

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Raimo Klesment

DETAILPLANEERINGU AJAKOHASUS

Magistritöö

Juhendaja: BA Veiko Vaske
Kaasjuhendaja: PhD Mait Laaring

Tallinn
2019

SISUKORD

| | |
|---|----|
| SISUKORD..... | 2 |
| SISSEJUHATUS..... | 3 |
| 1. DETAILPLANEERINGU ELLUVIIMISE PIIRANGUTE KUJUNDAMINE PLANEERIMISÕIGUSES EESTIS | 7 |
| 1.1. Planeerimis- ja ehitusseadus..... | 8 |
| 1.2. Planeerimisseadus ja ehitusseadus | 11 |
| 1.3. Kehtiv planeerimisseadus ja ehitusseadustik | 15 |
| 1.4. Detailplaneeringu ajakohasuse piiritlemisest | 21 |
| 2. DETAILPLANEERINGU AJALISE PIIRANGU ÕIGUSJÕUD | 24 |
| 2.1. Detailplaneeringu kehtestamisega kaasnev omandipõhiõiguse riive | 25 |
| 2.2. Kehtestatud detailplaneering haldusaktina..... | 26 |
| 2.3. Lähiaastate kui määratlemata õigusmõiste sisustamine | 29 |
| 2.4. Kehtestatud detailplaneeringu õiguslik siduvus | 33 |
| 3. DETAILPLANEERINGU AJAKOHASUSE TUVASTAMISE VÕIMALUSED JA AJAKOHASUSE MÖÖDUMISE TAGAJÄRJED..... | 36 |
| 3.1. Kehtestatud detailplaneeringust lähtuv õiguspärane ootus..... | 36 |
| 3.2. Muutused õigustloovates aktides | 40 |
| 3.3. Muude muutuvate asjaolude mõju detailplaneeringule..... | 43 |
| 3.4. Kehtestatud detailplaneeringust kõrvale kaldumise võimalused..... | 46 |
| 3.5. Elluviimise kava kui detailplaneeringu ajakohasuse tuvastamise võimalus | 54 |
| 3.6. Võimalusi kui kehtestatud detailplaneering ei ole enam ajakohane..... | 57 |
| KOKKUVÕTE..... | 63 |
| THE TIMELINESS OF THE DETAILED SPATIAL PLAN. Abstract..... | 69 |
| LÜHENDID | 77 |
| KASUTATUD KIRJANDUS | 78 |
| KASUTATUD ÕIGUSAKTID..... | 81 |
| KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA | 81 |

SISSEJUHATUS

Ruumilise planeerimise põhiline ülesanne on aidata osapooltel kokku leppida konkreetse maa-ala arengu põhimõtetes ja tingimustes. Nii sellisele kokkuleppele jõudmiseks kui ka kokkuleppe kestlikkuse tagamiseks tuleb ruumilist arengut kavandada demokraatlikult ja pikaajaliselt, koordineerides ja integreerides erinevate elualade arengukavasid. Tervikliku ruumilahenduse koostamisel tuleb tasakaalustatult arvestada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.¹ Eestis kehtestatud planeerimisõiguse eesmärk on sätestada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise normid, mis oleks kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete, põhiseaduse ning menetlusõigusega. Planeerimisseadus on üks maakasutust reguleerivatest õigusvaldkondadest, mis peab sobituma üldisesse vastavat valdkonda reguleerivasse õigusesse.² Ruumilist planeerimist iseloomustab ulatuslik kaalutusõigus ja suur hulk määratlemata õigusmõisteid. Planeeringud kehtestatakse haldusaktiga, mis tagab nende elluviimise.

PlanS-i kohaselt on detailplaneeringu eesmärk eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Detailplaneeringu koostamine on üldreeglina kohustuslik ehitusloakohustusliku ehitise püstitamiseks ja planeering on lähiaastate ehitustegevuse alus.³ Lähiaastad on määratlemata õigusmõiste, mis ei ole leidnud praktikas üheselt mõistetavat kasutust ja väljundit. Nii planeerimisõiguse kui ka ehitusõiguse alusel tehtavad otsustused (nt planeeringu kehtestamine, ehitusloa väljastamine) on kaalutusotsused. Sellest lähtuvalt on kerged tekkima vaidlused küsimustes: kui palju võib kehtestatud planeeringust kõrvale kalduda? Kas rajatav ehitis on lubatav või peaks eelistama muud ruumilist lahendust, kuna planeeringu kehtestamisest on möödunud mingi ajaperiood. Õiguspäraselt kehtestatud detailplaneeringuga kaasneb suurele hulgale isikutele piiratud ulatuses õiguspärane ootus, et planeering viiakse ellu kehtestatud kujul. Areng (sh õigusruumis) ei peatu ja avalik huvi võib ajas muutuda. Avatud menetlusena läbiviidav detailplaneeringu koostamise protsess on planeeringuala paiknevale kinnisasja omanikule koormav ja kehtestatud detailplaneering kinnisasja kitsendus.

¹ Maakonnaplaneeringu vaheleht portaalis Planeerimine.ee – Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine/maakond/> 10.03.2019

² Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 3

³ Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. PlanS § 124 lg 2 2. lause – RT I, 12.12.2018, 16

Magistritöö uurimisküsimus on: kui pika ajaperioodi jooksul alates detailplaneeringu kehtestamisest on planeeringu realiseerimisest huvitatud isikul õiguspärane ootus detailplaneeringu elluviimiseks kehtestatud kujul.

Teema on oluline, kuna ruumiline planeerimine oma olemuselt on üsna abstraktne ja otsustuste tegemisel on planeeringu kehtestajal suur kaalutusruum. Kohtulik kontroll on eelneva tõttu piiratud ja saab piirneda üldjuhul hinnanguga menetluslike küsimuste ja diskretsiooni kohta. Autor on seisukohal, et detailplaneeringu kehtivus (siduvus) ja elluviimise ajakohasus ei ole ilmtingimata samamahulised määratlused. Kehtiv detailplaneering ei pruugi olla enam ajakohane ega teenida nt ruumilise planeerimise eesmärke, avalikku huvi, planeeritava kinnisasja omaniku huve vmt. Detailplaneeringu ajakohasus on laiem kui detailplaneeringu elluviimisele kehtestatud ajaline piirang (lähiaasta). Ajakohasus hõlmab ka muid asjaolusid (nt vastavust materiaalõigusega, mis võib olla peale kehtestamist muutunud; vastavust kehtestatud teiste sama piirkonna planeeringutega; vastavust avalikkuse hinnanguga).

Detailplaneeringu ajakohasuse all mõistab autor:

- laiemas mõistes kehtestatud detailplaneeringu ruumilise lahenduse vastavust elluviimise ajal kehtivatele majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning avalikkuse hinnangule;
- kitsamas mõistes vastavuses detailplaneeringu sisule (elluviimiskavale), materiaalõigusele, planeeringu kehtestamise järgselt muutunud liigilt üldisematele asjakohastele planeeringutele, piirkonnas hiljem kehtestatud teistele detailplaneeringutele, asjakohastele arengukavadele.

Eelnevast lähtuvalt on magistritöö eesmärk välja selgitada, millised kaalutlused vähendavad aja möödumisel detailplaneeringu kehtestamisest tekkinud õiguspärast ootust ning kuidas vältida olukorda, kus planeeringut ei olegi võimalik kehtestatud kujul ellu viia. See teemade ring on seda aktuaalsem, mida intensiivsema ruumikasutusega piirkond on (kas elanike arvu, ala kasutuse või hoonestuse tõttu), kuna seda täpsemalt on vaja detailplaneeringuga seada tingimusi. Sellistes piirkondades on tavapärast konkureerivaid huvisid rohkem ning piirkonna areng võib olla ajaliselt kiirem ja muutused mõne aasta jooksul võivad olla keskkonnas ulatuslikumad.

Uurimuse ettevalmistamisel püstitas autor järgmise hüpoteesi: planeerimisseaduse eesmärgiga on vastuolus ehitustegevus, mida tehakse enam kui viis aastat kehtinud detailplaneeringu alusel.

Hüpoteesi paikapidavuse kontrollimiseks on magistritöö põhiosa jagatud kolmeks peatükiks, millest kaks esimest annavad teoreetilisi lähtekohti ja põhialuseid kolmandas peatükis käsitletavale.

Esimeses peatükis analüüsib autor, kas ja kuidas on määratletud detailplaneeringu elluviimisele ajaline piirang planeerimisõiguses ja piiritleb üldjoontes detailplaneeringu ajakohasuse. Oluline on mõista, kuidas on sellele teemale läbivalt lähenetud seadusandja poolt. Vajalik on markeerida ka planeerimis- ja ehitusõiguse kokkupuute punkte, kuna detailplaneeringu elluviimine on seotud valdavalt ehitustegevusega.

Teises peatükis kirjeldab autor planeerimisõiguse, omandiõiguse ja haldusõiguse kokkupuutepunkte. See on vajalik, et selgitada detailplaneeringu ajalise piirangu õigusjõudu. Oluline on mõista, et kehtestatud planeering toob kaasa omandipõhiõiguse riive, mistõttu selle jõustamiseks on vajalik välja anda haldusakt. Kuigi haldusaktile ajalise kehtivuse andmine ei ole midagi ebatavalist, on detailplaneering ise ebatavalise olemusega üksikakt nii sisu kui ka siduvuse osas. Teises peatükis selgitab autor ka magistritöö ühe kesksema mõiste „lähiaastad“ sisustamist.

Kolmandas peatükis analüüsib autor, mis mõjutab õiguslikult kehtestatud detailplaneeringu elluviimise ajalist piirangut. Detailplaneering koostatakse avatud menetlusega, mis loob teoreetiliselt suurele hulgale isikutele õiguspärase ootuse, et planeering viiakse kehtestatud kujul ellu. Töö eesmärgi saavutamiseks on vajalik tuvastada kaalutlused, millele tuginedes saaks väita, kas detailplaneering on ajakohane. Kolmandas peatükis uurib autor detailplaneeringu kehtestatud lahendusest kõrvale kaldumise võimalusi ja valikuid olukorras, kus detailplaneering ei ole enam ajakohane.

Arvestades töö mahu- ja sisupiiranguid, ei käsitle autor süvitsi planeeringu kehtestamise diskretsiooni ja sellega seonduvat. Samas arvestades, kuivõrd oluline on planeeringu kehtestamise otsus ehitise rajamise eelduseks olevate otsuste ahelas (ruumilise planeeringu kehtestamise otsus – ehitusloa väljastamine – kasutusloa väljastamine), ei saa kaalutusotsuse osatähtsust ja selle eripärasid täielikult tähelepanuta jätta. Käesolevas magistritöös on eelduseks võetud, et detailplaneeringu kehtestamine on olnud õiguspärane.

Planeerimisõigus on aasta aastalt aina rohkem uuritud valdkond, kuid sellealaseid akadeemilisi uurimusi ei ole veel kuigi palju. Planeerimisõigus sisaldab mitmeid väiksemaid ja suuremaid sõlmkohti, mis väärivad õigusteoreetilist läbi uurimist. Planeerimisõigus on käsitletav haldusõiguse eriosana⁴, mistõttu on võimalik leida üldisi aluseid haldusõiguse kohta koostatud uurimustest. Käesoleva magistr töö peamiseks allikateks on 2015 juulis jõustunud kodifitseeritud ehitusseadustiku, planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse seletuskirjad, jm kodifitseerimise materjalid, ning õigusteoreetiline kirjandus. Kuigi kodifitseerimisega planeerimisseadus mõningal määral muutus, on enamuses uurimustöö küsimustes kasutatavad ka varasemad kohtulahendid. Riigikohus on asunud peale kodifitseerimist mõningaid planeerimisõigust puudutavaid seisukohti üle vaatama, sh on see põhjutanud mõne riigikohtuniku eriarvamuse kohtuasja lahendamisel. Teoreetilise käsitluse ilmestamiseks lisab autor uurimusse praktilisi näiteid ruumilistest planeeringutest.

Magistr töö koostamiseks kasutab autor ajaloolist, kvalitatiivset ja dogmaatilist meetodit. Ajaloolist meetodit kasutab autor eelkõige planeerimisõiguse kujunemisega (sh mõistete) uurimiseks. Kvalitatiivne meetod aitab autoril hinnata, kas õigusnormidest või kohtupraktikast tuleneb kehtestatud detailplaneeringu elluviimisele ajaline piirang. Dogmaatilist meetodit kasutab autor õiguskirjandusest, seaduse seletuskirjadest ja kohtupraktikast leitavate juhtivate mõtete tervikuks sidumiseks.

Autori eesmärgiks on magistr töös kirjeldada ja mõista kujunenud õiguslikku olukorda ja selgitada, kas kehtiva detailplaneeringu elluviimine omab ajalist piirangut ning millised on õiguspärased sammud sellise piirangu saabumisel. Uurimuse tulemus pakub juhised, mis selgitavad detailplaneeringu ajakohasuse määratlemise võimalusi. Autor pakub ka selgitusi ületamiseks olukorda, kui detailplaneering ei ole enam ajakohane.

Magistr tööd iseloomustavad järgmised märksõnad: ehitusõigus, haldusaktid, kaalutusõigus, detailplaneeringud.

⁴ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 9

1. DETAILPLANEERINGU ELLUVIIMISE PIIRANGUTE KUJUNDAMINE PLANEERIMISÕIGUSES EESTIS

Ruumiline planeerimine annab geograafilise väljundi ühiskonna majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja keskkonnapoliitikale. Ruumiline planeerimine peab arvesse võtma paljude individuaalsete ja institutsiooniliste ruumi korraldamist mõjutavate otsustajate olemasolu, kõigi prognoosivate uuringute ebakindlust, turu survet, administratiivsete süsteemide eripärasusi ning erinevaid sotsiaal-majanduslike ja keskkonnatingimusi. Planeerimine peaks püüdma neid mõjusid siiski kõige harmoonilisemal viisil sobitada.⁵

Eestis toetub planeerimisõigus erinevatele põhiseaduslikele väärtustele – riiklikule kaitse- ja menetluskohustusele (PS §-d 13 ja 14), sotsiaalriigiprintsiibile ja üldisele võrdsusõigusele (nt ühtlase elatustaseme tagamine riigi erinevais piirkondades, PS §-d 10 ja 12), õigusriigiprintsiibile (õigus korraldusele ja menetlusele, seaduse ülimuslikkus, halduse seaduslikkus, proportsionaalsus ja võimude lahusus, PS-d § 3 ja 10) ja keskkonnakaitsele (PS §-d 5 ja 53).⁶

Ruumilise planeerimisega suunatakse õiguslikul tasandil riiklike ja kohalikke huvisid, mis peavad tasakaalustatult arvestama ka erahuvidena. Igal ühiskonna liikmel on nägemus soovitud tulevikust – sobivaimast elukeskkonnast, vaba aja veetmise võimalustest, sissetulekute teenimisest, liikumisvõimalustest. See tähendab, et igal ühel on unistus, kuidas näeks ideaalis välja ruum tema ümber. Ruumilise planeerimise ideaaleesmärgiks oleks seega igale ühiskonnaliikmele kõige sobivama elukeskkonna kujundamine, sh vajadusel teatud väärtuste säilitamine.⁷ Planeerimisõiguse regulatsioonidega korraldatakse (elu)keskkonna ja kinnisomandi kasutamist. Regulatsioonide vajadus on tekkinud asustuse koondumisega, ning on laienenud ajas linnade planeerimisest ja ehitusest ka teistele maa- ja veealadele. Mida rohkem on erinevaid osapooli, seda enam võib leida põrkuvaid huvisid. Planeerimisõiguse peamiseks allikaks on planeerimisseadus. Täiendavalt reguleerivad valdkonda ka teised õigusaktid⁸. Ruumiliste planeeringute tähtsus ühiskonnas kasvab sedavõrd, mida teadlikumaks ja osavõtlikumaks muutuvad erinevad kodanike ühendused.

⁵ European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.

⁶ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 3

⁷ Ruumilise planeerimise roheline raamat. Tööversioon. Rahandusministeerium. 29.03.2018, lk 3

⁸ Riigi Teataja süstemaatiline liigitus määratleb Haldusõiguse alaliigina Ehituse ja planeerimise, kuhu on koondatud 12 seadust. Praktikas tuleb jälgida ligi 30 erinevat seadust ja määrust, mis käsitlevad erinevaid ruumilise mõjuga kitsendusi. Kitsendused, mis piiravad kinnisomandi kasutamist on kantud kinnistusraamatusse. Lisaks

Ruumilise planeeringu koostamine ei ole aga pelgalt regulatsioonidele vastava dokumendi koostamine. Detailsemate planeeringute koostaja, kelleks on planeerija või arhitekt⁹, saab mõjutada lõpuks rajatavat elukeskkonda enam. Mingi maa-ala kasutamiseks on mitmeid valikuid. Arhitektide nn looming tähendab planeeringus üldistest huvidest ja väärtustest lähtumist, mida nad oma ameti iseloomust tulenevalt suudavad kõige paremini tunnetada.¹⁰ Juristidele võib olla planeerimisega seotu arusaamatu, sest planeeringu kui kellegi kinnistu kasutamist ja käsutamist reguleeriva õigusakti sisu kujuneb tihtipeale küllaltki subjektiivsete loominguliste kaalutluste tulemusel.¹¹ Planeerimisõiguse regulatsioon peab tagama alused valdkonna õigusaktide tõlgendamiseks ja kaalutusõiguse teostamiseks, et oleks tagatud põhiõiguste ja väärtuste kaitse.

Kehtestatud detailplaneeringuga määratakse planeeritava ala kasutus ja ehitamiseks tingimused. Ruumilises planeerimises on õiguskindlus seotud eeldusega, et kehtestatud planeering jääb (ellu viimisel) kehtima kehtestatud kujul ning planeeringu võib kehtetuks tunnistada ainult seaduses sätestatud juhtudel, arvestades nii haldus- kui ka planeerimisõiguses kehtivat menetlust. Järgnevalt annab autor ülevaate, kuidas detailplaneeringu elluviimise aluspõhimõtted planeerimisõiguse arenedes on muutunud. Klassikaliselt järgneb planeerimisele ehitamine, mistõttu käsitleb autor ka lühidalt ehitusõigust.

1.1. Planeerimis- ja ehitusseadus

Esimene planeerimisseadus, mis kehtestati peale Eesti Vabariigi taasiseseisvumist, hakkas kehtima 22.07.1995, selleks oli Planeerimis- ja ehitusseadus¹². 1939. a jõustunud Eesti Vabariigi ehitusseadust taas jõustada või kohaldada ei olnud võimalik, sest vahepealse aja jooksul oli nii Eestis kui euroopaliku planeeringu- ja ehituskultuuriga riikides toimunud suured muudatused nii kohaliku omavalitsuse kui planeeringu- ning ehitustegevuse korraldamise põhimõtetes.¹³

eelnevatele on ka teisi õigusaktides sätestatud kitsendusi, mis registreeritakse katastris või mida kajastatakse ainult planeeringus või ehitusprojekti.

⁹ Planeeringu koostamise või koostamise juhtimise õigus on piiratud seaduses sätestatud tingimustega. Näiteks määratleb PlanS § 6 lg 10 (RT I, 12.12.2018, 16) planeerija kui geograafia, arhitektuuri või maastikuarhitektuuri eriala magistritasemele vastava kõrgharidusega või vastutava spetsialisti taseme kutsetunnistusega isik või isik, kellele on antud ruumilise keskkonna planeerija kutse.

¹⁰ M. Muiso. Planeerimisõigus Eesti õigussüsteemis ja planeeringute võimalused seada keskkonnatingimusi. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusinstituut, 2004, lk 49

¹¹ J. Lass. Planeerimisõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003, lk 6

¹² RT I 1995, 59, 1006

¹³ Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse juurde. 5 SE

PES eelnõu koostamisel olid eeskujuks Põhjamaade vastavad regulatsioonid. Territoriaalne planeerimine toimus ka nõukogude perioodil, kust on teada rajooniplaneerimise skeemid, linnade ja alevite generaalplaanid, tööstusrajoonide planeerimisprojektid jne. Nende planeeringute puhul oli aga erinevalt praegusest (tasakaalustatud arengu suunamisest) peamiseks eesmärgiks sotsiaal-majandusliku arengu suunamine teatavatel territooriumidel.¹⁴ Planeeringute koostamine oli tsentraliseeritud, planeeringuid koostasid riigi (Riikliku Ehituskomitee) tellimisel riiklikud projekteerimisinstituudid peamiselt tiheasustusega aladele. Kohaliku võimu ülesanne oli riigi poolt kinnitatud planeeringute elluviimine, planeeringute sisu kujundamisel oli neil vähe sõnaõigust.¹⁵

PES-i kohaselt oli ette nähtud ruumiliste planeeringute hierarhilisus. Planeeringute süsteemi hierarhilisus väljendub printsüübis, mille kohaselt iga kõrgema astme planeering on aluseks madalama astme planeeringule. Planeeringute koostamisel tuleb arvestada ka planeeringualaga samas piirkonnas varem kehtestatud sama astme planeeringutega – see aitab kavandada terviklikku ja hästi toimivat elukeskkonda. Kehtestamata dokumentide kavandite või eelnõude järgimist nõuda ei saa, kuid tuleks kaaluda võimalust arvestada neis sisalduvate seisukohtadega.¹⁶ Ruumilised planeeringud pidid reeglina vastama liigilt üldisematele planeeringutele, millele vastavust planeeringu üle järelevalvet teostav organ kontrollis¹⁷.

PES-is kohaselt on detailplaneering planeering, mis koostatakse valla või linna territooriumi väiksema osa kohta ja mis on lähiaastate ehitustegevuse aluseks¹⁸. Kehtestatud detailplaneering on aluseks ehitiste projekteerimisele ja uute kinnistute moodustamisele ning olemasolevate kinnistute piiride muutmisele tiheasustuses ja detailplaneerimise kohustusega aladel hajaasustuses. PES-i kohaselt oli ainukeseks kõikidele isikutele siduvaks planeeringuks detailplaneering, mis oli ehitustegevuse ja maakasutuse kohustuslikuks aluseks tiheasustuses.¹⁹ Seega juba PES-i kehtestamisest alates käsitleti detailplaneeringut kui haldusakti, mille kehtivusel võivad olla ajalised piirid ja planeeringulahendus on suunatud pigem kohesele elluviimisele (ehitise püstitamiseks).

¹⁴ H. Veinla. Planeerimis- ja ehitusseadus. – Juridica 1996/1, lk 4

¹⁵ Ruumiline planeerimine. Rahandusministeerium. 15.05.2012, lk 4

¹⁶ Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium. 10.05.2016, lk 11

¹⁷ Planeerimis- ja ehitusseadus § 22 lg 2 p 2 – RT I 1995, 59, 1006

¹⁸ Vt PES § 9 – RT I 1995, 59, 1006

¹⁹ Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse juurde. 5 SE

PES-i seletuskiri ei ava oma nappi sisus „lähiaastate“ kui termini sisu ega põhjendusi, miks detailplaneeringu elluviimine peaks olema ajaliselt või muude tingimustega piiratud. PES-i eelnõu menetlemisel Riigikogus (eelnõu teisel lugemisel) on olnud arutluse all detailplaneeringu n-ö kehtivuse aeg, ehk aeg, mille jooksul tuleb kehtestatud detailplaneeringu ellu viia. Lähiaastate sisustamisele kõige lähemal oli eelnõu kaasettekandja Keskkonnaministeeriumist, kes tõi välja, et detailplaneeringutele on seatud mujal maades kehtivuse tähtaegu (nt Rootsis 5 aastat), et tõkestada spekulatsiooni maa ümber.²⁰ Vastuvõetud PES-is aga ei sisustatud „lähiaastaid“ ja mõistest kujunes määratlemata õigusmõiste.

PES-i kohaselt tuli kõik ruumilised planeeringud (kõik liigid) teatud aja möödudes üle vaadata. Ülevaatamisega selgitatakse planeeringukohase arengu tulemused, planeeringu edasise elluviimise võimalused, planeeringu põhilahenduste muutmise või planeeringu tühistamise vajadus ja muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused. Ülevaatamine oli seotud erinevate poliitiliste esinduskogude valimisega (üleriigiline planeering ja maakonnaplaneeringud tulid üle vaadata peale Riigikogu valimisi; üld- ja detailplaneeringud peale kohalike omavalitsuste korralisi valimisi).²¹ Planeeringute ülevaatamise kohustus on oluline esile tõsta, kuna selle tulemusena võidakse alustada ruumilise planeeringu kehtetuks tunnistamist mh ka selletõttu, et planeering pole enam ajakohane.

PES-i kohaselt oli projekteerimise aluseks linnades, teistes tiheasustusega paikades ja detailplaneeringu kohustusega aladel hajaasustuses kehtestatud detailplaneering. Kohalik omavalitsus võis välja anda kehtestatud detailplaneeringu nõudeid täpsustavaid projekteerimistingimusi.²² Projekteerija oli seaduse kohaselt kohustatud tagama mh ehitusprojekti vastavuse kehtivale detailplaneeringule ja projekteerimistingimustele.²³ Kohalik omavalitsus pidi keelduma ehitusloa andmisest olukorras kui ehitusprojekt ei vastanud kehtestatud detailplaneeringule ja projekteerimistingimustele.²⁴ Ehitusloa regulatsiooni alla ei läinud väikehoone²⁵, mida võis ehitada kohaliku omavalitsuse kirjalikul nõusolekul ilma ehitusprojekti, ehitusloa, kasutusloa ja ehitusjärelvalveta.

²⁰ VIII Riigikogu stenogramm, 31.05.1995 – Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199505311400#PKP-1900002486> 06.04.2019

²¹ Vt PES § 29 - RT I 1995, 59, 1006

²² PES § 33 lg 1 - RT I 1995, 59, 1006

²³ PES § 35 lg 1 p 1 - RT I 1995, 59, 1006

²⁴ PES § 54 lg 1 - RT I 1995, 59, 1006

²⁵ Väikehooneks loeti planeerimis- ja ehitusseaduse kohaselt kuni 12-ruutmeetrise ehitusaluse pinnaga ühekordset keldrita hoonet, mida ei kasutata elamiseks ja millel ei ole tehnilisi või avalikke funktsioone. Alus PES § 40 lg 1 – RT I 1995, 59, 1006

Vahekokkuvõttena saab väita, et PES nägi ette detailplaneeringu elluviimisel vajaduse arvestada kehtestatud planeeringut planeerimisele järgnevas loamenetluses (või loakohustuse puudumisel ehitades). Kehtestatud detailplaneeringut ei saanud muuta ja seda tuli järgida lähiaastate jooksul ehitustegevuse korral. Ruumilisi planeeringuid pidi täiendavalt regulaarselt üle vaatama ja hindama nende ajakohasust. Lähiaastad ei olnud määratud kindla ajaperioodiga.

1.2. Planeerimisseadus ja ehitusseadus

2002. aastal jagati PES-i reguleerimisala kaheks ning kehtestati Planeerimisseadus²⁶ ja Ehitusseadus²⁷. Siseriiklikud administratiivsed ümberkorraldused²⁸ võisid olla tingitud soovist pöörata enam tähelepanu ehitusvaldkonnale, kui väga ressursimahukale, mis vajas omaette seadust.²⁹ vnPlanS eesmärgiks oli tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.³⁰ Ruumikasutuse planeerimine ja konkreetse ehitise ehitamise regulatsioonid olid jätkuvalt seotud, kuid planeerimisseaduse eesmärgis oli rõhuasetust muudetud üldisemaks. vnPlanS-i seletuskirjas korratakse korduvalt, et eelnõuga püütakse säilitada PES-i planeerimise osa struktuuri ja senist sõnastust, muudatused ja täiendused on sisse viidud vaid kohtades, kus see oli vältimatu.³¹

vnPlanS-i kohaselt koostatakse detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi väiksema osa kohta.³² vnPlanS-i seletuskirja kohaselt täpsustatakse PES-i sõnastust, tuuakse sisse senisest planeeringukogemusest tulenevad sisulised muudatused ning seadustes ja seaduste alusel vastu võetud õigusaktides vahepeal kasutusse võetud terminid.³³ vnPlanS-i vastu võtmisel jääb termin „lähiaastad“ sisustamata ja kasutusse määratlemata õigusmõistena (st seaduses ei ole määratletud ajaperioodi, mille jooksul oleks detailplaneering ehitustegevuse aluseks). 01.01.2003 kehtima hakanud vnPlanS-is oli PES-iga sarnaselt sätestatud kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustus, mh detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajaduse või muude planeeringute elluviimisega seotud küsimuste tuvastamiseks.

²⁶ RT I 2002, 99, 579

²⁷ RT I 2002, 47, 297

²⁸ Ehitusvaldkond viidi Keskkonnaministeeriumi haldusalast Majandusministeeriumi haldusalasse.

²⁹ Seletuskiri ehitusseaduse eelnõu juurde. 805 SE I

³⁰ vnPlanS § 1 lg 2 – RT I 2002, 99, 579

³¹ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 941 SE I

³² vnPlanS § 9 lg 1 – RT I 2002, 99, 579

³³ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 941 SE I

Praktilise kogemuse pinnalt saab autor väita, et vajadus määratleda ühtsete põhimõtete alusel detailplaneeringute elluviimisele ajalised piirid eksisteeris üsna selgelt 2000ndate keskpaigas³⁴. Probleemseks olid osutumas juba siis kehtestatud detailplaneeringud, mis olid jäetud ellu viimata. Olukorras, kus kinnisvara arendamise surve oli suur, teadvustasid kohalikud omavalitsused probleeme, mida töid kaasa juba kehtivad, kuid mitte ellu viidud detailplaneeringud. Tihti need ei rahuldanud ajas muutunud majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnavajadusi (nt kehtestatud detailplaneeringuga kavandatud transpordimaa ei olnud piisav piirkonna teenindamiseks; või tekkis vajadusi uute elanike lisandumisel sotsiaalse infrastruktuuri rajamiseks, kuid kehtestatud detailplaneeringud ei näinud ette sotsiaalobjekte, planeeritud oli näiteks ainult elamuid).

01.01.2003 kehtima hakanud vnPlanS määratlus, mille kohaselt on detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse aluseks olev õigusakt, on probleemkohana leidnud käsitlust ka õiguskirjanduses. Üks peamisi küsimusi oli: kas kehtestatud, kuid realiseerimata detailplaneering kaotab teatud aastate möödudes regulatiivsuse³⁵ ehk õigusliku siduvuse, mis on suunatud õiguslike tagajärgede saavutamisele.³⁶ Hoolimata laiemalt tunnetatud probleemi olemasolust³⁷ ei pidanud seadusandja vajalikuks lähiaastate temaatika sisustamist vnPlanS-is.

Kohtupraktikast on leida Tallinna Ringkonnakohtu 11.04.2008. a. kohtuotsus haldusasjas nr 3-07-775, millega lahendati 1999. aasta mais kehtestatud detailplaneeringu alusel 2006. aasta detsembris väljastatud ehitusloa tühistamise nõue. Pärnu maavanem esitas protesti, mille kohaselt leidis maavanem, et ehitusluba ei ole õiguspärane (kokkuvõtvalt: ehitusloaga lubatud ehitised ei vastanud detailplaneeringule ja ehitusloaga lubatud muudatused ei arvesta avaliku huviga). Detailplaneering oli ehitusloa väljastamise ajaks kehtinud üle 7 aasta. Kuigi vaidluse sisuks ei olnud ajaperiood, millal detailplaneering on ehitustegevuse aluseks, nentis Tallinna Ringkonnakohus 2008. aastal jõustunud otsuses, et ehitusluba on vastuolus planeeringuga (seega õigusvastane) ja projekteerimistingimustega ei saa õigusvastasust kõrvaldada. Ehitusluba tulnuks anda vastavalt detailplaneeringule, kuna planeering on ehitusloa väljastamisel siduv. Antud vaidlus illustreerib hinnangut detailplaneeringu kehtivuse ajalise perioodi pikkuse kohta.

³⁴ Autor on olnud mitmete kohalike omavalitsuste üldplaneeringute koostamisega seotud alates 2003 aastast.

³⁵ K. Pikamäe. Ehitismäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006/VII, lk 453

³⁶ T. Rauk. Regulatiivsus ja selle sisustamise probleemaatika. – Juridica 2013/VI, lk 371

³⁷ Vt ka Õiguskantsler. Märgekiri regionaalministrile. 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914

vnPlanS-i täiendati 2009 planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega³⁸ sõnastati ümber ka detailplaneeringu mõiste:

- kuni 01.07.2009: Detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta.
- alates 01.07.2009: Detailplaneering koostatakse valla või linna territooriumi osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks.

Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli tekitanud praktikas segadust senine sõnastus, millest võis järeldada, et detailplaneeringuga planeeritud maakasutus oli sarnaselt ehitustegevusega kehtestamise järgselt määratud vaid lähiaastateks. Maakasutust käsitletakse vastavas eelnõus suhteliselt konservatiivselt (maakasutus võiks kesta igavesti³⁹) põhjendusega, et muutus lähiaastate möödumisel ei ole otstarbekas. Samas ehitustegevus seotakse enam lähiaastatega. Lähiaastad ei saa kesta igavesti. Lähiaastate mõiste sisustamisel on jäetud kohalikule omavalitsusele tõlgendamisvõimalus konkreetsetes taustsüsteemis.⁴⁰ Planeeringu ehituslik elluviimine võib muutuda vananenuks ehk lahendus ei pruugi aja möödudes vastata enam muutunud vajadustele ning ka avalikkuse ootustele. Seega, kui ehitustegevust ei ole lähiaastatel ellu viidud, on kohalikule omavalitsusele jäetud võimalus loobuda planeeringu ehituslikust elluviimisest planeeringu kehtetuks tunnistamise teel.⁴¹

Detailplaneeringut tuli arvestada jätkuvalt loamenetluses, mistõttu oli vnPlanS-i ja vnEhS-i regulatsioonid sidustatud. vnEhS sisaldas läbivalt põhimõtet, mille kohaselt ehitusprojekti aluseks oli detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneering ja kohustuse puudumisel projekteerimistingimused.⁴² Vajadusel võis kohalik omavalitsus detailplaneeringule lisaks väljastada tingimused, millega täpsustati arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi (kuid ei need tingimused ei tohtinud olla vastuolus planeeringuga – projekteerimistingimustega ei saanud detailplaneeringut muuta). vnEhS-i kohaselt pidi ehitamine toimuma vastavalt ehitusprojektile, v.a väikeehitise ehitamise korral.⁴³ Sarnaselt

³⁸ RT I 2009, 28, 170

³⁹ Kuigi selgitus on antud seletuskirjas planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõus lk 24 napp, võib mõista määrangut „igavesti“ ajaliselt „kuni planeering kehtib“. Kindluse selliseks tõlgenduseks annab planeerimisseadus § 24 lg 6 (RT I 2009, 28, 170), mille kohaselt muutub kehtetuks planeeringu kehtestamisega samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust.

⁴⁰ Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu juurde. 410 SE I, lk 24

⁴¹ Samas, lk 4

⁴² vnEhS § 19 lg 1 p 1 – RT I 2002, 47, 297

⁴³ vnEhS § 12 lg 1 – RT I 2002, 47, 297

PES-i ehitusõiguse regulatsioonile oli vnEhS-i üks ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseks olukord, kus ehitusprojekt ei vastanud projekti koostamise lähteandmetele, sh kehtestatud detailplaneeringule.⁴⁴ vnPlanS-i ja vnEhS-i eelkirjeldatud seotud lähenemine tingis otsustuste ahela, kus õiguspärase ehitise rajamise eelduseks oli ehitusloa aluseks oleva ehitusprojekti vastavus kehtestatud ruumilisele planeeringule (kas detail- või üldplaneeringule – vastavalt kas oli detailplaneeringu koostamise kohustus või mitte).

Vahetult peale vnPlanS-i kehtivuse lõppu, 03.08.2015, esitati Tartu Halduskohtusse kaebus, mille kohaselt vaidlustati 2015 juunis väljastatud ehitusluba. Nimetatud ehitusluba väljastati juulis 1997 kehtestatud detailplaneeringu elluviimise käigus, ehk detailplaneering oli kehtinud peaaegu 18 aastat. Detailplaneering oli koostatud Tartu linna Ülikooli, Vanemuise, W. Struve ning Kitsa tänavaga piirnevale alale, ehk kesklinna piirkonnale, kus tavapäraselt toimuvad ruumilised arengud kiiremini ja vajadus hinnata planeeringu ajakohasust on aktuaalne. Tartu Ringkonnakohtu 30.03.2017 kohtuotsusest, haldusaja nr 3-15-1933, selgub, et linnavalitsus kaalus mh ehitusloa andmise ajaks detailplaneeringu kehtestamisest möödunud aega, detailplaneeringu ümbervaatomise ja kaasajastamise võimalusi ning jõudis järeldusele, et detailplaneeringu muutmine ei ole vajalik ega põhjendatud. Kohtumenetluse jooksul on leitud, et asjaolu, et tegemist on 1997. a kehtestatud detailplaneeringuga, ei anna alust väitmaks, et selle elluviimine olukorras, kus detailplaneeringus märgitud aladele on hooneid ehitatud järk-järgult, tuleks iga valminud hoone järgselt detailplaneering ümber vaadata, kuna iga hoone valmimisega muutub keerulisemaks detailplaneeringus ette nähtud, kuid veel valmimata hoonete püstitamine ning seda just naabrite õiguste seisukohalt vaadatuna. Kui detailplaneeringus ettenähtu viiakse ellu, oleks ebaõiglane, kui isikud, kelle kinnistule ette nähtud hoone on varem valmis saanud, püüaksid n-ö vetostada detailplaneeringuga kooskõlas olevate hoonete ehitamist. Kohtu hinnangul ei saa väita, et küllaltki suur ajaline vahe detailplaneeringu kehtestamise ja ehitusloa väljastamise vahel saanuks isikutele luua illusiooni, et kõrval kinnistule ei kerki detailplaneeringus ette nähtud hoonet (ehk kehtestatud detailplaneeringu elluviimisest loobutakse). Kirjeldatud olukorras oli detailplaneeringu ajakohasust ehitusloa väljastamise eelselt hinnanud kohalik omavalitsus ja leidnud, et ka väga pikk ajaperiood ei pruugi mõjutada detailplaneeringu ajakohasust.

Lähtudes eeltoodust võib asuda seisukohale, et vnPlanS ja vnEhS nägid ette detailplaneeringu elluviimisel vajaduse arvestada kehtestatud planeeringut planeerimisele järgnevas

⁴⁴ vnEhS § 24 lg 1 p 1– RT I 2002, 47, 297

loamenetluses (või teatud tingimustel loakohustuse puudumisel ehitades). vnPlanS-is ei määratletud lähiaastaid jätkuvalt kindla ajaperioodiga ning vnEhS ei näinud ette võimalust loamenetluses kehtivat detailplaneeringut muuta. Ruumilisi planeeringuid pidi jätkuvalt, sarnaselt PES-i sätetele, regulaarselt üle vaatama ja hindama nende ajakohasust. Seadusandja ei olnud probleemide olemasolust hoolimata detailplaneeringu elluviimisele ajalisi piiranguid seadnud.

1.3. Kehtiv planeerimisseadus ja ehitusseadustik

09.06.2008 moodustas Justiitsministeerium kodifitseerimiskomisjoni ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamiseks ning õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks. Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise projekti jooksul koostati planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ning nende rakendamise seaduse eelnõud ning seletuskirjad. 01.07.2015 hakkasid kehtima kodifitseeritud Planeerimisseadus⁴⁵ ja Ehitusseadustik⁴⁶. Kodifitseerimise eesmärk oli süstematiseerida ja korrastada planeerimis- ja ehitusõigust puudutavat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks.⁴⁷ Kodifitseerimise tulemusena lisandus planeerimisõigusesse ka Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus⁴⁸, mille eesmärk on ühendada EhS-i ja PlanS-i rakendamine.

PlanS-i jõustumisega ei muutunud niivõrd õigusakti tekst, kuivõrd selle tõlgendamine. Uute reeglite rakendamine praktikas eeldab mõtteviisi muudatust.⁴⁹ Ruumilisse planeerimisse ja ehitiste püstitamisse kaasatud osapooled peavad mõistma, et avalik võim kehtestab liigilt üldisemate planeeringutega üldised nõuded maakasutuse planeerimisele ja ehitiste ehitamisele ning sekkub hiljem vaid olukordades, kus püstitav ehitist omab olulist mõju või ohtu ümbritsevale keskkonnale või ehitise kasutajatele. Sellist lähenemist võimaldab kõikide kehtivate regulatsioonide arvesse võtmine erinevates loamenetlustes.

⁴⁵ RT I, 26.02.2015, 3

⁴⁶ RT I, 05.03.2015, 1

⁴⁷ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 1. Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 1

⁴⁸ RT I, 23.03.2015, 3

⁴⁹ S. Mikli, A. Pelisaar. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. *Juridica* 2016/III, lk 195

PlanS-iga on kehtestatud kodifitseerimise tulemusena eriplaneeringu instituudid, mille puhul on seadusandja pidanud vajalikuks määratleda ajaperiood, mille jooksul planeering tuleb ellu viia.

Puhtalt riiklike huvide ruumiliseks planeerimiseks on PlanS-is kehtestatud riigi eriplaneeringu instituut, mille eesmärk on sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige maakonnaülestes huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse ning maavarade kaevandamise valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis.⁵⁰ Riigi eriplaneeringu koostamine on jagatud kaheks etapiks⁵¹. Esimeses etapis toimub olulise ruumilise mõjuga ehitise, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi, püstitamiseks asukoha eelvalik. Teises etapis toimub riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ülesannete lahendamine. Sisuliselt määratakse kavandatava ehitise ehitusõigus ning lahendatakse muud detailplaneeringu asjakohased ülesanded, mis võimaldab kinnisomandile seada kitsendusi⁵² ja otsustada kinnisasja või selle osa avalikes huvides omandamise, sh sundvõõrandamise, või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse⁵³.

Riigi eriplaneeringule on seadusandja sätestanud täpse ajaperioodi, mille jooksul tuleb asuda eriplaneeringut ellu viima. Riigi eriplaneering kaotab kehtivuse, kui planeeringut ei ole asutud ellu viima viie aasta möödumisel riigi eriplaneeringu kehtestamisest arvates.⁵⁴ Eeltoodu aitab tagada, et eriplaneeringute algatamisel kaalutakse tõsiselt planeeringu algatamise vajalikkust ja hinnatakse planeeringuga kavandatava ehitise rajamiseks vajalike vahendite piisavust. Nimetatud nõue aitab vältida näiteks varasemalt tekkinud olukorda, kus maakonnaplaneering nägi ette konkreetse joonehitise rajamise, kuid praktikas oli ebaselge, kas ja millal konkreetset objekti hakatakse rajama. Juhul kui eriplaneeringut ei ole viie aasta jooksul asutud ellu viima, kaotab vastav eriplaneering kehtivuse ning kehtima hakkavad samal planeeringualal eelnevalt kehtinud planeeringud.⁵⁵

Kohalike omavalitsuste suurem otsustus väljendub üld-, detail- ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel. Otsustust piirab ruumilises planeerimises hierarhilisus printsiip,

⁵⁰ PlanS § 27 lg 1 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵¹ PlanS § 30 ja § 43 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵² PlanS § 27 lg 5 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵³ PlanS § 43 lg 2 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵⁴ PlanS § 53 lg 3 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵⁵ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 102

mille kohaselt esitatakse üld- ja kohaliku omavalitsuse eriplaneering ning teatud juhtudel ka detailplaneering heakskiitmiseks riigi esindajale⁵⁶. Kohaliku omavalitsuse eriplaneering koostatakse olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamiseks, kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht ei ole üldplaneeringus määratud.⁵⁷ Tegemist on seega konkreetse ehitise kavandamiseks koostatava planeeringuga, kus tuleb järgida üldplaneeringus toodud üldiseid tingimusi. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamine on jagatud sarnaselt riigi eriplaneeringuga kaheks etapiks. Esimeses etapis toimub olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamiseks asukoha eelvalik (sealjuures tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta kohaliku omavalitsuse territooriumil või selle osal). Teises etapis toimub eriplaneeringu detailse lahenduse ülesannete lahendamine. Sarnaselt riigi eriplaneeringuga määratakse kavandatava ehitise ehitusõigus ning lahendatakse muud detailplaneeringu asjakohased ülesanded, mis võimaldab kinnisomandile seada kitsendusi⁵⁸ ja otsustada kinnisasja või selle osa avalikes huvides omandamise, sh sundvõõrandamise, või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse⁵⁹.

Sarnaselt riigi eriplaneeringule on seadusandja sätestanud täpse ajaperioodi, mille jooksul tuleb asuda kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut ellu viima. Kohaliku omavalitsuse eriplaneering kaotab kehtivuse, kui planeeringut ei ole asutud ellu viima viie aasta möödumisel kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu kehtestamisest arvates.⁶⁰ Kaalutlused ja kehtivuse ajalise piiramise tagajärjed on riigi eriplaneeringuga samad.

Detailplaneering koostatakse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks.⁶¹ Detailplaneeringu eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine.⁶² Detailplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada kitsendusi.⁶³ Detailplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist.⁶⁴ Detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus.⁶⁵ Kehtiva PlanS-i kohaselt on

⁵⁶ PlanS § 90 lg 1, § 121 lg 1, § 138 lg-d 1 ja 2 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵⁷ PlanS § 95 lg 1 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵⁸ PlanS § 95 lg 4 – RT I, 12.12.2018, 16

⁵⁹ PlanS § 111 lg 2 – RT I, 12.12.2018, 16

⁶⁰ PlanS § 122 lg 4 – RT I, 12.12.2018, 16

⁶¹ PlanS § 124 lg 1 – RT I, 12.12.2018, 16

⁶² PlanS § 124 lg 2 1. lause – RT I, 12.12.2018, 16

⁶³ PlanS § 124 lg 3 – RT I, 12.12.2018, 16

⁶⁴ PlanS § 126 lg 3 – RT I, 12.12.2018, 16

⁶⁵ PlanS § 124 lg 4 – RT I, 12.12.2018, 16

detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse aluseks. PlanS on detailplaneeringu mõiste täpsemalt määratletud kui varem, kuid seadusandja on jätnud elluviimise ajalise piirangu jätkuvalt detailplaneeringu kehtestaja sisustada.

Detailplaneering ja eriplaneeringud (nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse eriplaneering) on kinnisasja omanikule praktiliselt kõige mõistetavamad planeeringu liigid⁶⁶, kuna nendega kavandatakse suhteliselt täpse asukohaga üldjuhul konkreetne ehitis ettenähtud territooriumile (hõlmatud võib olla nii maa- kui veeala, sh maa- või veepinnast alla- või pealepoole). Täiendavalt peaks olema nende planeeringu liikide puhul selge, millise ajaperioodi jooksul planeeringu kehtestamisest on planeeringust huvitatud isikul õiguspärane ootus planeeringu elluviimiseks kehtestatud kujul.

Kodifitseerimise käigus on planeerimis- ja ehitusõigus enam sidustatud. Näiteks on oluline, millal on kohustuslik koostada detailplaneering ja millal võib detailplaneeringu asendada EhS-i kohaste projekteerimistingimustega⁶⁷. Täpsemalt EhS sätteid käsitledes on leitavad seosed kehtiva detailplaneeringuga järgmised.

- Projekteerimistingimusi väljastatakse kahel juhul: detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel ja detailplaneeringu olemasolul (ehk kui detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on kehtestatud detailplaneering). Projekteerimistingimuste menetluse läbiviimise korral võib detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel korraldada avatud menetluse. Detailplaneeringu olemasolul projekteerimistingimuste väljastamisel on avatud menetluse korraldamine kohustuslik.
- Projekteerimistingimused on vajalikud ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus.⁶⁸ Projekteerimistingimused väljastatakse sellel alusel ka siis, kui kohalik omavalitsus otsustab loobuda detailplaneeringu koostamise kohustusest PlanS sätestatud eelduste täitumisel.⁶⁹ Antud alused on seotud kehtestatud detailplaneeringu ajakohasusega olukorras, kus vananenud detailplaneering tunnistatakse kehtetuks ja kohalik omavalitsus saab loobuda uue planeeringu koostamisest ning suundub kohe ehitusprojekti koostamise ja ehitusloa menetlusse.

⁶⁶ Võrdle lahendatavate eesmärkide detailsust PlanS § 27 lg-d 1, 5, 9 ja 10, § 95 lg-d 1, 4, 7 ja 8 ning § 124 lg-d 1, 2, 3 ja 4. – RT I, 12.12.2018, 16

⁶⁷ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 4

⁶⁸ EhS § 26 lg 1 – RT I, 01.02.2019, 5

⁶⁹ Vt kumulatiivseid tingimusi PlanS § 125 lg 5 – RT I, 12.12.2018, 16

- Detailplaneeringu olemasolu korral võib kohalik omavalitsus põhjendatud juhul anda ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks projekteerimistingimusi, kui esineb üks järgnevatest alternatiividest
 - detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viie aasta;
 - detailplaneeringu kehtestamise järel on ilmnunud olulisi uusi asjaolusid või on oluliselt muutunud planeeringuala või selle mõjuala, mille tõttu ei ole enam võimalik detailplaneeringut täielikult ellu viia, või
 - detailplaneeringu kehtestamise järel on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu elluviimist.⁷⁰
- Detailplaneeringu olemasolu korral on projekteerimistingimuste andmine võimalik piiratud tingimustel – detailplaneeringut saab täpsustada, kuid planeeringulahendust ei saa olemuslikult muuta. Sätte loomise vajadus tulenes avalikest konsultatsioonidest. Konsultatsioonidel leiti, et vananenud või ebatäpse detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega peaks olema lubatav, sest see vähendab uue detailplaneeringu tegemisest tõusetuvad koormust ehitada soovivale isikule ja ka haldusorganile.⁷¹
- Sarnaselt PES-i ja vnEhS-i regulatsioonidele tuleb ka EhS-i kohaselt ehitusloa menetluses kontrollida, kas esitatud ehitusprojekt vastab mh detailplaneeringule⁷². Ja samuti on sarnaselt eelmistele ehitusõiguse regulatsioonidele ehitusloa andmisest keeldumise üheks aluseks olukord, kui kavandatav ehitis ei vasta detailplaneeringule⁷³. Täiendavalt on antud õigus ehitusluba kehtetuks tunnistada, kui ehitis või ehitamine ei vasta detailplaneeringutele⁷⁴.
- Kasutusloa andmisest keeldutakse kui ehitis ei vasta mh detailplaneeringule, sealhulgas detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale, või projekteerimistingimustele⁷⁵.

Kehtiv PlanS ja EhS sisaldavad autori hinnangul mõneti vastuolulist käsitlust detailplaneeringu elluviimise ajaliste piirangute kohta. PlanS seletuskirja kohaselt ei ole mõistet „lähiaastad“ seaduses kodifitseerimisel sisustatud. Kiiresti arenevas Tallinnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsete tingimuste tõttu ei ole

⁷⁰ EhS § 27 – RT I, 01.02.2019, 5

⁷¹ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 51

⁷² EhS § 42 lg 1 – RT I, 01.02.2019, 5

⁷³ EhS § 44 lg 1 – RT I, 01.02.2019, 5

⁷⁴ EhS § 46 lg 2 p 2 – RT I, 01.02.2019, 5

⁷⁵ EhS § 55 lg 3 – RT I, 01.02.2019, 5

võimalik detailplaneeringut ellu viia.⁷⁶ Samas nenditakse, et lähiaastad on kaudselt defineeritud PlanS § 140 lg-s 1, kus on viidatud, et 5 aasta möödumisel võib detailplaneeringu kehtetuks tunnistada. Kodifitseerimisel on asutud seisukohale, et mida rohkem aega on möödas planeeringu kehtestamisest, seda ebatõenäolisem võib olla selle asjakohasus ning soov detailplaneeringus sisalduvat ehitusõigust muutmata kujul realiseerida. Isegi kui selline soov säilib, võib muutunud olukord puudutada naaberkinnistuid, kus näiteks tehnovõrkude asukohad ei sobitu enam olemasoleva detailplaneeringu lahendusega.⁷⁷

Lähiaastaid käsitletakse EhS-is sätetes, mis määravad projekteerimistingimuste andmise detailplaneeringu olemasolul. Sätte üks alus on, kui detailplaneering on vananenud. EhS-i seletuskirja kohaselt on tinglikult PlanS eelnõus sätestatud, et lähiaastad tähendavad viie aasta möödumist detailplaneeringu kehtestamisest. EhS-i koostamisel on võetud arvesse, et detailplaneeringu menetlus on suhteliselt pikk (kuni 3 aastat), siis võib algselt esitatud taotlusest ja seal olevast soovist olla möödas nii palju aega, et ümbritsev keskkond on ehitusloa taotlemise hetkeks märkimisväärselt muutunud. EhS-i sätte seondub PlanS-i detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise sättega, mis kehtestab võimaluse tunnistada detailplaneering kehtetuks pärast viie aasta möödumist selle kehtestamisest. Väga vanade detailplaneeringute puhul ei saa rääkida lähiaastatest. Nende elluviimisel tuleb hinnata, kas muutunud ümbritseva keskkonna seisukohast, ei oleks mõistlikum algatada uus detailplaneeringu menetlus samale maa-alale. Kui detailplaneeringu koostamisest on möödunud kaua aega ning vastavat detailplaneeringut asutakse projekteerimistingimustega täpsustama, võivad saada kannatada avalikkuse huvid või ka üksikisikute subjektiivsed õigused.⁷⁸

Kokkuvõtteks saab järeldada, et planeerimis- ja ehitusõiguses on detailplaneeringu elluviimisele seatud piiranguid (nt lähiaasta kui ajaperiood mille jooksul saab ehitada; samuti on planeerimisõigus ja ehitusõiguslikud loamenetlused seotud). Planeerimisõiguse arengule tagasi vaadates, leiab autor, et seadusandjal ei ole olnud läbivalt soovi selgelt määratleda ajaperioodi, millal detailplaneering on ajakohane ja sobilik ehitustegevuse aluseks. Seda illustreerib ka olukord, kus kodifitseerimise käigus ei ole *expressis verbis* lähiaastaid sätestatud, kuid tinglikult lähtutakse PlanS-i ja EhS-i regulatsioonides 5 aasta pikkusest ajaperioodist, mille jooksul lähiaastad täituvad ja tuleks hakata hindama planeeringu ajakohasust. Autori

⁷⁶ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 155

⁷⁷ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 182

⁷⁸ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 51

hinnangul ei loo selline olukord piisavalt õigusselgust ja vajalik oleks lähiaastad mõistena detailplaneeringus sisustada.

1.4. Detailplaneeringu ajakohasuse piiritlemisest

Arvestades, kuidas läbi planeerimisõiguse kujunemise on määratletud detailplaneeringut ja planeeringu kehtestamise otsustuse ulatuslikku kaalutusruumi, on vajalik seada detailplaneeringu elluviimisele tingimused, mis tagaksid planeerimisseaduse eesmärgiga kooskõlalise ruumilise arengu (sh ehitustegevuse). Keerukaks muudab selle peale planeeringu kehtestamist jätkuvad muutused sotsiaalses, majanduslikus, kultuurilises ja looduskeskkonnas. Lisaks võib muutuda avalik huvi.

Detailplaneeringu ajakohasuse all mõistab autor kahte samaaegset määrangut. Laiemas mõistes vastab ajakohane planeering ellu viimise ajal valitsevatele majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning avalikkuse hinnangule. Selline määratlus vastab eelkõige üldiselt ruumilise planeerimise eesmärkidele ja ajakohasust hinnates tuleb arvestada planeeringu strateegilist iseloomu. PlanS kohaselt on ruumilise planeerimise eesmärgiks võimaldada erinevate huvide, vajaduste ning avalike hüvede kaalumise ja harmoneerimise kaudu terviklikku ja sidusat ruumilist arengut, arvestades keskkonnakaitset, loodusvarade säästlikku kasutust ning kultuuripärandi säilimist ja kaitset ning arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Planeerimisel tuleb arvestada tervikruumi vajadustega ning saavutada tulemus, kus erinevad eesmärgid ja ülesanded on omavahel sidusas seoses ning neid on vastavalt kaalutud. Ruumilise planeerimise huvikeskmes on inimene ja tema heaolu, samuti tema interaktiivne suhe keskkonnaga. Ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, kõikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud. Rõhutada tuleb, et ruumiline planeerimine hõlmab kolme ruumilist aspekti, milleks on maapind, maapõu ja õhuruum planeeritava ala kohal.⁷⁹

Kitsamas mõistes vastab ajakohane detailplaneering ruumilist keskkonda kujundavatele tingimustele, milleks on eelkõige kehtestatud planeeringu sisu, materiaaalõigus, planeeringu kehtestamise järgselt muutunud asjakohased planeeringud (eelkõige liigilt üldisemad aga ka piirkonnas hiljem kehtestatud teised detailplaneeringud) ja muud kohaliku omavalitsuse

⁷⁹ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 7

territooriumi arengut suunavad dokumendid (nt arengukavad). Ajakohane detailplaneering vastab jätkuvalt ruumilise planeerimise põhimõtetele: elukeskkonna parendamise põhimõttele⁸⁰, huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõttele⁸¹ ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttele⁸². Nimetatud põhimõtted kujundavad mh planeeringu ruumilist lahendust ja omavad mõju elukeskkonna kujundamisele. Elukeskkond on tunduvalt laiem kui kitsalt planeeritav kinnistu. Nii muutused kinnistul või kinnistu lähialal võivad osutuda oluliseks. Detailplaneeringu elluviimisel tuleb kohalikul omavalitsusel tasakaalustada erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele. Ehitusõiguse otsustused (nt projekteerimis-tingimuste või ehitusloa väljastamine) on sarnaselt ruumilise planeerimise otsustele diskretsioonilised. Kinnisasja omanik saab eeldada, et kehtestatud detailplaneering on võimalik ellu viia.

Kuivõrd kinnisvaraarendus ja ehitus on suhteliselt pika tasuvusega ja suuri investeeringuid nõudvad valdkonnad, siis juba üksnes ressursside kasutamise otstarbekuse seisukohast on oluline, et vahendite kasutamine oleks optimaalne ja vahendite paigutus lähtuks üldistest prioriteetidest.⁸³ Ajakohasuse hindamisel peab samas tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeerimisseaduse eesmärkidele. Detailplaneeringu ajakohasuse hindamine lõppeb asjakohase ehitusõigusliku menetluse valikuga, sh võib osutuda vajalikuks muutunud asjaolude mõjul pöörduda tagasi planeeringu koostamise etappi. Kuna samal ajal on kehtestatud detailplaneering õiguslikult siduv, siis tuleb ka hinnata kas teatud aja jooksul (lähiaastatel) on kinnistuomaniku õigused ja huvid kaalutavate asjaolude seas ülekaalukamad. Planeeringu koostamisel tuleb alati teha mõistlikke jõupingutusi igasuguste ressursside raiskamise vältimiseks ja nende kestlikuks kasutamiseks.⁸⁴ Selle põhimõtte järgimine on seotud kohakeskse ruumilise lahendusega, kus tuleb järgida üldisi keskkonda ja otstarbekat maakasutamist tagavate tingimuste rakendamise võimalikkust.

Planeerimis- ja ehitusõigus on seotud omandi põhiõigusega⁸⁵, seega peab valitsema õigusselgus, millise aja jooksul on võimalik kehtestatud planeering ellu viia. Detailplaneeringu elluviimiseks kehtestatavad piirangud peavad olema jõustatavad. Oluline on mõista, kui palju

⁸⁰ PlanS § 8 – RT I, 12.12.2018, 16

⁸¹ PlanS § 10 – RT I, 12.12.2018, 16

⁸² PlanS § 12 – RT I, 12.12.2018, 16

⁸³ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 4

⁸⁴ Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 13

⁸⁵ Vt täpsemalt ptk 2.1.

on võimalik kehtestatud detailplaneeringust kõrvale kalduda ja millised on valikud, kui planeering ei ole enam ajakohane, ehk ei vasta planeerimisseaduse eesmärgile. Viimaseid käsitleb autor magistritöö kolmandas peatükis.

2. DETAILPLANEERINGU AJALISE PIIRANGU ÕIGUSJÕUD

Planeeringuga luuakse eeldused sotsiaalselt, majanduslikult, kultuuriliselt ja keskkonnaalaselt tasakaalustatud arenguks, arvestades eri huvidega. Planeeringu koostamise eesmärk on mh pikaajalise ruumilise arengu kujundamine. Planeeringu kui tervikliku ruumilahenduse kujundamisel tuleb arvestada mitme eri teguriga. Ruumilahendus ei piirdu ainult ühe kinnisasja kasutamise kavandamisega, vaid see hõlmab maa-ala eri kasutusvõimaluste tervikpilti. Terviklikkus tähendab, et näiteks elamuala kujundamisel arvestatakse transpordi, haljastuse, puhkealade, sotsiaalse infrastruktuuri jms-ga.⁸⁶ Detailplaneeringu koostamise kohustus on määratud PlanS-s, sh omab suurt otsustusõigust kohalik omavalitsus, mis võib määrata üldplaneeringuga täiendavaid detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid või juhte ja rakendada ka seaduses lubatud erandeid detailplaneeringu koostamisest loobumiseks⁸⁷. Planeeringu kehtestamiseks peab omavalitsus andma välja õigusakti. Kehtestatud detailplaneeringu elluviimisel peab olema selge, kuivõrd on planeering siduv ja millises osas planeeringulahendused on sõltuvad ajalisest piirangust.

Planeerimisseaduse eesmärk on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. Seadus sätestab planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele.⁸⁸ Arusaadavalt omab planeerimiseõiguse kaudu kinnisasjadele ehituslike reeglite kehtestamine seost eelkõige valdamise ja kasutamise elemendiga omandist. Seejuures on selge, et PS-i mõttes kujutab igasugune reeglite kehtestamine kinnisasja kasutamise – sh ehitusliku kasutamise – suhtes piirangu iseloomu.⁸⁹ Igapähe on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.⁹⁰ Paratamatult muutub kehtestatud detailplaneering kinnisomandi kitsenduseks, kuna piirab kinnisasja kasutamist. Ruumilise planeerimise üks peamisi eesmärke on huvide omavaheline tasakaalustamine⁹¹. Kehtestatud planeeringuga kaasneb õiguspärane ootus, mis seab teatud piiranguid planeeringule kui õigusaktile. Kehtestatud detailplaneeringu ajakohasus sisaldab

⁸⁶ S. Mikli. A. Pelisaar, lk 186

⁸⁷ Detailplaneeringu koostamise kohustus on sätestatud PlanS § 125 – RT I, 12.12.2018, 16

⁸⁸ PlanS § 1 lg-d 1 ja 2 – RT I, 12.12.2018, 16

⁸⁹ L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused, lk 3

⁹⁰ PS § 32 lg 2 – RT I 15.05.2015, 2

⁹¹ Vt nt RKHKo 3-3-1-33-05 p 13, 3-3-1-37-04 p 10, 3-3-1-42-03 p 21, 3-3-1-62-02 p 18

mingi ajaperioodiga piiratud õiguste ja kohustuste elluviimist. Autori hinnangul on vajalik mõista, millisel moel planeeringuga kehtestatavad õigused ja kohustused saavad õigusjõu, kuna see määrab nende muutmise võimalused tulevikus.

2.1. Detailplaneeringu kehtestamisega kaasnev omandipõhiõiguse riive

Ruumiline planeerimine on omandiülene. Detailplaneeringu kehtestamine põhjustab ruumilise planeerimise eesmärkide saavutamisel omandipõhiõiguse riive. PS § 32 sätestab omandipõhiõiguse, mille funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel. Omandil on oluline tähtsus turumajandusele põhinevas ühiskonnas ning et omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitstus tagab vaba turu. Omand on põhiõigusena kõrgendatud kaitse all.⁹² Kohalik omavalitsus peab leidma detailplaneeringut kehtestades tasakaalu ruumilise planeerimise eesmärkide saavutamise ja omandipõhiõiguse riive vahel.

Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist.⁹³ PlanS seab planeerimisalase tegevuse korraldajale ühe ülesandena maa-alale vastavate planeeringute olemasolu tagamise.⁹⁴ Üldised suunad maakasutamiseks ja ehitustegevuseks kehtestatakse üldplaneeringuga. Detailplaneeringuga viiakse eelkõige üldplaneeringut ellu, sh võidakse seada planeeringualal paiknevale kinnisomandile ruumilise terviklahenduse loomiseks kitsendusi. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse.⁹⁵ Ruumilise planeerimise eesmärk on kitsamalt tuvastatavad planeerimisseaduse eesmärkidest ja seaduses sätestatud planeerimise põhimõtetest. Ruumilise planeerimise põhimõtteid on aja jooksul planeerimisõiguse allikates erinevas mahus sisustatud.⁹⁶ Järelikult võivad ajas muutuda

⁹² N. Parrest, T. Annus. PõhiSK § 32/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁹³ KOKS § 6 lg 1 – RT I, 04.07.2017, 22

⁹⁴ PlanS § 4 lg 2 p 1 – RT I, 12.12.2018, 16

⁹⁵ PlanS § 10 lg 1 – RT I, 12.12.2018, 16

⁹⁶ Nt ei ole PES (RT I 1995, 59, 1006) ning vnPlanS (RT I 2002, 99, 579) avanud planeerimise põhimõtteid sedavõrd põhjalikult kui kodifitseeritud PlanS (RT I, 12.12.2018, 16). PES-is on loetletud põhimõtetenähtena planeeringu kohustuslikkus tiheasustuses (§ 2 lg 1), projekteerimistingimuste kohustuslikkus hajaasustuses (§ 2 lg 2), avalikustamise kohustuslikkus (§ 2 lg 3); vnPlanS-is on loetletud põhimõtetenähtena planeeringute koostamise avalikkuse (§ 3 lg 1), detailplaneeringu tingimusliku koostamise kohustuse (§ 3 lg 2), kinnisomandile teatud juhtudel kitsenduste seadmise õiguse (sh maakasutuse ja ehitustingimuste seadmise) (§ 3 lg 3).

kaalutlused, millele tuginedes kohalik omavalitsus planeerimis- ja ehitusõigust puudutavaid otsustusi langetab.

Üldistatuna saab öelda, et detailplaneeringu koostamise kohustus on seotud haldusõigusliku kontrolliga ehitiste püstitamise üle⁹⁷, mistõttu kitsendab see omandipõhiõigust. Detailplaneeringu elluviimine on tavaliselt rida omavahel seotud toiminguid ja tegevusi, mille pooleli jätmise planeeringu elluviimisel ei taga planeerimise põhimõtteid järgivat ruumilist arengut. Seega, on põhjendatud survestada detailplaneeringu elluviimist. Paratamatu on samas ka, et kinnisasja mingil viisil kasutamine piirab naaberkinnisasja kasutamise võimalusi. Detailplaneeringu koostamisele järgneb tavapäraselt ehitiste püstitamine, sh väljastatakse ehitusluba. Ehitusloa andmine on diskretsiooniotsus, mille langetamisel tuleb mh arvestada naabri õigusi ja huve. Riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve.⁹⁸ Kinnisasja omanikule tekivad detailplaneeringu kehtestamise järgselt planeeringu elluviimisel vähemalt eelnimetatud detailplaneeringu kohustuslike ülesannete ulatuses õigused ja kohustused. Täpne õiguste ja kohustuste ulatus selgub planeeringu kehtestamise otsusest ja planeeringust endast. Seadusandja on samas andnud viite, et kehtestatud detailplaneeringuga kavandatud ehitustegevus tuleb viia ellu lähiaastatel.

Vahekokkuvõttena leiab autor, et planeeringu koostajal on õigus seada detailplaneeringu kehtestamisega kinnisomandile kitsendusi. Kohtupraktikas on leitud, et sellised kitsendused toovad endaga kaasa omandipõhiõiguse riive. Omand on kõrgendatud kaitse all, mistõttu tuleb täpselt määratleda riive sisu ja ulatus. Seaduse antud volituse kohaselt saab kitsendusi seada haldusaktiga.

2.2. Kehtestatud detailplaneering haldusaktina

Kohaliku omavalitsuse planeerimispädevuse vastaspoolel on puudutatud isikute põhiõigused.⁹⁹ Detailplaneeringu kehtestamisega kaasneb põhiõiguse riive – omandikitsendus¹⁰⁰. Omand on

⁹⁷ PlanS § 125 lg 1 (RT I, 12.12.2018, 16) kohaselt on detailplaneeringu koostamine on nõutav linnades kui asustusüksustes, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus ehitusloakohustusliku: 1) hoone püstitamiseks; 2) olemasoleva hoone laiendamiseks üle 33 protsendi selle esialgu kavandatud mahust; 3) olulise avaliku huviga rajatise, näiteks staadioni, golfiväljaku, laululava, motoringraja või muu olulise avaliku huviga rajatise püstitamiseks; 4) olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamiseks, kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht on valitud üldplaneeringuga.

⁹⁸ RKHKo 3-3-1-64-02 p 16

⁹⁹ L. Kanger, lk 3

¹⁰⁰ Vt N. Parrest, T. Annus. PõhiSK § 32/18. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

isiku kõige ulatuslikum ja täielikum võim asja üle. Omand kui asjaõiguslik õiguspositsioon tähendab omaniku jaoks eelkõige omandivabadust ehk omanikule antud ulatuslikku võimu ja otsustusõigust asjaga ümberkäimisel. Igal omanikul on seega põhimõtteliselt õigus vallata ja kasutada oma omandit enda äranägemise järgi ning tema õigusi piiravad üksnes teiste omanike või muude isikute õigused või üldised huvid tervikuna või on need kitsendused kehtestatud ainult seadusega.¹⁰¹ Kuna detailplaneering on käsitledav kui omandi kitsendus, siis saab planeeringut kehtestada vaid õigusaktiga. On selge, et kohalike omavalitsuste planeerimispädevuse teostamine saab toimuda üksnes avalikes huvides, s.t üksnes avalikud huvid õigustavad kohaliku omavalitsuse sellise intensiivsusega sekkumise eraomandisse.¹⁰² Sekkumine saab toimuda volitusnormi ja seadusliku aluse olemasolul.

PlanS § 139 lg 1 kohaselt kehtestab detailplaneeringu valla- või linnavalitsus. Teatud tingimustel¹⁰³ kehtestab detailplaneeringu kohaliku omavalitsuse volikogu. Sealjuures tuleb arvestada, et aktil, mil on vahetu toime konkreetse kinnisasja valdaja õigustele ja kohustustele, on materiaalses tähenduses haldusakti tunnused.¹⁰⁴ Haldusakti eesmärk on isiku õiguste või kohustuste tekitamine, muutmine või lõpetamine.¹⁰⁵ Planeerimismenetlus (sh detailplaneeringu koostamine) lõppeb kas detailplaneeringu kehtestamise või mitte kehtestamise otsustusega. Detailplaneeringu ajakohasust saab analüüsida kehtestatud detailplaneeringul.

Ruumilised planeeringud reguleerivad märkimisväärselt suure, kuid siiski üheselt määratletava hulga isikute ja asjade õiguslikku režiimi ning on iseloomult paljuski võrreldavad üldkorralduste kogumiga.¹⁰⁶ Üldkorralduse puhul on tegu teatud mõttes üleminekuvormiga klassikaliste haldusaktide (s.t konkreetsele isikule suunatud ettekirjutuste ja lubade jm individuaalse iseloomuga aktide) ning üldaktide (nt seadus, määrus) vahel.¹⁰⁷ HMS-i kohaselt on üldkorraldus haldusakt. HMS § 60 kohaselt loob õiguslikke tagajärgi ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas

¹⁰¹ I. Kull. AÕS § 68 – Asjaõigusseadus I. 1.-3- osa (§-d 1-167). Komm vlj. Tallinn: Juura 2014, lk 277

¹⁰² L. Kanger, lk 12

¹⁰³ Kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestab detailplaneeringu kui 1) planeeringuala kohta ei ole kehtestatud üldplaneeringut; 2) planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut; 3) planeeringuga kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi; 4) planeering koostatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks. Alus PlanS § 60 lg 1 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁰⁴ Nt RKÜKo 3-3-1-85-10 p 20

¹⁰⁵ HMS § 51 lg 1 – RT I, 13.03.2019, 55

¹⁰⁶ Seletuskiri haldusmenetluse seaduse eelnõu juurde. 456 SE I

¹⁰⁷ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 264

haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel.¹⁰⁸ PlanS kohaselt koosneb planeering planeerimise tulemusena valminud seletuskirjast ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Planeeringu seletuskirjas esitatakse planeeringuala ja selle mõjuala analüüsil põhinevad järeldused ja ruumilise arengu eesmärgid, nende saavutamiseks valitud planeeringulahenduse kirjeldus ning valiku põhjendused.¹⁰⁹ Eelkõige detailplaneeringu seletuskiri on aga kohaks, kus selgitada kuidas konkreetne planeering ruumilise planeerimise eesmärgi täitmisele kaasa aitab. Üldkorraldus võib sisaldada abstraktse iseloomuga ettekirjutusi, millega reguleeritakse haldusakti adressaatide käitumist määramata arvul juhtudel.¹¹⁰ Kuigi adressaatide ring üldkorraldusest otseselt ei nähtu, on adressaadid objektiivselt kindlaks määratavad üldiste tunnuste alusel.¹¹¹ Ruumilise planeerimise puhul on peetud adressaatide kindlaks määramisel oluliseks mh planeeritava ala ulatust ja sellel paiknevat kinnisasju. Mistõttu on selge, et kinnisasja omanik (igakordne, mitte aga konkreetne) on alati detailplaneeringu kehtestamise otsuse adressaadiks ja planeeringu lahendus on elluviimisel talle siduv.

Kirjalik haldusakt peab olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse kas haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.¹¹² Praktikas on detailplaneeringu puhul nii seletuskiri kui ka joonised kehtestamise otsuse kui haldusakti lisaks. Planeeringu koosseisus võib eksisteerida ka materjale, mida ei kehtestata¹¹³ (nt planeeringu menetlemise kirjavahetus, planeeringu koostamise aluseks olevad uuringud ja eksperthinnangud, jmt). Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Kui mõne sekundaarse põhjenduse kordamise asemel tehakse motivatsioonis viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.¹¹⁴ Sellise selguse loomine on eelkõige vajalik mõistmaks, kuidas planeeringu kehtestaja eeldab detailplaneeringu elluviimist ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomist. Siinkohal peab juhinduma ka sellest, et ulatuslikemate aktide, sh detailplaneeringute kehtestamise otsuste

¹⁰⁸ HMS § 60 lg 1 ja 2 – RT I, 13.03.2019, 55

¹⁰⁹ PlanS § 3 lg-d 2 ja 3 – RT I, 12.12.2018, 16

¹¹⁰ RKHKm 3-3-1-95-07 p 13

¹¹¹ RKHko 3-3-1-54-07 p 7

¹¹² HMS § 56 lg 1 – RT I, 13.03.2019, 55

¹¹³ Vastav seisukoht on selgelt väljendatud Riigikohtu halduskolleegiumi 10.11.2009 otsuse kohtasjas nr 3-3-1-84-08 p-s 16 ning PlanS (RT I, 12.12.2018, 16) § 3 lg-te 2, 3 ja 4 koosmõjus.

¹¹⁴ RKHko 3-3-1-28-04 p 16

korral on põhjendatud nõuda põhimotiivide esitamist ka otsuses endas.¹¹⁵ Järelikult on vajalik kehtestamise otsuse resolutiivosas viidata detailplaneeringu osadele, mida planeeringu kehtestaja soovib kehtestada õigusaktina.

Vahekokkuvõttena märgib autor, et eelnev on vajalik kehtestatud planeeringu sisu mõistmiseks nii kehtestamisel kui ka planeeringu elluviimisel. Ruumiliste planeeringute puhul ei ole alati olnud selge, millise haldusaktiga on tegu. Haldusaktina antud tingimusi tuleb hinnata enne ehituslikku projekteerimist, et selgitada millised õigused ja kohustused planeeritaval alal kehtivad, sh kas lähiaastad on ajaperioodina möödunud. Haldusaktiga isikule peale pandavad kohustused peavad õiguskindluse ja õiguskaitse tagamiseks olema selgesõnalised – põhjendatud kõhkluste korral tuleb neid tõlgendada kitsendavalt. Seevastu haldusaktiga antud õigusi ei saa igal juhul adreassaadi kasuks laiendavalt tõlgendada, iseäranis, kui see kahjustaks kolmanda isiku huve.¹¹⁶ Vahemärkusena olgu nimetatud, et eelnevalt kirjeldatud nõuded kehtivad ka otsuse kohta, millega jäetakse detailplaneering kehtestamata või tunnistatakse kehtetuks. Kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema.¹¹⁷ Eelnevalt on autor esile toonud, et kehtestatud detailplaneering põhjustab omandiõiguse riive teatud aja perioodi jooksul. Õiguselguse huvides peab olema kinnitusomanikule sellise riive sisu ja ulatus arusaadav ning tulemus ette nähtav.

2.3. Lähiaastate kui määratlemata õigusmõiste sisustamine

Detailplaneeringuga suunatakse planeeritaval alal lähiaastatel, kui piiratud ajaperioodi jooksul ehitustegevust. Lähiaastad on planeerimisõiguses kasutusel kui määratlemata õigusmõiste. Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.¹¹⁸ Määratlemata õigusmõisted on üldjuhul sätestatud üldaktides.¹¹⁹ Seaduses kasutatavate mõistete sisu täpsus moodustab terve skaala täpsemast

¹¹⁵ RKHKo 3-3-1-16-05 p 17

¹¹⁶ I. Pilving Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006, lk 134

¹¹⁷ RKHKo 3-3-1-28-04 p 16

¹¹⁸ RKPJKo 3-4-1-5-05 p 16

¹¹⁹ RKHKo 3-3-1-87-10 p 16

vähem täpsemateni. Mitmed normi koosseisu tunnused on üsna ühemõttelised – kas juba oma nende olemusest lähtuvalt, nt koht, või õiguslikult, kuna need on piiritletud seaduste ja kohtupraktikaga, nagu näiteks omand, majandustegevus. Mitmed normi koosseisu tunnused ei ole aga määratletud, kuid need on konkreetsel juhul määratletavad.¹²⁰ Detailplaneeringu kehtestamise otsustamisel tuleb autori hinnangul kaalutlustes sisustada ka lähiaastad.

Lähiaastate kui määratlemata õigusmõiste sisustamine nõuab tulevikuproгноosi; see on omakorda aga võimalik ainult siis kui arvestatakse, hinnatakse ja kaalutakse omavahel väga erinevaid seisukohti. Iseenesest ei ole võimalik alati ainsat õiguspärast otsust kindlaks teha.¹²¹ Kohaliku omavalitsuse volikogul kui detailplaneeringu kehtestajal võib olla äärmiselt keeruline prognoosida konkreetse kinnistu ruumilist arengut pikaks ajaperioodiks ette. Seadusandja ja kohtupraktika on andnud samas paindlikud valikud ruumiliste planeeringute koostamiseks ja ehitustegevuse korraldamiseks. Riigikohus on leidnud, et kehtestatud üldplaneering ei tekita isikutele abstraktset kaitstavat usaldust sellega kindlaks määratud tingimuste muutumatuna säilimiseks. Isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda.¹²² Analoogia korras saab Riigikohtu seisukohta kohaldada ka detailplaneeringule. Detailplaneeringu kehtima jäämisest huvitatud isikul on õigustatud ootus, et vähemalt lähiaastate jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist viiakse ellu detailplaneeringus sätestatud krundi ehitusõigus.

Kohtupraktikas on Riigikohtu halduskolleegium 05.03.2019 oma kohtuotsuses nr 3-13-385 p-s 12 rõhutanud, et detailplaneeringu elluviimine ei ole planeeringu koostamisest huvitatud isikule kohustuslik, kui seadus või planeering ei näe ette teisiti. Seega ei ole näiteks naaberkinnisasja omanikul üldjuhul õigust nõuda detailplaneeringu realiseerimist. Kui aga detailplaneeringut on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida detailplaneeringuga kehtestatud nõudeid. Kohalik omavalitsus peab mh väljastatud lubadega tagama, et detailplaneeringuga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeering naabrite õigusi või avalikke huvi kaitsvaid tingimusi silmas pidades kindlaks määras. Kuna kohalik omavalitsus korraldab nii planeerimis- kui ka ehitustegevust, on kohalikul omavalitsusel kohustus tagada, et detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse aluseks olukorras, kus detailplaneeringut on asutud ellu viima. Õiguslikke vaidlusi detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise ja selle usaldamisega tekitatud kahju hüvitamise üle aitaks vältida see, kui seadusandja sätestaks

¹²⁰ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 90

¹²¹ H. Maurer, lk 90

¹²² RKHKo 3-3-1-12-07 p 13

tähtajad, mille jooksul isik saab planeeringu kehtimajäämist usaldada ja mille möödumisel tekib kohalikul omavalitsusel senisest lihtsam võimalus tunnistada detailplaneering kehtetuks. Samuti on võimalik detailplaneeringu realiseerimise tähtaeg määrata detailplaneeringus.¹²³

Praktikas on kohaliku omavalitsuse tasandil püütud sisustada detailplaneeringu lähiaastate mõistet ka üldplaneeringus eesmärgiga sätestada üldised põhimõtted. Näiteks sätestati Paikuse Vallavolikogu 15.06.2009 määrusega nr 8 kehtestatud Paikuse valla üldplaneeringu¹²⁴ seletuskirjas põhimõte, mille kohaselt oli detailplaneeringu kehtivuseks määratud kuni seitse aastat kehtestamisest. Kehtivus oli seotud ehitusloa menetlemise algusega. Selline säte oli vajalik, et suunata kiiresti arenevas elukeskkonnas detailplaneeringuid ellu viima, kuna planeeringu kehtestamise järgselt tuleb kohalikul omavalitsusel olla valmis pakkuma planeeritavale alale erinevaid avalike teenuseid. Sarnane regulatsioon on sätestatud Jõhvi Vallavolikogu 18.07.2013 määrusega nr 127 kehtestatud Jõhvi valla üldplaneeringus¹²⁵. Jõhvi valla üldplaneeringus on sisuliselt täpsustatud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse alust. Paikuse valla üldplaneeringu vastavate sätet kohta väljastas 2013. aastal õiguskantsler seiskoha¹²⁶, mille kohaselt (i) selline tähtaja kehtestamine üldplaneeringus riivab isikute omandipõhiõigust (isikud ei ole vabad oma põhiõigustest tulenevate õiguste teostamisel, juhul kui detailplaneeringu kehtivusaeg on piiratud); ja (ii) kohalikul omavalitsusel puudub seadusest tulenev volitus reguleerida nii täpselt detailplaneeringu kehtivust. Eelkirjeldatud püüded ilmestavad detailplaneeringu lähiaastate sisustamise vajalikkust kohalike omavalitsuste tasandil.

Lähiaastate määratlemine on oluline, et kinnistuomanikule oleks selge, kuidas ja millistel tingimustel omandit kasutada võib. Ka PlanS kodifitseerimisel on rakendusanalüüsi läbi viimisel leitud, et õiguskindluse põhimõtte vajaks planeerimisõiguses eriregulatsiooni. Töögrupi hinnangul tulnuks sätestada planeeringu ajaline kehtivus, muutmise kord, kehtetuks tunnistamise kord ja planeeringute ülevaatamis/kaasajastamis menetlus. Need instituudid peaksid muutma nii isikule kui ka avaliku võimu kandjale ettearvestatavaks, kui kaua mingi planeering kehtib. Ühtlasi suureneks töögrupi hinnangul õigusrahu ja väheneks kohtumenetluste arv, kuna ajaproovile mitte enam vastu pidavad planeeringud kaotaksid

¹²³ RKHKo 3-3-1-9-14, p 21

¹²⁴ Autor on viidatud üldplaneeringu üks koostamise konsultantidest.

¹²⁵ Autor on viidatud üldplaneeringu üks koostamise konsultantidest.

¹²⁶ Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Detailplaneeringute kehtivusaeg. 10.07.2013 nr 6-4/130671/1303115

kehtivuse muutmise/ kehtetuks tunnistamise/ kaasajastamismenetluse kaudu.¹²⁷ Varasemalt on nii planeerimisõiguse õigusloomes kui ka kohtulahendites peetud oluliseks „lähiaastate“ määratlemist. Selline lähemine ei oleks ka eriti erandlik. Nt Saksa haldusmenetluse seaduse (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, edaspidi *VwVfG*,) § 75 lg 4 kohaselt kehtib reegel, et kui planeeringut ei asuta 5 aasta jooksul alates kehtestamisest ellu viima, kaotab planeering kehtivuse.

Seaduseelnõu koostamisel siiski kõiki rakendusanalüüsis tehtud ettepanekuid sisse ei viidud. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistavas täiendavas analüüsis leiti, et detailplaneeringule ei määrata tähtaega. Kuid töögrupi hinnangul loob õiguskindluse teadmine, et kord kehtestatud detailplaneering kehtib kuni sellekohase uue (põhjendatud) otsuse tegemiseni, sest vastasel juhul puuduks tõsikindel teadmine, kuidas ühte või teist maa-ala kasutama hakatakse ja millist ehitist maa-alale ehitada kavatakse. Võimalikuks peeti uue regulatsiooni sõnastamisel loobuda sisustamata õigusmõiste „lähiaastad“ kasutamisest, kui tasakaaluks käsitletakse täpsemalt detailplaneeringu elluviimise regulatsiooni. Leiti, et vajalik oleks reguleerida nn järelmonitooring, et teada, kuidas planeeringulahenduse elluviimine on kulgenud.¹²⁸

Autori hinnangul peaks kohalik omavalitsus detailplaneeringu elluviimise lähiaastad sisustama kindla ajaperioodiga ja mitte piirduma ainult hinnanguga, kas detailplaneering on ajakohane ruumilise planeerimisele järgnevas loamenetluses. Detailplaneeringu elluviimiseks vajalike toimingute ja tegevuste iseloomust lähtuvalt on autori hinnangul kohane siduda detailplaneeringu lähiaastate määratlemine elluviimise algusega. Seda eelkõige selle tõttu, et praktikas on planeeringu elluviimise esimeseks sammuks tavapäraselt kinnistu jagamine kruntideks, millest moodustatakse uued kinnistud. Peale omandi jagamist, ja tihti ka omanike muutumist, on peaaegu et võimatu planeeringu kehtestamisotsust tagasi keerata ja planeeringu kehtestamiseelne ruumiline olukord saavutada. Samas, mida rohkem aega möödub planeeringu kehtestamisest, seda tõenäolisemalt ei vasta planeeringuga kehtestatud lahendus enam reaalsuse nõuetele.¹²⁹ Puht praktilistel elulistel ja majanduskäibega seotud põhjustel ei saa sisustada lähiaastaid kitsalt ehitustegevusega.

¹²⁷ K. Heinla jt. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2009, lk 37

¹²⁸ A. Pelisaar jt. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2010, lk 95

¹²⁹ S. Mikli. A. Pelisaar, lk 188

Vahekokkuvõttena saab väita, et lähiaastad on ajaline piirang detailplaneeringu elluviimiseks, mis algab kehtestamise otsuse jõustumisest ja lõppeb PlanS-i sätete¹³⁰ grammatilise tõlgendamise korral ehitustegevuse lõppemisega (kasutusloa või -teatise väljastamisega¹³¹). Mainitud ajalise piirangu kestvus on määratud abstraktselt ja see vajab sisustamist. Detailplaneeringu koostamise eesmärgiks ei ole ainult saavutada ehitustegevuse läbiviimine. Seega, oleks autori hinnangul vajalik peale lähiaastate ajalise perioodi sisustamise määratleda ka milline tegevus on esimene, millega alustatakse detailplaneeringu elluviimist.

2.4. Kehtestatud detailplaneeringu õiguslik siduvus

Detailplaneeringuga tagatakse mh ehitustegevusega ruumilise tervikliklahenduse loomine arvestades ruumilise planeerimise eesmärki. Tegu võib olla planeeringu ellu viimisel nii abstraktse kui ka konkreetsete sisuga ettekirjutuste täitmisega. Peale planeeringulahenduse tõlgendamise vajaduse tekib küsimus, kuidas on kehtestatud detailplaneering siduv järgnevas loamenetlustes. Kehtestatud planeeringulahendust tavaliselt täpsustatakse järgnevas projekteerimise või ehitusprotsessis. Sarnaselt ruumilisele planeerimisele, kus liigilt üldisemat planeeringut täpsustatakse liigilt detailsemaga, toimub ruumilahenduse täpsustumine ehitusõiguse regulatsioonis – ehitusluba antakse eelprojekti tasemel, mida täpsustatakse vastavalt nõuetele põhiprojekti ja tööprojekti staadiumis¹³². Detailplaneeringuga saab ruumilist arengut suunata vaid siis kui planeering on õiguslikult siduv.

Haldusakt kui kohustuslik regulatsioon peab olema siduv ja kestav, ta peab looma õigusliku stabiilsuse. See tuleneb juba haldusakti regulatiivsest iseloomust. Lisaks tuleneb see haldusakti spetsiifilisest selgitavast ja stabiliseeritavast funktsioonist, mis omakorda rajaneb õiguskindlusel.¹³³ Eesti õiguskorras kaasneb siduvus haldusakti kehtivusega, st tekib reeglina koos jõustumisega ja kaob koos kehtivuse lõppemisega või peatumisega. Siduvus ei sõltu sellest, kas haldusakti võib tulevikus veel vaidlustada või muuta. Kui haldusakti kehtivust või täitmist ei ole peatatud, ei anna vaidlustamise või muutmise pelk võimalus haldusorganile alust keelduda akti täitmisest või selle arvessevõtmisest täiendavate otsuste tegemisel.¹³⁴ Detailplaneeringu puhul tekitab küsimusi siduvuse osas termin lähiaastad, mille jooksul on

¹³⁰ Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. Alus PlanS § 124 lg 2 2. lause – RT I, 12.12.2018, 16

¹³¹ Vt kasutusloa ja -teatise sisu ja andmise aluseid EhS §-dest 47, 48, 50 ja 55 – RT I, 01.02.2019, 5

¹³² Vt põhimõtteid Majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrus nr 97, Nõuded ehitusprojektile – RT I, 18.07.2015, 7

¹³³ H. Maurer, lk 180

¹³⁴ I. Pilving, lk 218

planeering ehitustegevuse aluseks¹³⁵. Selline detailplaneeringu olemuslik tingimus viitab õigustehniliselt haldusakti põhiregulatsioonile lisaks kõrvaltingimuse andmisele.

Haldusakti siduvuse õiguslikuks aluseks on Eesti õiguses HMS § 60 lg 2 ls 1. Kuna selle kohaselt kaasneb siduvus kehtivusega, on siduvuse eeldused määratletud kehtivuse eelduste kaudu. Need on sätestatud HMS §-s 61. Kehtivus eeldab haldusakti teatavastegemist või kättetoimetamist. Lisaks sellele ei tohi jõustumine olla kõrvaltingimusega edasi lükatud või peab edasilükkamisest tulenev hõljumisaeg olema möödunud, haldusakt ei tohi olla tühine ning kehtivus ei tohi olla peatatud ega lõppenud.¹³⁶ Detailplaneeringule on kohaldatavad kõik haldusõiguse põhimõtted siduvuse määramisel. Kehtiv detailplaneering on õiguslikult siduv ehitustegevusele või ehitustegevuse aluseks olevale ehitusloale.¹³⁷ Detailplaneering ei kaota kehtivust (ja seega ka siduvust) planeeringuga kavandatu elluviimisel. Tegemist ei ole HMS § 61 lg-s 2 nimetatud olukorraga, kus haldusaktiga antud õigus oleks lõplikult realiseeritud.¹³⁸ Ka HMS § 70 lg-st 1 tuleneb, et haldusakti kehtetuks tunnistamiseks tuleb anda iseseisev haldusakt, millele kohaldatakse kõiki haldusakti kohta kehtivaid nõudeid. Tegevusetusega ei saa detailplaneeringut kui haldusakti kehtetuks tunnistada.¹³⁹ Detailplaneeringuga vastavalt määratletud ehitusõiguse tingimused kehtivad võimalike planeeringualale püstitavate ehitiste suhtes üldiselt – nt tuleb detailplaneeringuga määratletud ehitusõigusest juhinduda mitte üksnes ehitiste esmakordsel püstitamisel, vaid ka siis, kui planeeringu alusel varem väljastatud ehitusloa alusel ehitatud hooned soovitakse asendada uutega. Seetõttu ei mõjuta ehituslubade väljastamine detailplaneeringu regulatsiooni kehtivust.¹⁴⁰ Eelnevast lähtuvalt ei ole ka võimalik detailplaneeringu siduvust peatada – planeerimisseaduses puuduvad vastavad sätted. Seega, kehtestatud detailplaneeringu siduvust saab muuta planeeringu kehtetuks tunnistamisega (sh olukorras, kui soovitakse detailplaneeringu lahendust muuta¹⁴¹ või kui detailplaneeringu kehtestamine tühistatakse kohtus). Autor järeldab, et kuigi planeerimisõiguses on seatud detailplaneeringu elluviimisele piirangud (sh ajalised), siis planeeringu õiguslik siduvuse lõpetamine vajab täiendavat otsustust. Detailplaneering on jätkuvalt kehtiv ka olukorras, kus planeeringu elluviimine ei teeni enam planeerimisseaduse eesmärke. Eelnev on oluline, kuna võib olla eksitav arvestada detailplaneeringu ajakohasusel vaid formaalselt siduva haldusakti (kehtestamise otsuse) olemasolu.

¹³⁵ PlanS § 124 lg 2 2. lause – RT I, 12.12.2018, 16

¹³⁶ I. Pilving, lk 63

¹³⁷ Ehitusprojekti vastuolu detailplaneeringuga on üheks ehitusloa andmisest keeldumise aluseks. Alus EhS § 44 lg 1 – RT I, 05.03.2015, 1

¹³⁸ RKHKo 3-3-1-63-10 p 9

¹³⁹ RKHKo 3-3-1-79-16 p 16

¹⁴⁰ TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198 p 13

¹⁴¹ PlanS § 140 lg 7 – RT I, 12.12.2018, 16

Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) §-ga 2 sätestati üleminekunorm, mille kohaselt enne 01.07.2015 kehtinud planeering jääb kehtima ka PlanS jõustumise järgselt. Vastav üleminekunorm on vajalik, et kehtiksid planeeringud kui halduse üksikaktid, mis võivad uue seaduse jõustumisel muutuda teatud osas õigusvastaseks.¹⁴² EhSRS kohaselt ei tehta vahet, millise planeerimist reguleeriva seaduse alusel või millisel eesmärgil on kunagi planeering koostatud, või kas planeering on ellu viidud. Selline ülemineku norm võis olla vajalik, kuid jätab samas võimaluse tõlgendada enne 01.07.2015 kehtestatud detailplaneeringutes lähiaastate ajaperioodi vm ajakohasuse hindamise aluseid teisiti kui kehtiv seadus seda ette näeb. Praktikast on omavalitsused lähtunud sellise erisuse tekkimist ja tavaliselt hinnatakse kõiki enne 01.07.2015 kehtestatud detailplaneeringuid samadel alustel nagu peale seda tähtaega kehtestatud detailplaneeringuid, ehk kohaldatakse sama regulatsiooni kehtetuks tunnistamisele¹⁴³.

Eelnevat kokku võttes saab nentida, et ruumilise planeerimise otsused on eripärased ja need jõustatakse halduse üksikaktiga (üldkorraldus). PlanS eesmärgist tuleneb, et ruumilise planeeringuga luuakse eeldused pikaajaliseks ruumiliseks arenguks ja oluline on saavutada planeeringu terviklahenduse elluviimine. Detailplaneeringu kehtestamise otsuses peab kohalik omavalitsus määrama ära, milline osa planeeringust soovitakse kehtestada (klassikaliselt koosneb planeering seletuskirjast ja joonistest), sh on võimalik määratleda kõrvaltingimusega täiendavaid kohustusi planeeringu ellu viimiseks (nagu vajalikud tegevused ja vajaduse korral nende järjekorra). Ülejäänud planeerimise käigus koostatud materjale ja teostatud toiminguid võidakse võtta aluseks planeeringulahenduse tõlgendamisel. See võib olla vajalik, kuna detailplaneering võib sisaldada suhteliselt abstraktseid tingimusi ehitiste rajamiseks ja ruumi kujundamiseks. Kehtestatud detailplaneering on siduv pika aja jooksul ja sellega kaasneb kinnisasja omanikule oluline omandiõiguse riive. Siduvuse lõpetamiseks tuleb detailplaneering tunnistada kehtetuks või koostada planeeritavale alale uus detailplaneering. Eelnev loob raamistiku, mida tuleb arvestada detailplaneeringu ajakohasuse hindamisel.

¹⁴² Seletuskiri ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu juurde. 572 SE, lk 3

¹⁴³ Vt täpsemalt PlanS § 140 – RT I, 12.12.2018, 16

3. DETAILPLANEERINGU AJAKOHASUSE TUVASTAMISE VÕIMALUSED JA AJAKOHASUSE MÖÖDUMISE TAGAJÄRJED

Planeerimisseaduse eesmärkidele vastavat terviklikku planeeringulahendust saab ellu viia piiratud aja jooksul. Seda kinnitab seadusandja tahe siduda detailplaneeringu elluviimine teatud ajaga – lähiaastatega. Detailplaneering ei muutu peale lähiaastate möödumist kehtetuks. Peale lähiaastate möödumist väheneb kindlus, et detailplaneering kehtestatud kujul saab ellu viia. Juhul kui alale on kehtestatud detailplaneering, peab ehitusprojekti koostamisel sellest lähtuma.¹⁴⁴ PlanS kohaselt on võimalik detailplaneeringu koostamise kohustuse korral jõuda hoone püstitamise või laiendamiseni ka muul viisil, kui kehtestatud detailplaneeringu alusel. Erandeid on võimalik teha EHS-is sätestatud menetluste abil.

Ajakohasuse ja seda mõjutavate asjaolude tuvastamiseks tuleb analüüsida kehtestatud detailplaneeringut olukorras, kus asutakse planeeringut ellu viima – tavapäraselt ehituslikes loamenetlustes. Vajalik on hinnata kas: möödunud on ajaperiood, mille jooksul detailplaneering on ehitustegevuse aluseks; või on peale kehtestamist muutunud materiaalõigus; või on muutunud planeeringulahenduse ellu viimist mõjutavad muud asjaolud (nt kehtestatakse mõni uus strateegiline dokument, mis omab mõju kehtestatud detailplaneeringule). Arvestades ruumilise planeerimise ja ehitusõiguse olemust võib olla muutuvaid asjaolusid loetlemata hulk. Abstraktselt võib selliseid asjaolusid koondada üldnimetuste alla nagu majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised ja keskkondlikud, millele lisandub veel avalikkuse hinnang ruumilisele arengule. Järgnev analüüs määratleb, millised kaalutlused vähendavad aja möödumisel detailplaneeringu kehtestamisest tekkinud õiguspärast ootust selliselt, et planeeringu elluviimine võib muutuda võimatuks. Autor leiab, et kohane on esile tuua ka võimalused, millega saab vältida olukorda, kus detailplaneeringu kohane ehitustegevus ei vasta planeerimisseaduse eesmärgile.

3.1. Kehtestatud detailplaneeringust lähtuv õiguspärane ootus

Haldusmenetluse seaduse tähenduses on õiguspärasel ootusel kindel sisu, tema tekkimiseks peab olema alus (kehtiva haldusakti näol), kontrollida tuleb, kas õiguspärane ootus on üldse tekkinud (isik on asunud oma elukorraldust haldusaktist lähtudes muutma) ja kas ei esine usaldust või selle kaitset välistavaid tingimusi.¹⁴⁵ Kõige üldisemalt peab see printsiip looma

¹⁴⁴ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 156

¹⁴⁵ A. Aedmaa, lk 360

kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).¹⁴⁶ Õiguspärase ootuse printsiibi kohaselt on igäihel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igäiks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.¹⁴⁷ Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igäihel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.¹⁴⁸ Nendest põhimõtetest tuleneb igäihe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.¹⁴⁹ Kohtupraktikas on Riigikohtu halduskolleegium 08.05.2014 kohtuotsuse nr 3-3-1-9-14 p-s 20 leidnud, et planeerimisseaduse sätteid, mis käsitlevad detailplaneeringut kui lähiaastate ehitustegevuse aluseks olevat akti ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise regulatsiooni, tuleb käsitleda koostoimes. Need sätted jätavad planeeringu kehtima jäämisest huvitatud kinnistuomanikule õigustatud ootuse, et tal on vähemalt lähiaastate jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist mõistlik võimalus detailplaneeringus sätestatud krundi ehitusõigus realiseerida. Detailplaneeringuid ei ole kolleegiumi hinnangul õige võrdsustada ajutiste normidega, mis ei loo üldse õiguspärasest ootust.

Igäiks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.¹⁵⁰ Näiteks on Tallinna Halduskohus oma 16.02.2011 kohtuotsuse nr 3-10-401, p-s 7.2 leidnud, et kinnistu suhtes kehtiv detailplaneering kaitseb negatiivsete mõjutuste eest ning peab tagama planeerimismenetluses naaberkinnistute omanike vahel huvide kaalumise tagajärjel saavutatud kompromissi järgimise. Selle tulemusena tekib naaberkinnistuomanikele õiguspärane ootus, et detailplaneeringuga hõlmatud alal toimub ehitus vastavalt detailplaneeringule. Olukorras, kus haldusorgan lubab kehtivast detailplaneeringust kõrvale kalduda, ilma detailplaneeringut muutmata, on selgelt vastuolus nii seadusega kui ka tema varasema tegevusega.¹⁵¹ Täiendavalt on Tallinna Halduskohus samas leidnud, et kui kinnistu suhtes kehtiv detailplaneering kaitseb negatiivsete mõjutuste eest ning peab tagama planeerimismenetluses naaberkinnistute omanike vahel huvide kaalumise

¹⁴⁶ Vt RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12; 3-4-1-16-05, p 20; 3-4-1-33-05, p 21; 3-4-1-14-06, p 23

¹⁴⁷ RKPJKo III-4/A-5/94

¹⁴⁸ Vt RKPJKo 3-4-1-20-04, p 13; 3-4-1-24-11, p 49

¹⁴⁹ RKPJKo 3-4-1-2-99, p II

¹⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-24-11, p 49

¹⁵¹ A. M. Kütimaa. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld. Magistritöö. Tallinn 2012. Tartu Ülikool Õigusteaduskond - lk 69

tagajärjel saavutatud kompromissi järgimise.¹⁵² Seega järeldab autor, et detailplaneeringu kehtestamisest tekib õiguspärane ootus planeeringulahenduse elluviimise suhtes laiemale isikute ringile kui ainult kinnisasja omanik. Kuna kehtestatud detailplaneeringuga kaasneb omandiõiguse riive, tuleks autori hinnangul planeeringu ajakohasuse hindamisel anda kinnisasja omanikule kaalukam positsioon.

Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutumata kujul realiseerida. „Lähiaastate“ möödudes ei kao detailplaneeringu toime küll iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui detailplaneeringut ei ole asutud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima.¹⁵³ Kehtiva planeerimisseaduse kohaselt on detailplaneeringu kehtivus seostatud haldusõiguse põhimõtetega¹⁵⁴. Detailplaneering kehtib kehtestatud planeeringuala ulatuses, kuniks ei ole tunnistatud kehtetuks kehtestamise otsust. Kui kehtestatud detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima, st peale kehtestamise otsuse jõustumist ei ole tehtud ühtegi toimingut või tegevust, millega asuti realiseerima planeeringust lähtuvaid õigusi või kohustusi, tekib koheselt risk, et lähiaastate möödudes võib kohalik omavalitsus planeerimismenetlusele järgnevas loamenetluses hinnata detailplaneeringu mittesobivaks. Mittesobivus võib väljenduda detailplaneeringu kehtestamise järgselt muutunud ja ruumilist arengut mõjutavates erinevates asjaoludes (sh muutustest õigusaktides) või aja möödumisest planeeringu kehtestamisest. Tulemusena ei pruugi detailplaneeringu elluviimisel olla tagatud planeeringu terviklahenduse elluviimine.

Õiguspärase ootuse vähenemist on seostatud vnPlanS §-s 29 sätestatud planeeringud üle vaatamise kohustusega. vnPlanS § 29 ei sätestanud kindlat ajavahemikku, mille möödudes tuleb detailplaneering pärast selle kehtestamist üle vaadata. Küll aga oli vnPlanS § 29 lg-s 3 üldplaneeringute ülevaatamise kohustus seotud kohalike omavalitsuste volikogude korraliste valimistega, seega maksimaalselt nelja aasta pikkuse perioodiga¹⁵⁵. Kohalikul omavalitsusel oli õigus ka realiseerimata detailplaneering vähemalt neli aastat pärast kehtestamist ümber vaadata. Isik pidi arvestama, et realiseerimata planeering võidakse ülevaatamise tulemusena kehtetuks tunnistada. Järeldus, et isik ei või pärast nelja aasta möödumist enam usaldada detailplaneeringu

¹⁵² TlnHKo 16.02.2011, 3-10-401 p 7.2

¹⁵³ TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210 p 13

¹⁵⁴ Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Alus HMS § 61 lg 2 – RT I, 13.03.2019, 55

¹⁵⁵ Vt KOKS § 2 – RT I, 04.07.2017, 22

kehtimajäämist, ei tulenenud vnPlanS-st siiski piisava selgusega, on nentunud Riigikohtu halduskolleegium 08.05.2014 kohtuotsuses nr 3-3-1-9-14. Kehtivas PlanS-is ei ole sätestatud enam regulaarset detailplaneeringute ülevaatamise kohustust. Seda tuleb pigem teha olukorras, kus vastava maa-ala kohta laekub ehitamise soov.

Õiguskirjanduses on piiritletud HMS-is sätestatud usaldust välistavad asjaolud, mille saab autori hinnangul ka välistada õiguspärase ootuse tekke ruumilises planeerimises. Lähtuvalt ruumilise planeeringu olemusest ei ole kõik HMS § 67 lg-s 4¹⁵⁶ toodud alused kohaldatavad. Planeerimises ei saa isik kehtestamise otsuse kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kui:

- kestab planeeringu kehtestamise vaidlustamise tähtaeg. Õiguspärast ootust ei teki kuni ei ole veel möödunud halduskohtule planeeringu kehtestamise kehtetuks tunnistamiseks kaebuse esitamise tähtaeg, samuti eelnimetatud kaebuse läbivaatamise ajal. Enne vaidlustamise tähtaegade möödumist on haldusakt küll kehtiv, kuid ei ole veel omandanud lõplikku õigusjõudu. Kui on esitatud kaebus või vaie ja selle menetluse tulemusena tunnistatakse haldusakt kehtetuks, ei saa samuti keegi õiguspärasele ootusele tugineda, sest tähtaegselt vaide või kaebuse esitamine on haldusakti õigusjõu saabumise edasi lükanud.¹⁵⁷
- planeeringu kehtetuks tunnistamise reservatsioon. Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses¹⁵⁸. Isiku õiguspärast ootust on piiratud planeerimisseaduses ette nähtud võimalusega tunnistada detailplaneering osaliselt või tervikuna kehtetuks kui i) planeeringu kehtestamisest on möödunud viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima; ning ii) planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. See usalduse kaitset välistav asjaolu on sätestatud ka isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluste loetelus (HMS § 66 lg 2 p-s 1). Neil juhtudel on isikule ettenähtav millistel juhtudel võib planeeringu kehtetuks tunnistada ja tal ei saanud tekkida kindlat ootust, et detailplaneering kehtib igavesti. Kaitstav usaldus katkeb alates hetkest, kui isikut on teavitatud planeeringu kehtetuks tunnistamise võimalikkusest.
- isik oli kehtestatud detailplaneeringu õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest oma süü tõttu teadlik. Õiguspärase ootuse põhimõtte eeldab isiku heauskset usaldust haldusakti kehtimajäämise suhtes. VÕS § 104 lg-test 2-5 juhindudes saab väita, et kui isik antud asjaoludel oleks võinud haldusakti õigusvastasusest teadlik olla, kuid ta ei

¹⁵⁶ RT I, 13.03.2019, 55

¹⁵⁷ Vt täiendavalt A. Aedmaa, al lk 365

¹⁵⁸ PlanS § 140 lg 9 – RT I, 12.12.2018, 16

olnud sellest teadlik omaenda hooletuse, raske hooletuse või tahtluse tõttu, siis sellise isiku usaldust haldusorgan kaitsma ei pea.¹⁵⁹

- detailplaneering on kehtestatud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena. HMS-is toodud loetelu ei ole ammendav. Nii kuulub muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise hulka ka nt altkäemaksu andmine. Võimalik on aga ka olukord, kus isik on ebaõigeid andmeid esitanud haldusorgani süül. Kui ebaõigete andmete esitamise põhjuseks oli haldusorgani tegevus ja isik ei olnud ega pidanudki olema haldusakti õigusvastasusest teadlik, siis tuleb ikkagi sellise isiku usaldust haldusakti kehtimajäämise suhtes arvestada (HMS § 67 lg 5). Sellel alusel haldusakti kehtetuks tunnistamine eeldab, et valeandmete esitamine oleks põhjuslikus seoses haldusakti õigusvastasusega. Kui haldusakt oleks ka ilma valeandmete esitamiseta samasugusel kujul välja antud, ei ole alust selle muutmiseks.¹⁶⁰

Vahekokkuvõttena toob autor esile, et detailplaneeringu kehtivus on seotud õiguspärase ootuse tekkega kehtestamisel. Õiguspärane ootus on samas ettenähtavalt piiritletud PlanS-is. Õiguspärase ootuse tekkimiseks peavad olema täidetud kõik järgmised eeldused:

- detailplaneeringu kehtestamise otsus annab isikule subjektiivse õiguse;
- isik on hakanud seda õigust realiseerima (kõige laiemas mõttes asunud detailplaneeringut ellu viima) või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg (hakanud on kulgema lähiaastate ajaperiood);
- detailplaneeringu kehtestamise otsuse muutmisega kaasneb isikule halvem olukord;
- isiku mõistlik ootus detailplaneeringu ellu viimiseks lähiaastate jooksul kaalub üles avaliku huvi planeeringu kehtestamise otsuse ümbervaatomiseks.

3.2. Muutused õigustloovates aktides

Detailplaneeringu elluviimine on võimalik olukorras, kus on tagatud kehtiva planeeringu materiaalne õiguspärasus. Kuna planeerimis- ja ehitusõiguse otsustused tehakse mh arvestades teisi õiguse üldakte, siis muudatus olulises alusaktis võib mõjutada kavandatud ehitustegevust. Selline olukord võib tekkida, kui peale detailplaneeringu kehtestamist muudetakse või kehtestatakse õigusakte, millel on oluline mõju detailplaneeringu lahendusele.

¹⁵⁹ A. Aedmaa, lk 366

¹⁶⁰ Samas, lk 366

Üldreeglina tuleb kohalikul omavalitsusel aga järgida, et nende üksikaktid oleksid kooskõlas üldaktidega, eelkõige seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse organ leiab, et tema üksikakt ei vasta Põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, peab ta omal algatusel akti muutma või tühistama, et viia see kooskõlla kehtiva seadusandlusega.¹⁶¹ Saksa õiguses käsitleb VwVfG olukorda, kus haldusakti aluseks olev faktiline või õiguslik olukord on hiljem muutunud ühe alusena menetluse taastamiseks. See menetluse taastamise alus on suunatud haldusakti tagasivõtmisele. Puudutatud isik esitab vastava nõude, kuna pärast haldusakti väljaandmist (haldusakti aegne õiguspärasus ei ole vaieldav) on faktiline ja õiguslik situatsioon sedavõrd muutunud, et haldusakt ei ole enam kehtiva õigusega kooskõlas.¹⁶² VwVfG-s sätestatud menetluse taastamisega on sarnane HMS-i menetluse uuendamine. Menetluse uuendamine võib toimuda eelkõige juhtudel, kus pärast menetluse lõppu (olenemata sellest, millisel alusel menetlus lõppes) ilmnevad uued asjaolud, mis eeldatavasti oleksid muutnud menetluse lõppresultaati.¹⁶³ Järelikult võiksid olla sellise olukorra lahendamisel HMS-i, kuid PlanS sisaldab erisätet. Lähtudes PlanS § 1 lg-s 3 sätestatud iseseiseva planeerimismenetluse põhimõttest koosmõjus § 140 lg-s 7 sätestatud detailplaneeringu muutmise keeluga¹⁶⁴ ei ole võimalik taastada planeerimismenetlust, selleks et peale kehtestamist muutunud asjaolud planeeringusse sisse viia. Täiendavalt on Tallinna Ringkonnakohus 28.02.2011 otsuse 3-09-2478 p-s 14 leidnud, et seni, kuni seadusandja ei ole planeerimisseaduses detailplaneeringu muutmiseks näinud ette teistsugust menetluskorda, tuleb detailplaneeringu muutmisel järgida detailplaneeringu kehtestamise menetlemiseks ettenähtud korda. Seega, detailplaneering jääb kehtima hoolimata muutunud materiaalõiguse tulemusel tekkinud õigusliku vastuoluga.

Kohtupraktikas on eelnev järeldus leidnud kinnituse. Üldakti muutumine ei muuda koheselt kehtestatud planeeringulahendust. Riigikohus on asunud seisukohale, et hoolimata muutunud seadusest ja olukorras, kus ruumiline planeering kasutab vananenud õigusmõistet, ei saa väita, et nüüdseks puuduvad vastaval alal igasugused piirangud. Planeering on siiani kehtiv ning planeeringuga mitte kavandatud tegevuste elluviimiseks on planeeringut vaja muuta.¹⁶⁵ Nimetatud seisukoha kujundas Riigikohus vaidluses kaevandamisloa väljastamisel maa-alale,

¹⁶¹ RKHKm 3-3-1-7-98 p 3

¹⁶² H. Maurer, lk 207

¹⁶³ Seletuskiri haldusmenetluse seaduse eelnõu juurde. 456 SE I

¹⁶⁴ Planeerimisseaduse kohaselt tuleb detailplaneeringu muutmiseks koostada uus sama planeeringuala hõlmav detailplaneering, lähtudes seaduses detailplaneeringu koostamisele ettenähtud nõuetest. Alus PlanS § 140 lg-d 7 – RT I, 12.12.2018, 16.

¹⁶⁵ RKHko 3-3-1-35-13 p 18

kus vaidluse ajal kehtinud Jõelähtme valla üldplaneeringu kohaselt paiknes kaitsemets. Üldplaneeringu seletuskiri tugineb selle kehtestamise ajal kehtinud metsaseadusele, milles oli sätestatud ühe metsakategooriana kaitsemets ja piirangud kaitsemetsa majandamisele (sh lageraie läbiviimisele). Kehtiv üldplaneering piiras lageraie suhteliselt väiksele alale, mis tegi võimatuks planeeringut muutmata kaevandamiseks vajaliku raadamise läbiviimise. Kolleegium asus seisukohale, et juhul kui kaevandamine on vastuolus õigusaktidega (kehtestatud üldplaneeringuga), tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada.

Teoreetiliselt on võimalik, et detailplaneeringu kehtestamise järgselt muutunud üldakt võib tekitada vastuolu planeeringusse, mis ei võimalda ilma vastuolu kõrvaldamata planeeringut ellu viia. Sellised olukorrad omavad mõju detailplaneeringu elluviimisele ja võivad olla kaalukad argumendid, et hinnata planeering mitte ajakohasuseks. PlanS näeb iseenesest sellise olukorra lahendamiseks ette erikorra. Detailplaneeringu vastavusse viimiseks pärast detailplaneeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega kannab detailplaneeringu koostamise korraldaja muudatused õigusaktides planeeringusse toiminguna, ilma avalikku planeerimismenetlust läbi viimata.¹⁶⁶ Muudatuste sisseviimisest teavitatakse, lähtudes detailplaneeringu kehtestamisest teavitamisele ettenähtud nõuetest. Selline menetlus lähtub HMS-i ilmse ebatäpsuse parandamise regulatsioonist haldusakti kohta.¹⁶⁷ Samas vaadates ruumi arendamist mõjutavaid muudatusi õigustloovates aktides, siis taolistest muudatustest tekivad planeeringu elluviimisest huvitatud isikute õiguste rikkumised. Keerukamaks teeb sellise olukorra lahendamise asjaolu, et PlanS sätted ja selgitused seaduse eelnõu seletuskirjas on sedavõrd napid, et jääb ebaselgeks kui suures ulatuses pärast detailplaneeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud üldaktide muudatusi on võimalik uut detailplaneeringut koostamata kehtestatud planeeringusse sisse viia. Puudub ka viide, kas nt kõnealuste muudatustega võib planeeringu põhilahendust muuta.

Juhendina muudatuste sisseviimiseks ning rikkumiste tuvastamiseks ja ärahoidmiseks võib käsitleda Riigikohtu Halduskolleegiumi 24.11.2017 kohtumäärust nr 3-17-1398, mis viitab menetluslikele võimalustele olukorras, kus otsustus tuleb teha muutunud õigusakti alusel. Muutused õiguskorras ei tingi automaatselt kehtestatud planeeringu kehtetuks tunnistamise vajadust või uue planeeringu koostamise kohustust, vaid õiguslikud vastuolud on kõrvaldatavad järgnevas loamenetlustes (nii ehitusloa kui ka kasutusloa menetluses). Detailplaneeringu

¹⁶⁶ PlanS § 140 lg 9 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁶⁷ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 151. Võrdle ka PlanS § 140 lg 9 (RT I, 12.12.2018, 16) ja HMS § 59 (RT I, 13.03.2019, 55)

kehtestamise järgselt tekkinud õiguslike vastuolude puhul tuleks hinnata, kas planeeringu põhilahendus oleks materiaalselt õigusvastane. Materiaalse õigusvastasuse puhul tuleb hinnata, kas planeeringu põhilahendus on kooskõlas materiaalõiguse oluliste normidega. Kontrollida tuleks kõiki materiaalõiguse norme, mida kontrolliti planeeringu kehtestamisel. Tulemusena selgub, kas õigusliku vastuolu esinemise tulemusena saaks detailplaneeringu siiski kehtestada ja ellu viia. PlanS on antud kohalikule omavalitsusele planeeringu koostamise korraldamisel ulatuslikud volitused, mis ei välista ka olukorda, kus materiaalse õiguspärasuse tuvastamisel algatatakse siiski uus detailplaneering või tunnistatakse kehtiv detailplaneering kehtetuks ja otsitakse muid viise (nt PlanS § 125 lg 5 erisus koos EhS §-s 26 sätestatud menetlusega) ehitise püstitamiseni jõudmiseks.

Vahetõttu leiab autor, et detailplaneeringu ajakohasuse hindamisel võib osutuda kehtestatud planeeringulahenduse elluviimisel takistuseks muutused materiaalõiguses. Kuigi näiliselt võib pakkuda PlanS menetluslikku võimalust detailplaneeringu vastavusse viimiseks pärast detailplaneeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega, on vajalik hinnata kuivõrd selline muutus mõjutab kehtestamisega kokkulepitud detailplaneeringut.

3.3. Muude muutuvate asjaolude mõju detailplaneeringule

Kehtestatud detailplaneering võib püsida mingi ajaperioodi vastavuses valitsevatele majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning avalikkuse hinnangule. Mida intensiivsema ruumikasutusega piirkond on (kas elanike arvu, ala kasutuse või hoonestuse tõttu), seda täpsemad tingimused on detailplaneeringuga vaja seada. Sellistes piirkondades on tavapäraselt konkureerivad huvisid rohkem ning piirkonna areng võib olla ajas kiirem ja muutused mõne aasta jooksul võivad olla keskkonnas ulatuslikumad. Seega, võib sellises piirkonnas detailplaneeringu ellu viimist mõjutavad asjaolud muutuda kiiresti ja omada mõju planeeringu ajakohasusele. Detailplaneeringu ajakohasusele mõju avaldavad muude asjaolude hulka paigutuvad ka üksikaktid, sh teised kehtestatud planeeringud, muud arengudokumentid, jõustunud kohtuotsused.

Aastaid on Eestis ruumilisi planeeringuid koostatud eeldusega, et vajalik on tagada arengule kasvutingimused. Kuid kõikides piirkondades ei ole kasv objektiivselt vajalik, võimalik või soovitatav. Kohalik omavalitsus peab tunnetama oma territooriumi eripära ja väljendama üldised arengusuunad üldplaneeringus. 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.¹⁶⁸ Üldplaneeringul on eriline kaal detailplaneeringu ajakohasuse hindamisel, kuna detailplaneeringu üks peamisi eesmärke on eelkõige üldplaneeringu elluviimine. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu puutepunktide olulisus lähtub planeeringute süsteemi hierarhilisuses, mille kontekstis on asjakohane märkida planeerimise huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtet. Planeerimisalase tegevuse korraldaja on kohustatud tasakaalustama planeeringu koostamisel erinevaid huve. Isegi olukorras, kus planeeringute süsteemi hierarhilisus annab n-ö eelise kõrgema astme planeeringule madalama astme planeeringu ees, ei saa eirata planeeringu koostamisel mõnda huvigruppi. Iga konkreetse planeeringuga seonduvad huvid tuleb planeeringu koostamise käigus välja selgitada. Lähtudes konkreetse planeeringu eesmärkidest, tuleb kaaluda, kas neid või teisi huvisid on võimalik arvestada täielikult, osaliselt või ei ole nendega võimalik arvestada.¹⁶⁹ Üldplaneering on üks kohaliku omavalitsuse oluline strateegiline juhtimisvahend, mis määrab mh detailplaneeringute koostamise ja ruumilise arengu suunamise laiemalt. Järelikult võib olla üldplaneeringu muutmine peale detailplaneeringu kehtestamist olla üheks täiendavaks asjaoluks, mis mõjutab detailplaneeringu elluviimist.

Detailplaneeringu ajakohasuse hindamisel laiemas plaanis tuleb hinnata detailplaneeringu vastavust ka teistele asjakohastele strateegiliste planeerimisdokumentidele, mis annavad ruumi arengule pikaajalise suuna. Sellisteks dokumentideks on eelkõige arengukavad ja teised detailplaneeringud. Ruumilise planeerimise teabe piisavuse põhimõtte suunab neid dokumente arvestama. Teabe piisavuse põhimõtte rakendamine peab tagama selle, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab ruumilise planeeringuga seotud otsused tegema tasakaalustatult, kasutades piisavat ja asjakohast teavet ning seostades planeeringu vajalikul määral teiste ruumilist arengut mõjutavate dokumentidega.¹⁷⁰ Olenevalt hinnatava detailplaneeringu sisust võib olla vajalik pöörata tähelepanu ka piirkonnas koostatud strateegilistele keskkonnamõju hinnangutele ja koostatud uuringutele. Avaliku huvi muutumist on võimalik hinnata eelnimetatud dokumentide avalikustamistel saadud tagasiside pinnalt. Teatud juhtudel näeb hea halduse tava ja Århusi konventsioon ette ka avalikkuse kaasamise keskkonnaotsuste tegemisse. Eelkirjeldatud moel on autori hinnangul jõuda õiguspäraselt otsustuseni, kas elluviidav detailplaneering vastab peale aja möödumist PlanS eesmärkidele.

¹⁶⁸ RKHKo 3-3-1-37-04 p 14

¹⁶⁹ Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 8

¹⁷⁰ Samas, lk 10

Tartu Ringkonnakohus on 29.06.2017 kohtuotsuses, haldusasja number 3-16-535, korranud üle, et ilmse ebatäpsusena käsitletakse kohtupraktikas olukorda, kus kohtuotsuses väljendatu ei vasta kohtu tegelikule tahtele, mis võib seisneda nii ekslikes kui ka puudulikes andmetes. Eksimuse saab lugeda ilmseks, kui see on kindlaks tehtav ilma täiendavate tõenditeta ja selle osas puuduvad igasugused mõistlikud kahtlused. See kriteerium on üldjoontes üle kantav ka haldusmenetlusele. Tegemist võib olla erakordselt ulatusliku vigade parandusega. Piiriks, millal enam ei ole vigade parandusega, on loetud nt haldusakti resolutsiooni tervikuna asendamist¹⁷¹, ega ka olukorda, kus puudub otsuse motiveerivas osas viide haldusaktist tuleneva kohustuse täitmise õigele tähtpäevale ning õiget tähtpäeva ei ole võimalik tuletada ka otsuse resolutsiooni tekstist, mille tulemusena muudab esinev viga haldusakti objektiivselt mittetäidetavaks¹⁷². PlanS § 140 lg 9 kohaldamisel tuleb hinnata, kas tehtav muudatus muudab planeeringu põhilahendust või PlanS § 126 lg 1 p-s 1-5 sätestatud ülesandeid või kas muudatus toob kaasa hoopis PlanS § 142 lg 1 kohase üldplaneeringu muutmise vajaduse. Eelneva tõttu autor kahtleb, kas kõik pärast detailplaneeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega kaasnevad muudatused on PlanS § 140 lg-s 9 kirjeldatud moel siiski detailplaneeringusse sisse viidavad. Samuti võib ehitustegevuse keelav muudatus muuta planeeringu põhieesmärgi elluviimise võimatuks.

PlanS käsitleb muutuvate asjaolude mõju kehtivale detailplaneeringule mitme alternatiivse võimalusena. Eelkõige tuleb arvestada, et kuna detailplaneering kehtestatakse haldusaktiga, mis on õiguslikult siduv, siis planeeringu elluviimine ka peale pika aja perioodi möödumist peale kehtestamist peaks olema esimene valik. Haldusakt on õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt ja kooskõlas selle andmise hetkel kehtiva õigusega, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ja vorminõuetele vastav (HMS § 54). Sellise õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine on üldjuhul lubamatu.¹⁷³ Järelikult tuleks autori arvates eelistada detailplaneeringu elluviimist. Kehtestatud detailplaneeringu elluviimise alternatiivideks on planeeringu kehtetuks tunnistamine ja teatud tingimustel planeeringulahenduse täiendamine.

Reeglina ei saa muutunud asjaolude tõttu kehtivat detailplaneeringut muuta. PlanS kohaselt tuleb detailplaneeringu muutmiseks koostada uus sama planeeringuala hõlmav

¹⁷¹ Vt TrtRnKo 06.09.2016, nr 3 15 421 p 13

¹⁷² Vt TrtRnKm 06.01.2014, nr 3 13 2318 p 23

¹⁷³ A. Aedmaa jt, lk 351

detailplaneering. Uue detailplaneeringu kehtestamisega muutub sama planeeringuala kohta varem kehtestatud detailplaneering kehtetuks.¹⁷⁴ Vastavat võimalust käsitleb autor peatükis 3.5.

Lähtudes eeltoodust leiab autor, et isegi kui peale detailplaneeringu kehtestamist on mingid asjaolud muutunud, tuleb hinnata muudatuste olulisust enne kui asuda kehtivat planeeringut muutma või kehtetuks tunnistama. Tekkinud olukorra üheks väljapääsuks oleks võimalik rakendada erinevaid tõlgendus-meetodeid, kuid alati tuleb hinnata detailplaneeringu sisu (eelkõige põhilahendust¹⁷⁵ ja peamisi kehtestamise aluseks olevaid kaalutlusi) ning võib tekkida hoopis vajadus planeeringulahenduse muutmiseks haldusakti tõlgendamise asemel.

3.4. Kehtestatud detailplaneeringust kõrvale kaldumise võimalused

Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks.¹⁷⁶ Detailplaneering algatatakse üldjuhul ehitussooviga kinnisasja omaniku taotluse alusel. Planeeringu algatamine ei taga omanikule ilmtingimata algatamise aluseks oleva soovi saavutamist. Planeeringu koostamine, planeerimismenetluse kulude kandmine ja planeeringu lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitstavat usaldust, et planeering algatatud kujul ka kehtestatakse.¹⁷⁷ Detailplaneeringuga lahendatavad ülesanded on esitatud PlanS-is avatud kataloogina¹⁷⁸. Kohustuslik on lahendada detailplaneeringus planeeringuala kruntideks jaotamine, krundi hoonestusala, ehitusõiguse, detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha ning ehitise ehituslike tingimuste määramine.¹⁷⁹ Kui mõne ülesande lahendamine ei ole planeeringu eesmärki silmas pidades vajalik ega otstarbekas, näiteks puudub üleujutusala märkimise vajadus, puuduvad looduskaitsepiirangud või kultuuriväärtusi puudutavad küsimused, on nende teemade käsitlemine võimalik planeeringust välja jätta.¹⁸⁰

Otsustamaks, milliseid ülesandeid detailplaneeringus lahendada, tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse ruumilisi vajadusi ning konkreetse detailplaneeringu eesmärki.¹⁸¹ Oluline on, et

¹⁷⁴ PlanS § 140 lg-d 7 ja 8 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁷⁵ Planeeringu põhilahendusena tuleb vaadelda planeeringu olulist osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise. Vt RKHKo 3-3-1-71-14 p 11

¹⁷⁶ Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2003, lk 2

¹⁷⁷ RKEKo 3-3-1-15-01 p 32

¹⁷⁸ PlanS § 126 lg 1 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁷⁹ PlanS § 126 lg 2 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁸⁰ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 15

¹⁸¹ Samas, lk 159

planeeringu kehtestamise otsust, jooniseid ja teksti koostoimes hinnates mõistaks lugeja, millised on haldusakti põhimotiivid ja kaalutlused ning miks tehti valik just selle planeeringulahenduse kasuks.¹⁸² Detailplaneeringu kehtestamise otsuse põhistustesse kuuluvate asjaolude ja motiivide ring sõltub konkreetse juhtumi eripärast ega ole reeglina õiguslikult ette määratud.¹⁸³ Nt saab maaomanik peale detailplaneeringu kehtestamist oma omandiõigust kasutada, lähtudes ehitusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest ning neis sätestatud piirangutest.¹⁸⁴ Detailplaneeringu kehtestamise järgselt on kinnisasja kasutamine piiratud planeeringus seatud tingimustega.¹⁸⁵ Õigusteooria ega kohtupraktika ei ole senimaani kujundanud seisukohta, kas iga planeeringus esitatud tingimus on hilisemates loamenetlustes siduv.¹⁸⁶ Detailplaneeringuga lahendatakse mitmeid planeeringu elluviimiseks vajalikke asjaolusid (nt servituutide seadmise vajadus¹⁸⁷, eraõigusliku isiku kinnisasjal asuva puhkeala avaliku kasutamise vajadus¹⁸⁸, sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajadus¹⁸⁹), ilma et need kehtestamise otsusega realiseeruks – vajalik on kehtestamise järgselt sõlmida täiendav kokkulepe või läbida menetlus.¹⁹⁰ Riigikohus on küll korduvalt leidnud, et halduse üksikaktiga kehtestatav detailplaneering ei ole kinnisasja seadusjärgne kitsendus, kuid seejuures on silmas peetud seda, et planeering ei asenda poolte asja- või võlaõiguslikku kokkulepet kinnisasja kasutamiseks. Selles osas, milles detailplaneeringuga on kehtestatud kitsendused kinnisasja edasisele kasutamisele kinnisasja omaniku enda jaoks, on selgelt tegemist kinnisomandi kitsendusega, mis tekib haldusakti vahendusel.¹⁹¹ Autor järeldab, et detailplaneeringu elluviimiseks seatud olulised tingimused peavad olema planeeringus esile toodud. Koos PlanS sätestatud detailplaneeringuga lahendatavate kohustuslike ülesannetega moodustavad sellised tingimused planeeringu elluviimise minimaalse mahu.

Ebaselgete olukordade vältimiseks tuleb otsida tasakaalu nii detailplaneeringu koostamisel (sisustades planeeringulahendust) kui ka elluviimisel (tõlgendades kehtestamise otsust). Oluline on seada eesmärk, mida soovitakse saavutada detailplaneeringu kehtestamise järgselt.

¹⁸² RKHKo 3-3-1-73-16 p 27

¹⁸³ RKHKo 3-3-1-16-05 p 18

¹⁸⁴ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 41

¹⁸⁵ Nt on Riigikohtu halduskolleegium sõnaselgelt 29.05.2012 kohtuotsuses nr 3-3-1-19-12 p-s 12 jaatanud detailplaneeringuga omandi õiguse riivamist.

¹⁸⁶ S. Mikli. A. Pelisaar, lk 188

¹⁸⁷ Vt PlanS § 126 lg 1 p 17 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁸⁸ Vt PlanS § 126 lg 1 p 19 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁸⁹ Vt PlanS § 126 lg 1 p 20 – RT I, 12.12.2018, 16

¹⁹⁰ Nt on Riigikohtu halduskolleegium 15.05.2013 kohtuotsuse nr 3-3-1-78-12 p-s 12 pidanud ebapiisavaks väidet, et vaidlusalune detailplaneering ei ole elluviidav kui kinnistu omanik ei ole andnud nõusolekut servituudi seadmiseks. Kolleegium leiab, et selline põhjendus ei ole veenev ega piisav, kuna servituudi võib seada ka kohus sõltumata koormatava kinnisasja omaniku nõusolekust.

¹⁹¹ U. Volens. "Ses hulluses on siiski järjekindlust" ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/VII, lk 491

Detailplaneeringu koostamise maa-ala suurus valitakse vastavalt vajadusele ning planeerimise käigus luuakse planeeritavale alale ruumiline terviklahendus. See tähendab, et kui planeeringus peetakse vajalikuks reguleerida mh sellist ehitamist või maakasutust, mille jaoks reeglina ei ole detailplaneeringut koostada tarvis, aga see on ruumilise terviku saavutamiseks oluline, tuleb edaspidi planeeringut ellu viies lähtuda detailplaneeringus sätestatust.¹⁹² Liiga täpsete tingimustega detailplaneeringud võivad osutada hiljem keerulisemaks ellu viia ja järelikult võib iga väiksem muudatus tingida vajaduse detailplaneeringu elluviimisest loobuda. Järelikult peab detailplaneeringu põhilahenduses sisalduma piisav hulk paindlikust (abstraktsust) ja piisavalt täpseid tingimusi, millega on määratletav põhilahendus.

Elluviimine tähendab planeeringule vastavate toimingute tegemist. Tegu ei ole pelgalt planeeringu järgimise kui passiivse tegevusega, vaid aktiivsete toimingutega, et eelkõige tagada planeeringukohane ruumiline areng. Planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ei tähenda kitsalt ainult detailplaneeringu elluviimisega seonduvat, näiteks elluviimise lepingute sõlmimist. Elluviimine võib tähendada ka ülesandeid haldusorganile või halduslepingute sõlmimise vajadust, et tagada planeeringu realiseerimine. Järelikult on kehtestatud detailplaneeringu elluviimine seotud valikute tegemisega nii planeeringu elluviimisest huvitatud isikule kui kohalikule omavalitsusele. Kohalik omavalitsus eelkõige peab tagama õige menetluse valiku planeeringu kehtestamise järgsetes loamenetlustes, sh võib see tähendada ka tagasipöördumist planeerimisetappi kui otsustatakse tunnistada eduka loamenetluse läbiviimise eelduseks olev detailplaneering kehtetuks. Kohtupraktikas on leitud, et seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see kohalikule omavalitsusele siduv ja täitmiseks kohustuslik, s.t ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata.¹⁹³

Kehtestatud detailplaneeringust kõrvale kaldumise soovi lahendamiseks pakub PlanS koos EhS-iga järgnevaid võimalusi:

- kehtestatud detailplaneeringu elluviimine, kui kõrvale kaldumine ei mõjuta planeeringupõhilahendust jm olulisi tingimusi;
- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist teatud tingimustel kas tervikuna või osaliselt, kui kõrvale kaldumine on ulatuslik. Osaliselt võib detailplaneeringut tunnistada

¹⁹² Kohaliku omavalitsuse planeeringute vaheleht portaalis Planeerimine.ee – Arvutivõrgus: https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine/yp_dp/ (08.10.2018)

¹⁹³ TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210 p 12

kehtetuks kui on tagatud planeeringu terviklahenduse (mitte ainult põhilahenduse) elluviimine pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist;

- kehtestada uus detailplaneering, kuna üldreeglina kehtivat detailplaneeringut muuta ei saa;
- detailplaneeringu täpsustamist projekteerimistingimuste andmisega.

Klassikaliselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.¹⁹⁴ Kohtupraktikas on Riigikohtu Halduskolleegium leidnud 08.05.2014 kohtuotsuses nr 3-3-1-9-14, et planeerimisseaduse sätted jätavad planeeringu kehtimajäämisest huvitatud kinnistuomanikule õigustatud ootuse, et tal on vähemalt lähiaastate jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist mõistlik võimalus detailplaneeringus sätestatud krundi ehitusõigus realiseerida. Planeerimisseaduse sätetes ei ole detailplaneeringuid võrdsustatud ajutiste normidega. Samas lahendis on kolleegium näinud võimalust, et seadusandja võiks sätestada tähtajad, mille jooksul isik saab planeeringu kehtimajäämist usaldada ja mille möödumisel tekib kohalikul omavalitsusel senisest lihtsam võimalus tunnistada detailplaneering kehtetuks. Samuti on kolleegium arvamisel, et detailplaneeringu realiseerimise tähtaeg on võimalik määrata detailplaneeringus haldusakti kõrvaltingimusena (HMS § 53 lg 1 p 1). Kirjeldatud planeeringulahenduse elluviimise tegevuskavaga on võimalik autori hinnangul seada ehitustegevuse aluseks ajalisi piire. Märkimisväärne on, et kõnealune PlanS säte (§ 3 lg 5) kordab sisuliselt alates 01.07.2009 kehtima hakanud vnPlanS redaktsiooni¹⁹⁵ § 2 lg 4 p-s 3 sätestatud võimalust, et planeeringu juurde kuuluvate lisade hulgas võib olla vajadusel planeeringu elluviimise tegevuskava. Oluline on autori hinnangul vajalik tähele panna, et tegevuskavale on kodifitseerimise käigus soovitud anda tugevam roll¹⁹⁶. Kahetsusväärset ei ole autori hinnangul aga detailplaneeringute kehtestamisel planeeringu elluviimise tegevuskava oodatud rolli saavutanud. Samas peab nentima, et kehtiv PlanS võimaldab, mitte ei kohusta, „lähiaastaid“ eelkirjeldatult määratlema.

Täiendavalt on kehtivas PlanS-is võimalus detailplaneering või selle osa tunnistada kehtetuks, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima¹⁹⁷. See säte vastab HMS-i sättele, mille kohaselt võib haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärase, tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui see on

¹⁹⁴ HMS § 61 lg 2 – RT I, 13.03.2019, 55

¹⁹⁵ RT I 2009, 28, 170

¹⁹⁶ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 19

¹⁹⁷ PlanS § 140 lg 1 p 1 – RT I, 12.12.2018, 16

lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis kirjeldatud olukorrale¹⁹⁸. Sellises olukorras, ei pea isiku kahjuks õiguspärase detailplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks esinema teisi HMS-is nimetatud asjaolusid¹⁹⁹.

Planeeringu kehtetuks tunnistamise järgselt on ehitise püstitamiseks kolm valikut, kas taotleda projekteerimistingimusi või asuda koheselt ehitusluba taotlema või esitada ehitusteatis. EhS näeb projekteerimistingimuste taotlemist ette olukorras, kus detailplaneeringu koostamise kohustus puudub, ja ka olukorras, kus detailplaneering on koostatud ja kehtiv.

EhS § 26 kohase regulatsiooni kohaselt on võimalik projekteerimistingimused väljastada detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel. Detailplaneeringu koostamise kohustus võib esmalt puududa, kui ehitatakse väljaspool linnu, aleveid või alevikke (PlanS-s loetletud kui detailplaneeringu kohustusega alad). Vastavatel aladel on nõutav projekteerimistingimuste taotlemine olulisemate ruumi mõjutada võivate otsuste tegemiseks. Projekteerimistingimuste taotlemine on vajalik, et hoida ära hilisemaid vaidlusi ehitusloa taotlemisel, kaasata huvitatud või puudutatud isiku ning teha koostööd asjakohaste asutustega. Teisel juhul võib detailplaneeringu koostamise kohustus puududa, kui tegu on rajatiste ehitamisega detailplaneeringu koostamise kohustusega alal. Nt on selline olukord tehnorajatiste ehitamine linnakeskkonnas. Sellises olukorras saab projekteerimistingimustega anda suunised rajatise ehitamiseks. Konkreetne kohustus taotleda projekteerimistingimused ka rajatistele on vajadusel sätestatud käesoleva seadustiku eriosas.²⁰⁰

Samas ei saa kohalik omavalitsus loobuda planeeringu elluviimisest meelevaldselt. See oleks vastuolus avaliku võimu omavoli keeluga (PS § 13 lg 2) ning võiks tuua kaasa ebaproportsionaalse sekkumise omandiõigusesse ja ettevõtlusvabadusse. Haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid.²⁰¹ Eelnevat tuleb arvestada ka PlanS §-is 140 sisalduvate sätete (detailplaneeringu kehtetuks

¹⁹⁸ HMS § 66 lg 2 p 1 – RT I, 13.03.2019, 55

¹⁹⁹ HMS§ 66 lg 2 p-d 2 kuni 4 – RT I, 13.03.2019, 55

²⁰⁰ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 46

²⁰¹ HMS § 64 lg-d 2 ja 3 – RT I, 13.03.2019, 55

tunnistamine) kohaldamisel. Samuti on kaalumisel olulised PlanS-s sätestatud ruumilise planeerimise eesmärk ja põhimõtted. Kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel kontrollima, kas detailplaneeringu elluviimisest huvitatud isikute, ennekõike kinnistuomaniku õiguste ja huvide riive on proportsionaalne, pidades silmas detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise eesmärke.²⁰²

Enne planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimist oli sätestatud vnPlanS-is detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord, ehk erand, mis võimaldas teatud tingimustel²⁰³ detailplaneeringu koostamist vähendatud menetlusega. Detailplaneeringu koostamisel lihtsustatud korras loobuti avalikustamise nõuete täitmisest ja asendati need planeeritava krundi ja naaberkruntide omanike kooskõlastustega. Seda erandit ei kasutatud praktikas liiga tihti. Autori hinnangul tekitab seaduses sätestatud erandi vähene kasutamine detailplaneeringu koostamise kohustusest loobumiseks olukorra, kus detailplaneeringuid algatati liiga palju. Kohalik omavalitsus ei pruugi alati mõista, et avatud menetlusega kaasnev halduskoormus ei ole ainult seostatav planeeringu koostamise korraldamisega, vaid menetlusse kaasatud isikutele on see menetlus sarnaselt koormav. Autor on nt kohanud praktikas detailplaneeringuid, mis on koostatud sisuliselt maakorralduslike tegevuste läbiviimiseks (kinnistu jagamiseks) või üksiku kinnistu hoonestamiseks vastavalt üldplaneeringu tingimustele või olemasoleva ehitise järgi ehitusõiguse kehtestamiseks. Selline planeerimistava hägustab ruumilise arengu suunamise mõtte. PlanS asendas sellise menetluse teatud tingimustel detailplaneeringu koostamise kohustuse nõudest loobumise õigusega ja asendades sisuliselt detailplaneeringu koostamise projekteerimistingimuste andmise menetlusega.

Ajakohasuse mõju detailplaneeringu ellu viimisele avaldub EhS § 27 kohase regulatsioonis. Teatud tingimustel võib kaalutusotsuse kohaselt täpsustada kehtivat detailplaneeringut, ehk anda projekteerimistingimused detailplaneeringu olemasolul. Pädev asutus peab detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel esmalt kaaluma olemasoleva detailplaneeringu elluviimise võimalusi ning esmajärjekorras lähtuma seal toodud

²⁰² RKHKo 3-3-1-9-14 p 19

²⁰³ vnPlanS (RT I, 13.03.2014, 97) kohaselt võis kohalik omavalitsus lubada detailplaneeringu koostamist lihtsustatud korras kui detailplaneering koostati: 1) olemasoleval hoonestatud maa-alal kuni kolme üksikelamu, suvila või aiamaja krundi planeerimiseks; 2) olemasoleva hoonestuse vahele jääva ühe tühja krundi planeerimiseks, kui krundile kavandatava ehitise põhifunktsioon on korterelamu või büroohoone, mille maht ei muuda piirkonna hoonestuslaadi ega ole vastuolus piirkonna planeerimispõhimõtetega. Samuti võis kohalik omavalitsus lubada detailplaneeringu koostamist lihtsustatud korras kui detailplaneering koostati olemasolevatele hoonetele ja rajatistele krundi suuruse määramiseks aladel, kuhu ei rajata detailplaneeringu koostamise kohustust tingivaid uusi hooned ning kus säilib hoonete kasutamise senine otstarve. Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord ei laienenud: 1) riikliku kaitse alla võetud maa-alale või selle kaitsevööndile, samuti kultuurimälestise kaitsevööndile või loodusobjekti kaitsevööndile; 2) miljöväärtuslikule hoonestusalale.

tingimustest. Kuna vastav paragrahv võimaldab täpsustada detailplaneeringus sätestatud tingimusi, mis on läbinud pika ja kaalutletud menetluse, tuleb seal sätestatud nõuete muutmisesse suhtuda suure ettevaatlikkusega.²⁰⁴

Kui detailplaneering on kehtiv, siis EhS § 27 lg-s 1 on esitatud alused, millal võiks detailplaneeringus sätestatud tingimusi täpsustada või täiendada. Esimene alus on, kui detailplaneering on vananenud. PlanS sätestab, et detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. Tinglikult on PlanS eelnõu seletuskirjas sätestatud, et lähiaastad tähendavad viie aasta möödumist detailplaneeringu kehtestamisest. Kui võtta arvesse, et detailplaneeringu menetlus on suhteliselt pikk (kuni 3 aastat), siis võib algselt esitatud taotlusest ja seal olevast soovist olla möödas nii palju aega, et ümbritsev keskkond on ehitusloa taotlemise hetkeks märkimisväärselt muutunud. Väga vanade detailplaneeringute puhul²⁰⁵ ei saa rääkida lähiaastatest. Nende elluviimisel tuleb hinnata, kas muutunud ümbritseva keskkonna seisukohast, ei oleks mõistlikum algselt uus detailplaneeringu menetlus samale maa-alale. Kui detailplaneeringu koostamisest on möödunud kaua aega ning vastavat detailplaneeringut asutakse projekteerimistingimustega täpsustama, võivad saada kannatada avalikkuse huvid või ka üksikisikute subjektiivsed õigused. Seega, on haldusorganil valik, kas tunnista detailplaneering kehtetuks või anda projekteerimistingimused. Haldusorgan peab otsustama ja kaaluma, kas küsimus, mida soovitakse detailplaneeringus täpsustada võib muuta detailplaneeringu olemuslikku lahendust²⁰⁶ ja kas tegelikult oleks vajalik detailplaneeringu menetluse uuesti läbiviimine.²⁰⁷ Eelkirjeldatud projekteerimistingimuste andmise regulatsioon loodi eesmärgiga ületada vananenud planeeringute planeeringulünk. Ilmselgelt ei saa projekteerimistingimused hakata tulevikus asendama planeeringut, kuid ökonoomsusest tulenevalt loodi instituut, millega saab väiksemate ebakõlade või seadusemuudatustest tingitud regulatsiooni erisuste lünkade korral jõuda hõlpsamini ehitusloani. Sellisel juhul oleks normiadressaadile ääretult koormav alustada esmalt detailplaneeringu menetlusega (sisuliselt oleks tegu seadusest tulenevate nõuete täitmisega, milleks peaks isik tegema ebamõistlikke kulutusi).²⁰⁸

²⁰⁴ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 51

²⁰⁵ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde ei ava täpsemalt hinnangut, millised on väga vanad detailplaneeringud.

²⁰⁶ Detailplaneeringu olemuslik muutmine tähendab, et sekkutakse varasemalt kokku lepitud lahendusse ning varasema lahenduse põhimõtteline elluviimine ei ole enam võimalik. Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 54

²⁰⁷ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 51

²⁰⁸ A. Pelisaar jt. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2010, al lk 131

Detailplaneeringu olemasolu korral võib pädev asutus põhjendatud juhul anda ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks projekteerimistingimusi, kui:

- detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viie aasta;
- detailplaneeringu kehtestamise järel on ilmnenud olulisi uusi asjaolusid või on oluliselt muutunud planeeringuala või selle mõjuala, mille tõttu ei ole enam võimalik detailplaneeringut täielikult ellu viia, või
- detailplaneeringu kehtestamise järel on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu elluviimist.²⁰⁹

Esimene alus on EhS-i mõttes olukord, kui detailplaneering on vananenud. Teised alused viitavad olukorrale, kus detailplaneeringu kehtestamise järgselt on muutunud asjaolud, mille tulemusena ei ole planeering ellu viidav kehtestatud kujul. Projekteerimistingimuste andmisel detailplaneeringu olemasolul täpsustatakse asjakohasel juhul hoone või olulise rajatise detailplaneeringus käsitletud:

- kasutamise otstarvet, sealhulgas võib täpsustada elamu või büroohoone kasutusotstarvete aluseks oleva krundi kasutamise sihtotstarvete osakaalu, kui vastavad sihtotstarbed on mõlemad varasemalt detailplaneeringus ette nähtud;
- hoonestusala tingimusi, sealhulgas hoonestusala suurendamist, vähendamist, keeramist või nihutamist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest;
- kõrguse ja vajaduse korral sügavuse muutmist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest;
- arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke tingimusi;
- maa-alal asuva ehitise teenindamiseks vajaliku ehitise võimalikku asukohta;
- ehitusuuringu tegemise vajadust;
- haljastuse, heakorra või liikluskorralduse põhimõtteid;
- planeeringuala hoonestuslaadi, sealhulgas krundijaotust, kui see on seotud ehitusliku kompleksi ehitamisega, tingimusel et ei muutu planeeringualale esialgselt antud ehitusõigus.²¹⁰

Täpsustavad tingimused võimaldavad mõningal määral ruumilisi muudatusi detailplaneeringu elluviimisel (nt hoone asukoha ja mahu täpsustamist), kuid projekteerimistingimustega ei tohi

²⁰⁹ EhS § 27 lg 1 – RT I, 01.02.2019, 5

²¹⁰ EhS§ 27 lg 4 – RT I, 01.02.2019, 5

detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahendust olemuslikult muuta. Lisaks on keelatud projekteerimistingimuste alusel täiendada üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut, anda lisatingimusi avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitistele ega täiendada riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut.²¹¹ Seega, detailplaneeringust kõrvale kaldumine on mõningal määral võimalik kehtiva detailplaneeringu täpsustamisega.

Vahekokkuvõttena leiab autor, et kuigi kehtivad Riigikohtu seisukohad võivad ahvatleda detailplaneeringust kõrvale kalduma, tuleb siiski planeerimisseaduse eesmärgi kohane ehitustegevus viia läbi detailplaneeringus sätestatud tingimustele. Samas on planeeringu koostamise korraldaja vaba kujundama planeeringu sisu ja selle elluviimise aluseid (nt elluviimise kava lisamisega detailplaneeringule). Kuna planeeringu kehtestamise järgselt toimub majanduslik, sotsiaalne, kultuuriline ja keskkondlik areng ning võib muutuda avalikkuse hinnang, peavad detailplaneeringus olema seatud tingimused ruumilisele arengule piisavalt paindlikult, et muutunud olud ei takistaks planeeringu elluviimist.

3.5. Elluviimise kava kui detailplaneeringu ajakohasuse tuvastamise võimalus

Ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu kehtestamise otsusega võib sätestada planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja vajaduse korral nende järjekorra. Planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja nende järjekord lisatakse hiljemalt planeeringu vastuvõtmise otsusele.²¹² Detailplaneeringu kehtestamisel on võimalik seada kehtestamise otsusele, kui haldusaktile, kõrvaltingimusi, millega saab nt piiritleda detailplaneeringu elluviimise (sh autori arvates seada ajalisi piire elluviimisele, ehk määratleda lähiaastad). Detailplaneeringu elluviimise kava on kehtivas õiguses sisaldub võimalus, kuidas juba planeeringu kehtestamisel määratleda ära detailplaneeringu ajakohasuse tingimused.

On planeeringu koostamise korraldaja valik, kuidas ta elluviidavaid tegevusi määratleb. Kuna elluviimise tegevuskava sisule ei ole seadusega seatud väga palju tingimusi (seadus piirdub napi viitega tegevuste ja nende järjekorra seadmisele), siis on võimalik lähiaastate ajaperiood sisustada paindlikult (nt määratledes lähiaastad aastate vahemikuna). Elluviimise kava lisamisega ja lähiaastate ajalise määranguga tõstaks kohalik omavalitsus detailplaneeringu kaalukust ruumilise arengu kujundamisel, looks õiguselguse nii detailplaneeringualal

²¹¹ EhS § 27 lg 3 – RT I, 01.02.2019, 5

²¹² PlanS § 3 lg 5 – RT I, 12.12.2018, 16

paiknevate kinnistute omanikele, kui teistele isikutele, kellel on tekkinud planeeringu kehtestamisest õigusi. Alahinnata ei tohiks sellises olukorras detailplaneeringu kehtestamise järgset järelevalvet, et tagada võimalikult suures ulatuses detailplaneeringu elluviimine.

Elluviimist puudutavate tegevuste ja nende järjekorra kehtestamine koos planeeringuga annab neile sisuliselt haldusaktiga samaväärse jõu. Küll on planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused teoreetiliselt käsitletavad haldusakti kõrvaltingimusena.²¹³ Sarnast seisukohta on kinnitatud HMS-i seletuskirjas sidudes detailplaneeringu elluviimise tingimustes lähiaastate määramise HMS §-s 53 sätestatud regulatsiooniga haldusakti kõrvaltingimusele²¹⁴. Haldusaktile võib kehtestada kõrvaltingimuse, kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel.²¹⁵ Igal kõrvaltingimusel peab olema põhiregulatsiooniga sisuline seos, ühtlasi peab see vastama proportsionaalsuse põhimõttele.²¹⁶ Õiguskirjanduses on lisatud veel, et iga kõrvaltingimus peab olema sisulises kooskõlas põhiregulatsiooniga. Kõrvaltingimusele kehtivad ka üldised kaalutusõiguse teostamise põhimõtted.²¹⁷ Sõltumata planeeringu elluviimise regulatsioonist, on oluline märkida, et haldusorgan peab väga selgelt läbi mõtlema, kuidas planeeringule seatud kõrvaltingimusi käsitleda, et hiljem oleks võimalike nõuete korral selge, kuidas haldusakti täita. Puudutatud ja huvitatud isikute ringile, keda võib planeerimismenetluses olla väga palju, peab olema ettenähtav terviklikust planeeringust tuleneva ruumilahenduse mõju.²¹⁸ Sealhulgas ka ajaline perspektiiv, millal detailplaneeringuga kavandatud ehitised rajatakse või millal võib eeldada, et kehtestatud detailplaneering ei ole enam ajakohane ja planeeringu põhilahendust võib oodata ees kehtetuks tunnistamine või muutmine.

Olukorras, kus kohalik omavalitsus siiski lisab detailplaneeringule elluviimise tegevuskava, kus on seatud planeeringu elluviimiseks vajalikele tegevustele järjekord koos tähtaegadega, oleks tegu sisuliselt lähiaastate ajalise määramisega. Detailplaneeringu kehtestamise otsustuses tuleb põhjendada valitud tähtaja pikkuse vajadust. Tegu ei saa olla lihtsalt nõudega planeeringu elluviia mingi aja perioodi jooksul. Tegevuskavas märgitud tähtjad detailplaneeringu elluviimiseks tuleb siduda ehitusõiguse kohase loataotlemise menetlusega (kas kasutusloa või -teatise menetlusega). Keeruline on ette kujutada, kuidas kinnisasja omanikult nõutakse

²¹³ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 19

²¹⁴ Kõrvaltingimused piiravad enamasti põhiregulatsiooniga antud õigust või kehtestavad lisatingimusi haldusaktist tuleneva õiguse kasutamiseks. Seletuskiri haldusmenetluse seaduse eelnõu juurde. 456 SE I

²¹⁵ Haldusmenetluse seadus § 53 lg 2 p 3 – RT I RT I, 13.03.2019, 55

²¹⁶ Seletuskiri haldusmenetluse seaduse eelnõu juurde. 456 SE I

²¹⁷ H. Maurer, lk 221

²¹⁸ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 20

hoonele ehitusloa taotlemist või ehitise püstitamist teatud aja jooksul. Pigem on võimalik nõuda detailplaneeringu elluviimisel kehtestatud planeeringulahenduse järgimist ja selle eiramisel (nt kui ei ole teatud aja möödudes ehitustegevus lõpetatud ja asutud taotlema ehitisele kasutusluba) asuda menetlema detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist.

Planeeringu kehtestamise otsusega sätestatud planeeringu elluviimiseks vajalike tingimuste lisadena väljatoomine ei vabasta aga haldusorganit kohustusest lisades kirjeldatud asjaolud läbi kaaluda ning oma põhjendused haldusaktis esitada. Lisad võivad planeeringust huvitatud isikule anda taustateavet, mida on kehtestatud haldusakti koostades silmas peetud.²¹⁹ Planeeringu elluviimisel tuleb võimalike küsitavuste või vastuolude lahendamisel lähtuda konkreetse planeeringu tervikliku planeeringulahenduse mõttest ja sõnastusest (vrd PlanS § 3 lg 2). Kui tarvis, tuleb lünga täitmisel arvestada planeeringulahenduse vaheversioone ja kooskõlastamise dokumente.²²⁰ Kohalik omavalitsus peab väljastatud lubadega ja sõlmitud lepingutega tagama, et detailplaneeringuga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeering naabrite õigusi või avalikke huvi kaitsvaid tingimusi silmas pidades kindlaks määras.²²¹

Autori hinnangul võib eelnevast lähtuvalt tekkida diskussioon, kas pakutud lahendus ei lähene detailplaneeringu kohustuslikule elluviimisele. Ruumilisi planeeringuid võetakse kui plaane, mille täitmise suunas võetakse ette samme, kuid samas ei ole lõplikult selge, kas plaan saab täidetud enne kui see vananeb mõnel põhjusel. Lähiaastate sidumine kindla ajaperioodiga on kui lisakohustus detailplaneeringu kehtestamise otsusega määratud ehitusõiguse realiseerimiseks. Haldusaktiga on võimalik kehtestada kinnistuomaniku jaoks kohustus detailplaneeringu kohane ehitustegevus lähiaastatel (kohaliku omavalitsuse poolt määratletud ajaperioodi jooksul) ellu viia. Sellisel juhul oleks tegu detailplaneeringu kohustusliku elluviimisega. Elluviimise kava aga on haldusakti kõrvaltingimus, mis tugineb põhihaldusaktile ja sõltub selle sisust ja täitmisest. Kõrvaltingimus ise muutub haldusakti kehtestamisel kohe õiguslikult kehtivaks, vaatamata sellele, kas lisakohustus täidetakse või ei täideta.²²² Kohtupraktikas on leitud, et üldjuhul ei ole õigust nõuda arendajalt detailplaneeringu realiseerimist. Kui aga detailplaneeringut on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida detailplaneeringuga kehtestatud nõudeid. Kohalik omavalitsus peab väljastatud lubadega ja sõlmitud lepingutega tagama, et detailplaneeringuga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeering

²¹⁹ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 18

²²⁰ RKHKo 3-13-385 p 11

²²¹ Samas p 12

²²² H. Maurer. lk 217

naabrite õigusi või avalikke huvi kaitsvaid tingimusi silmas pidades kindlaks määras.²²³ Seega, elluviimise kava lisamisega detailplaneeringule ei muutu kavas ettenähtud tingimused kohustuslikuks muidu, kui asutakse detailplaneeringut elluviima.

Eelnevat arvestades leiab autor, et kehtivas õiguses on võimalus määratleda kui pika ajaperioodi jooksul alates detailplaneeringu kehtestamisest on planeeringu realiseerimisest huvitatud isikul võimalus detailplaneeringu elluviimiseks kehtestatud kujul. Sellise võimaluse kasutamisega tõstaks kohalik omavalitsus ruumilise arengu kvaliteeti ning suureneks õiguskindlus ja õigusselgus.

3.6. Võimalusi kui kehtestatud detailplaneering ei ole enam ajakohane

Detailplaneeringu üks olemuslik põhimõte on, et kehtestatud planeeringu alusel ehitatakse ehitisi²²⁴. Seega, kui ehitiste rajamise soov puudub, ei ole vajalik detailplaneeringut koostada. Olukorras, kus detailplaneering aja möödudes ei ole enam ajakohane (nt lähiaastad on möödunud), tuleb kaaluda kehtestatud detailplaneeringu elluviimisest loobumist. Raske oleks ette kujutada planeeringuala ruumilist terviklahendust ilma ehitisteta olukorras, kus detailplaneering on ehitusloa kohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitamise alus. Seega, ilma terviklahenduse saavutamiset ei ole võimalik detailplaneeringut läbi viia ruumilise planeerimise eesmärke arvestades. PlanS on sätestatud kehtestatud detailplaneeringu õigusliku siduvuse lõpetamiseks järgmised võimalused.

Detailplaneeringu või selle osa võib tunnistada kehtetuks, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima²²⁵. See alus viitab ajaperioodile ja on kõige lähedasem n-ö planeeringu kehtivusaja sätestamisele. Paralleelina saab vaadelda ehitusloa kehtivuse sätet – mille kohaselt kehtib ehitusluba üldjuhul viis aastat²²⁶. Olukorras, kus kehtiv detailplaneering tunnistatakse kehtetuks PlanS § 140 lg 1 alusel, on tegu õiguspärase haldusakti tühistamisega. Tegude ei ole akti andnud haldusorgani vigade parandamisega, vaid oluline on eelkõige arvestada muutunud faktilist olustikku. Kehtetuks tunnistamine saab muutunud olude alusel kõne alla tulla eelkõige siis, kui avalik huvi seda tingib. Kui detailplaneeringu rakendamiseks on juba kulutusi tehtud, siis võib kehtetuks tunnistamisega kaasneda ka nende kulutuste kompenseerimine. Samas peab detailplaneeringu

²²³ RKHKo 3-13-385 p 12

²²⁴ Vt nt PlanS § 125 lg 1, § 126 lg 1 p 1–5, § 126 lg 2 – RT I, 12.12.2018, 16

²²⁵ PlanS § 140 lg 1 p 1 – RT I, 12.12.2018, 16

²²⁶ EhS § 45 lg 1 – RT I, 01.02.2019, 5

osalisel kehtetuks tunnistamisel arvestama, et tagatud peab olema planeeringu terviklahenduse elluviidavus pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist.²²⁷

Detailplaneeringu või selle osa võib tunnistada kehtetuks, kui planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda²²⁸. See alus viitab planeeringulahenduse ellu viimisest loobumisele eelkõige muutunud faktilistele asjaoludele või ootustele ruumilisele keskkonnale. Kaudselt on ka see alus seotud detailplaneeringu ajakohasusega. PlanS § 140 lg- s sätestatud alternatiiv, mille kohaselt kohalik omavalitsus või planeeritava kinnistu omanik soovivad loobuda planeeringu elluviimisest, ei ole seotud ajalise perioodiga. Küll on oluline, et kehtetuks tunnistamisel ei rikutaks mõnele isikule planeeringust tulenevaid subjektiivseid õigusi. Keeruliseks võib osutada avalikust huvist lähtuvalt detailplaneeringu elluviimisest loobumisele vastu seista, kuigi kohtupraktikas on jaatatud kehtestamisega kaasneva õiguspärase ootuse teket planeeringu elluviimisele. Seega, seda võimalust võib kasutada igal aja hetkel kui õigustatud isik jõuab äratundmisele, et kehtiv planeering ei taga temale soovitud tulemust. Planeeringu lahenduse elluviimisest võib loobuda kohalik omavalitsus täites planeeringu koostamise korraldajale PlanS-ga seatud ülesannet kehtestatud planeeringu järgimine, ülevaatamine ja selle elluviimine. Nagu käesoleva magistr töö peatükid 1.1 kuni 1.3 esile toovad, on planeeringu ülevaatamise kohustust läbivalt ette nähtud. Ülevaatamisega selgitatakse mh detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus²²⁹. Praktikas on olnud selle ülesande sisuline täitmine probleemne. Seda on tõdenud Riigikontroll 31.10.2014 koostatud aruandes Riigikogule. Aruande kohaselt ei ole ellu viimata detailplaneeringuid sisuliselt üle vaadatud. Riigikontroll on teinud ka järelduse, mille kohaselt võib eeldada, et kui kuni viie aasta jooksul pole detailplaneeringut ellu viima hakatud, ei pruugi planeering enam aktuaalne olla.²³⁰ Kohtupraktikas on aga leitud, et planeeringu ülevaatamisel kui toimingul on oluline mõju detailplaneeringu kehtestamisega tekkivale õiguspärasele ootusele. Oluline on mõista, et pärast planeeringu ülevaatamistähtaja möödumist ei lõppe õiguspärane ootus planeeringu kehtimajäämise suhtes iseenesest.²³¹

PlanS kohaselt võib tunnistada detailplaneeringu osaliselt kehtetuks, kui on tagatud planeeringu terviklahenduse elluviimine pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist²³². Osaliselt

²²⁷ Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 180

²²⁸ PlanS § 140 lg 1 p 2 – RT I, 12.12.2018, 16

²²⁹ Vt nt PES § 29 lg-d 1 ja 4 - RT I 1995, 59, 1006; vnPlanS § 29 lg 1 – RT I 2002, 99, 579; PlanS § 4 lg 2 – RT I, 12.12.2018, 16

²³⁰ Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 31.10.2014, lk 16

²³¹ RKHKo 3-3-1-9-14, p 24

²³² PlanS § 140 lg 2 – RT I, 12.12.2018, 16

kehtetuks tunnistamiseks on vaja hinnata detailplaneeringu elluviidavust olukorras, kus formaalselt muudetakse kehtestatud planeeringulahendust. Küsimuse all ei ole ajaline periood, vaid osaline elluviimise soov võib olla seotud planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omaniku sooviga mitte järgida kõiki detailplaneeringus kehtestatud tingimusi. Osaline kehtetuks tunnistamine on praktikas tähendanud nii planeeritava ala muutmist või ka mingi konkreetse tingimuse (nt planeeritud hoone katuse kaldenurga) muutmist.

Täiendavalt on PlanS kohaselt veel üks alus planeeringu kehtetuks tunnistamisele (siduvuse lõpetamiseks). Detailplaneeringu muutmiseks tuleb koostada uus sama planeeringuala hõlmav detailplaneering, mille kehtestamisega muutub sama planeeringuala kohta varem kehtestatud detailplaneering kehtetuks.²³³ Iga uue detailplaneeringu koostamine alale, kus juba kehtib detailplaneering, viitab, et kehtiv planeering ei vasta enam ruumilisele arengule seatud ootustele või kinnistu omaniku ehitussoovidele.

Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise käigus nenditi, et teiste riikide eeskujul võib ka meie PS-i § 32 valguses rääkida nn ehitusvabadusest, mis on üheks omandiõiguse (ning kitsamalt selle kasutamise elemendi) osaks (kuulub omandigarantii n-ö *essentialia* hulka). Ehitusvabaduse all tuleb mõista maaomaniku õigust oma kinnistut hoonestada ja ehituslikult kasutada seaduste raames. Viimane asjaolu väärrib esiletoomist, sest suvaline ja piiramatu ehitusvabadus ei ole omandiõigusega kaitstud. Kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul põhiseaduse § 32 tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba. Seega ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus avalik-õiguslikele eeskirjadele vastavale ehitusprojektile ehitusloa andmine sõltub haldusorgani kaalutusõigusest. Niisiis kujutab kogu ehitus-planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut.²³⁴

Kodifitseerimise käigus tehtud muudatustega planeerimisseaduses ja ehitusseadustikus on soovitud suurendada ehitusvabaduse olulisust. Vaba ehitustegevus võimaldab mahult ja ruumiliselt mõjult väiksemate ehitiste püstitamist väiksema avalik-õigusliku kontrolliga, eeldusel et isikud on teadlikud ehitise ohutust tagavatest normidest. Ehitusvabaduse all tuleb

²³³ PlanS § 140 lg-d 7 ja 8 – RT I, 12.12.2018, 16

²³⁴ L. Kanger, lk 3

mõista maaomaniku õigust oma kinnistut hoonestada ja ehituslikult kasutada seaduste raames.²³⁵

Õiguskirjanduses on asutud ka seisukohale, seaduslik ehitis on selline, mida ehitatakse ehitusloa ning ehitusprojekti alusel, kusjuures ehitusprojekt peab vastama detailplaneeringule ja tagama seaduse nõuetele vastava ehitise. Kui üks neist tingimustest on täitmata, on tegu ebaseadusliku ehitisega.²³⁶ Sellest saab tuletada, et ehitusõigust on peetud siduvaks tingimuseks planeeringu kehtestamisele järgnevas loamenetlustes. Selline tõlgendus muutus alates 01.07.2015 kehtiva EhS-i alusel lahendatud kohtuvaidluse tulemusena. Riigikohtu halduskolleegium on 24.11.2017 kohtumääruse nr 3-17-1398 p-s 17 leidnud, et kasutusloa andmist keeldumine on kaalutusõigus. Nii saab kasutusloa anda ka ehitisele, mille ehitusloa oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet. Riigikogu halduskolleegium on täiendavalt kinnitanud 04.12.2017 kohtuotsuses nr 3-15-873 p-s 21 üle, et HMS § 60 kohaselt võib kehtiva ehitusloa adressaat loast tulenevat õigust realiseerida sõltumata ehitusloa õiguspärasusest. Ehitusloa õigusvastasus ei too seetõttu vältimatult kaasa ehitamise ega ehitise õigusvastasust. Seepärast jäi kolleegium varasema seisukoha juurde, et seadus ei näe ette absoluutset keeldu anda kasutusloa ehitisele, mis on valminud õigusvastase ehitusloa alusel. Samas selgitas halduskolleegium ka, et ehitusloa andmisel tehtud vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve ning otsustada kas kasutusloa andmine või ehitusloa kehtetuks tunnistamine või muutmine. Sellistele seisukohtadele on kolleegium asunud nii varasema ehitusseaduse (vnEhS) § 34 lg 1 kui ka kehtiva EhS § 55 kohta. Nii vana kui uus norm jätavad näiliselt imperatiivsele sõnastusele vaatamata haldusele kaalumiseruumi.²³⁷

Autor teeb eeltoodud Riigikohtu halduskolleegiumi kahe lahendi pinnalt järelduse, et detailplaneeringu kehtestamisega ei pruugi tegelikkuses olla tagatud planeeringumenetluses kokkulepitud ruumiline areng. Riigikohtunik Viive Ligi on esitanud eriarvamuse kohtumäärusele nr 3-17-1398, kus ta ei nõustu halduskolleegiumi enamuse seisukohaga EhS § 55 p-i 3 tõlgendamise kohta. Riigikohtunik Ligi leiab, et kehtiva EhS § 55 p-s 3 on selgelt välja kirjutatud, et kasutusloa andmisest keeldutakse, kui ehitis ei vasta mh ehitusloale või detailplaneeringule (sh detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale), või

²³⁵ S. Mikli. A. Pelisaar, lk 185

²³⁶ A., Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine, Kohtupraktika. Juridica VII/2006, lk 491

²³⁷ Vt ka kolleegiumi kohtuotsused nr 3-3-1-62-03 p 12; 3-3-1-60-07 p 16; 3-3-1-63-10 p 20; 3-3-1-15-16 p 42; 3-3-1-69-16 p 49; 3-17-1398 p-d 15-17

projekteerimistingimustele. Oluline on märkida, et olukorras, kus ehitis vastas ehitusloa andmisel detailplaneeringule ning vastava loa alusel on asutud ka ehitama, ei ole põhjendatud hilisemate planeeringute muudatuste tõttu kasutusloa andmata jätmise. Saades õiguspäraselt ehitamise õiguse ehitusloa näol, tuleb arvestada omaniku usaldust haldusakti püsijäämise osas.²³⁸ Riigikohtunik Ligi on seisukohal, et seadusandja soovis antud normiga anda ehitusloale ja detailplaneeringule õiguslikult siduva toime. Seda eelkõige, kuna detailplaneeringu menetlus on kogukondliku kokkuleppe otsimine ümbritseva ruumi kujundamise osas: millised ehitised kuhu paigutada nii, et enamus oleks rahul, aga ka üksikute kaalukad vastuväited oleksid arvesse võetud. Riigikohtunik Ligi arvates, kui asuda seisukohale, et sõltumata vastuolust planeeringuga võib kasutusloa anda ehitisele, mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet, on ilmne, et kogu planeerimisseaduse võib prügikasti visata. Ainus menetlus, millel ehitamise puhul edaspidi kaalu on, on kasutusloa andmise menetlus. Ja kuna sellele menetlusele pääsevad juurde vaid isikud, kelle subjektiivseid õigusi valminud ehitis rikub, võib juhtuda, et on riskivabam planeerimisetapp üldse vahele jätta ja kohe ehitusega pihta hakata. Seadusandja soov ei saanud ilmselgelt selline olla. Autor jagab riigikohtunik Ligi seisukohta ja loodab, et Riigikohus pöördub tagasi tõlgenduste juurde.

Kokkuvõttena saab asuda seisukohale, et planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimine ning Riigikohtu õiguspraktika kujundamine ei ole korrastatud detailplaneeringu elluviimise ettenähtavust tagavaid tingimusi (sh lähiaastate määramist kindla ajaperioodiga). Kehtiv PlanS on täpsem kui varem, aga ruumilise planeerimise ja planeeringu kui haldusakti eripärade tõttu ei ole vähenenud kaalutusõiguse olulisus ning planeeringulahenduse kirjelduse ja valiku põhjenduste sisustamise vajadus. Planeerimisõigus on sisaldanud juba varem võimalusi lähiaastaid sisustada detailplaneeringu elluviimise tegevuskavaga, mida kava vabatahtlikkuse tõttu eriti ei ole kasutatud. Autori hinnangul on oodata senise planeerimistava jätkumist ja täiendavaid kohtuvaidlusi teemal, kas mingi aeg kehtinud detailplaneeringu kohase ehitise püstitamine vastab ikkagi ruumilise planeerimise eesmärkidele või tuleks planeeringu elluviimisest loobuda. Tõenäoliselt tekitab ka kehtiv PlanS ja EhS koostoime teataval määral segadust, kuna projekteerimistingimuste väljastamise regulatsioon on pakkunud leidliku võimaluse vältimaks avalikkuse kaasamist ruumilise arengu otsustusse. Praktikas on hakatud projekteerimistingimuste väljastamise sätete alusel olukorras, kus detailplaneeringu koostamise kohustus puudub, välja andma ka projekteerimistingimusi juhtudel, kus detailplaneering on

²³⁸ Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 103

olemas. See ei ole kooskõlas regulatsiooni eesmärgi ega mõttega ning laiemas plaanis hajutab veelgi enam detailplaneeringu ja ehituslike loamenetluste õiguslikku sidusust. Autor leiab, et uurimuse tulemusena tuvastatud alused kehtestatud detailplaneeringu ellu viimise rangemaks piiritlemiseks võib aidata luua õigusselgust või vähemalt teha selgemaid valikuid ehitise püstitamiseks.

KOKKUVÕTE

Kinnisasjaomanikule on detailplaneering üks kõige mõistetavamaid planeeringu liike, kuna sellega lahendatakse omandiga seotult maakasutus ja ehitustingimused ning kehtestatakse alus lähiaastate ehitustegevusele. Detailplaneeringu eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Ruumiline planeerimine oma olemuselt on üsna abstraktne ja otsustuste tegemisel on planeeringu kehtestajal suur kaalutusruum. Detailplaneeringuga lahendatavad ülesanded lähtuvad seega vastava omavalitsuse ruumilistest vajadustest ning konkreetse detailplaneeringu eesmärgist. Eelneva tõttu on detailplaneeringu kohtulik kontroll piiratud ja piirneb üldjuhul hinnanguga menetluslike küsimuste ja diskretsiooni kohta. Autor on seisukohal, et detailplaneeringu kehtivus (siduvus) ja elluviimise ajakohasus ei ole ilmtingimata samamahulised määratlused. Kehtiv detailplaneering ei pruugi olla enam ajakohane ega teenida nt ruumilise planeerimise eesmärke, avalikku huvi, planeeritava kinnisasja omaniku huve vmt. Varem ei ole sellisest vaatenurgast planeerimisõiguses detailplaneeringu kehtivuse õiguslikke aluseid uuritud.

Kehtestatud detailplaneeringu elluviimisele on planeerimisõiguses sätestatud piiranguid alates 22.07.1995 kehtima hakanud Planeerimis- ja ehitusseadusest. Planeerimis- ja ehitusõigust on muudetud ulatuslikumalt kahel korral 01.01.2003, kui hakkasid kehtima planeerimisseadus ja ehitusseadus, ning 01.07.2015 kui hakkasid kehtima kodifitseeritud Planeerimisseadus ja Ehitusseadustik. Läbivalt on planeerimisõiguses sätestatud, et detailplaneering on teatud aja perioodi (lähiaastatel) ehitustegevusele aluseks. Ruumilise planeerimise eesmärkidega on vastuolus olukord, kus detailplaneering viiakse ellu lähiaastatega piiritletud ajaperioodi ületades, ehk olukorras, kus detailplaneering ei ole enam ajakohane. Seda on tagatud planeerimis- ja ehitusõiguse sidustamisega. Ehituslikud loamenetlused (eelkõige ehitus- ja kasutusluba) peavad järgima ruumilisi planeeringuid.

Käesoleva magistritöö autor mõistab ajakohase detailplaneeringu all vastavust kahele samaaegsele määrangule.

- Laiemas mõttes vastab ajakohane detailplaneering ellu viimise ajal valitsevatele majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning avalikkuse hinnangule. Selline määratlus vastab eelkõige üldiselt ruumilise planeerimise eesmärkidele ja ajakohasust hinnates tuleb arvestada planeeringu strateegilist iseloomu.
- Kitsamas mõistes vastab ajakohane detailplaneering ruumilist keskkonda kujundavatele tingimustele, milleks on eelkõige kehtestatud planeeringu sisu, materiaalsoigus,

planeeringu kehtestamise järgselt muutunud asjakohased planeeringud (eelkõige liigilt üldisemad aga ka piirkonnas hiljem kehtestatud teised detailplaneeringud) ja muud kohaliku omavalitsuse territooriumi arengut suunavad dokumendid (nt arengukavad). Elukeskkond on tunduvalt laiem kui kitsalt planeeritav kinnistu, mistõttu tuleb kohalikul omavalitsusel tasakaalustada erinevaid huve planeeringu elluviimisel. Ehitusõiguse otsustused on sarnaselt ruumilise planeerimise otsustele diskretsioonilised.

Detailplaneeringu ajakohasuse määratlemine on oluline, et tagamaks õigusselgust, millise aja jooksul on võimalik kehtestatud planeering ellu viia? Planeerimisõiguses kasutatakse lähiaastaid kui määratlemata õigusmõistet, mis tähendab, et puudub legaaldefiniitsioon „lähiaastate“ mõistele. Detailplaneeringu kehtestamisega seatakse kinnisomandile kitsendusi. Kohtupraktikas on leitud, et sellised kitsendused toovad endaga kaasa omandipõhiõiguse riive. Omand on kõrgendatud kaitse all, mistõttu tuleb täpselt määratleda riive sisu ja ulatus. Seega, kuna lähiaastad on õigusaktides sisustamata, siis ei ole kehtestatud detailplaneeringuga kaasnev omandipõhiõiguse riive kestvus ettenähtav.

Detailplaneeringu elluviimiseks kehtestatavad piirangud peavad olema jõustatavad, ehk haldusakt peab olema õiguslikult siduv ja vajadusel täidetav. Oluline on mõista, kui palju on võimalik kehtestatud detailplaneeringust kõrvale kalduda ja millised on valikud, kui planeering ei ole enam ajakohane, ehk ei vasta planeerimisseaduse eesmärgile.

Planeerimisõiguse arengule tagasi vaadates, leiab autor oma magistritöös, et hoolimata õigusloomes esile toodud erinevatest põhjendustest, õiguskirjanduses ja kohtupraktikas esitatud seisukohtadest ning planeerimispraktikas proovitud lahendustest, ei ole edukalt detailplaneeringu elluviimise ajaperioodi suudetud sisustada. Samuti ei ole seadusandjal olnud läbivalt soovi selgelt lähiaastaid määratleda planeerimisseaduses. Seda illustreerib nt olukord, kus kehtiva kodifitseeritud planeerimisseaduse seletuskirjas väidetakse samaaegselt, et

- „lähiaastaid“ ei ole seaduses sisustatud, ja
- „lähiaastad“ on tinglikult määratletud viie aastaga detailplaneeringu kehtestamisest.

Kehtivas kodifitseeritud ehitusseadustiku seletuskirjas on planeerimisseaduses toodud käsitlust korratud, lisades kategooria väga vanad detailplaneeringud, mille puhul ei saa rääkida lähiaastatest. Ehitusseadustik seostab tugevalt lähiaastaid suhteliselt lühikese ajaperioodiga, kuna seletuskirjas leitakse, et detailplaneeringu menetlus (kuni 3 aastat) on juba suhteliselt pikk ajaperiood.

Autori hinnangul ei loo selline olukord piisavalt õigusselgust kui pika ajaperioodi jooksul alates detailplaneeringu kehtestamisest on planeeringu realiseerimisest huvitatud isikul õiguspärane ootus detailplaneeringu elluviimiseks kehtestatud kujul. Nagu eelpool viidatud, siis lisaks eeltoodule on kehtestatud detailplaneeringuga kaasnev omandipõhiõiguse riive ettenägematu ja määratlematu, mis ei ole kooskõlas põhiseaduslike väärtustega.

Ruumilisi planeeringuid on kohalik omavalitsus pidanud läbivalt üle vaatama ja hindama mh ülevaatamise ajal detailplaneeringu ajakohasust. Täiendavalt on kohustus hinnata detailplaneeringu ajakohasust ehituslike lubade väljaandmisel. Kuna „lähiaastad“ ei ole seotud aga kindla tähtajaga arvates detailplaneeringu kehtestamisest, siis on tekkinud kohtuvaidlusi olukordades, kus vaidlustaja on väitnud, et planeering on vananenud ega sobi enam ehitustegevuse aluseks.

Ruumiline planeerimine põhineb kohakesksusel, ehk iga planeeritav ala on ainulaadne oma paiknemise poolest. Planeeritavale alale laienevad kitsendused ei ole tihti samasugused kui mõnes teises asukohas. Lähiumbrus mõjutab planeeritavat ala erinevalt nii ehitiste kui looduskeskkonna poolest. Piirkonna kogukonnal on erinevad ootused sotsiaalsele ja kultuurilisele keskkonnale. Seega, on äärmiselt oluline, kuidas on kajastatud kehtestatud detailplaneeringus ehituslikku projekteerimist ja planeeringuga kujundatavat keskkonda mõjutavad tingimused. Nende tingimuste jõustamiseks tuleb planeeringust selgitada, millised õigused ja kohustused planeeritaval alal kehtivad.

Detailplaneering peab olema õiguspäraselt kehtestatud. Haldusaktiga isikule peale pandavad kohustused peavad õiguskindluse ja õiguskaitse tagamiseks olema selgesõnalised – põhjendatud kõhkluste korral tuleb neid tõlgendada kitsendavalt. Seevastu haldusaktiga antud õigusi ei saa igal juhul adressaadi kasuks laiendavalt tõlgendada, iseäranis, kui see kahjustaks kolmanda isiku huve. Autor tõi magistritöös esile, et kehtestatud detailplaneering põhjustab omandiõiguse riive teatud aja perioodi jooksul. Õigusselguse huvides peab olema kinnitusomanikule sellise riive sisu ja ulatus arusaadav ning tulemus ette nähtav. Kehtivat detailplaneeringut ei saa elluviimisel ümber vaadata ehitusloa menetluses kui planeering realiseeritakse lähiaastate jooksul vastavalt kehtestatud tingimustele.

Autor uuris ja leidis kinnitust, et „lähiaastad“ on ajaline piirang detailplaneeringu elluviimiseks, mis algab kehtestamise otsuse jõustumisest ja lõppeb PlanS i sätete grammatilise tõlgendamise

korral ehitustegevuse lõppemisega (seega kas kasutusloa või -teatise väljastamisega). Mainitud ajalise piirangu kestvus on määratud abstraktselt ja see vajab sisustamist. Seda eelkõige selle tõttu, et detailplaneeringu koostamise eesmärgiks ei ole ainult saavutada ehitustegevuse läbiviimine. Eelneva tõttu leiab autor, et lähiaastate ajalise perioodi sisustamisel tuleb määratleda ka milline tegevus on esimene, millega alustatakse detailplaneeringu elluviimist. Kui planeeritaval alal on kehtestamise järgselt kinnistud moodustatud ja omand muutunud, siis on see piisavalt oluline tegevus, millega saab lugeda planeeringu elluviimine alustatuks.

PlanS eesmärgist tuleneb, et ruumilise planeeringuga luuakse eeldused pikaajaliseks ruumiliseks arenguks ja oluline on saavutada planeeringu terviklahenduse elluviimine. Kehtestatud detailplaneeringule kohalduvad haldusõiguse põhimõtted, kuna ruumilist planeerimist reguleeriv planeerimisõigus on käsitletav haldusõiguse eriosana. Detailplaneeringu kehtestamisel tekib määratlemata isikute ringile õiguspärane ootus planeeringulahenduse ellu viimiseks. Detailplaneeringu kehtivus ei lõppe lähiaastate möödumisega, küll väheneb õiguspärane ootus, et planeering kehtestatud kujul on võimalik ellu viia. Siduvuse lõpetamiseks tuleb detailplaneering tunnistada kehtetuks või koostada planeeritavale alale uus detailplaneering. Detailplaneeringut muuta ei saa, küll on võimalik täpsustada detailplaneeringut projekteerimistingimuste andmisega, mis vähendab uue planeeringu koostamisega kaasnevat halduskoormust.

Detailplaneeringu elluviimisel mõjutab ajakohasust ka kehtestatud detailplaneeringu vastavus muutunud asjaoludele. Sellised asjaolud võivad olla nii abstraktsed (majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised ja keskkonnavajadused ning avalikkuse hinnang) kui ka kohakesksed, mis seavad ruumilisele keskkonnale selgemaid tingimusi (nagu turvaline elukeskkond, kogukondlikud väärtused, miljöö esteetilisus, erinevatel planeeritavatel aladel esinevad huvid ja nende tasakaalustatud realiseeritavus, otstarbekas maakasutus, ehitatud ja loodusliku keskkonna olulisus asustuse suunamisel, lahenduste keskkonnasäästlikkus ja energiatõhusus, jmt). Autor leidis, et isegi kui peale detailplaneeringu kehtestamist on mingid asjaolud muutunud, tuleb hinnata muudatuste olulisust enne kui asuda kehtivat planeeringut muutma või kehtetuks tunnistama (eelistama peaks alati detailplaneeringu elluviimist kehtestatud kujul).

Planeerimisseadus võib näha ette menetlusliku võimaluse detailplaneeringu vastavusse viimiseks pärast detailplaneeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega, kuid vajalik on hinnata kuivõrd selline muutus mõjutab kehtestamisega kokkulepitud planeeringulahendust. Tekkinud olukorra üheks väljapääsuks

oleks võimalik rakendada erinevaid tõlgendus-meetodeid, kuid alati tuleb hinnata detailplaneeringu sisu (eelkõige põhilahendust ja peamisi kehtestamise aluseks olevaid kaalutlusi) ning võib tekkida hoopis vajadus planeeringulahenduse muutmiseks haldusakti tõlgendamise asemel.

Autor leidis kinnituse, et planeerimisseaduse eesmärgi kohane ehitustegevus tuleb läbi viia vastavalt detailplaneeringus sätestatud tingimustele. Üldjuhul ei saa keegi nõuda detailplaneeringu realiseerimist. Kui aga detailplaneeringut on asunud ellu viima, tuleb seda teha vastavalt detailplaneeringule. Kohalik omavalitsus peab tagama, et detailplaneeringuga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeeringu kehtestamisel kindlaks määrati.

Kuna planeeringu kehtestamise järgselt toimub majanduslik, sotsiaalne, kultuuriline ja keskkondlik areng ning võib muutuda avalikkuse hinnang, peavad detailplaneeringus olema seatud tingimused ruumilisele arengule piisavalt paindlikult, et muutunud olud ei takistaks planeeringu elluviimist. Kohalik omavalitsus tõstaks ruumilise arengu kvaliteeti ning suureneks õiguskindlus ja õigusselgus kui detailplaneeringus oleks määratletud elluviimise kavas lähiaastate ajaline ulatus.

Magistritöö koostamisel ei leidnud autor erialase kirjanduse, õigusaktide analüüside, kommentaaride ja seletuskirjade ning kohtupraktika analüüsi tulemusena kinnitust hüpoteesile, et ruumilise planeerimise eesmärgiga on vastuolus ehitustegevus, mida tehakse enam kui viis aastat kehtinud detailplaneeringu alusel. Hüpoteesi sidumine kindla ajaperioodiga oli autoril teadlik valik, kuna selle abil otsis autor seoseid lähiaastate, ajakohasuse ja viie aastase ajaperioodi vahel. Viis aastat on olnud ruumiliste planeeringute ajakohasuse kriteeriumiks nt Rootsis ja Saksamaal. Kehtiv planeerimisseadus seob ka riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute kehtivuse viie aastase ajaperioodiga planeeringu kehtestamisest arvates.

Autor sai töö käigus nentida, et kohtupraktika ei ole olnud lähiaastate määratlemisel kõige ühtlasem. Lähiaastatena võib mõista mingit kindlat ajaperioodi, kuid seda ei määratletud viie aastaga. Õiguspäraseks on peetud olukordi, kus ehitusloa väljastamine on õiguspärane nii kuus kui ka peaaegu 18 aastat kehtinud detailplaneeringu alusel. Seega, hinnati ajakohaseks (sobilikuks ehitustegevuse alusena) väga erinevatele tingimustele vastavad detailplaneeringud.

Õigusloomes on korduvalt olnud arutluse all sätestada viie aasta pikkune periood lähiaastate määratlemiseks, kuid seadusandja ei ole sellist perioodi kehtestanud. Peamiseks kaalutluseks

on seadusandja poolt sellise tulemuseni jõudmisel autori hinnangul ruumilise planeeringu kõikehaaravuse põhimõttega hõlmatud idee, mille kohaselt tuleb planeeringut koostades arvesse võtta teave, mis võib mõjutada planeeringulahendust. Selline teave on kohakeskne ja muudab iga detailplaneeringu unikaalseks.

Planeerimisõigus on sisaldanud juba varem võimalusi lähiaastaid sisustada detailplaneeringu elluviimise tegevuskavaga, mida kava vabatahtlikkuse tõttu eriti ei ole kasutatud. Omajagu segadust tekitab ka autori hinnangul ehituslikke loamenetlusi puudutavad kohtuvaidlused, mille kohaselt võib anda ehitusloa detailplaneeringust kõrvale kalduvale projekteeritud lahendusele. Samuti on kohtupraktikas leitud, et kasutusloa võib välja anda ehitisele, mis ei vasta ehitusloale. Sellised arengud on katkestanud planeerimis- ja ehitusõiguse sidustatuse, mille kohaselt peeti seaduslikuks ehitist, mida ehitatakse ehitusloa ning ehitusprojekti alusel, kusjuures ehitusprojekt peab vastama detailplaneeringule. Varem ei väljastatud ka valminud ehitisele kasutusloa kui ehitamisel oli kõrvale kaldunud ehitusloast, detailplaneeringust või projekteerimistingimustest. Eelnevast hoolimata on kehtiv planeerimisseadus täpsem kui varem. Ruumilise planeerimise ja planeeringu kui haldusakti eripärade tõttu ei ole vähenenud kaalutusõiguse olulisus ning planeeringulahenduse kirjelduse ja valiku põhjenduste sisustamise vajadus, mis võimaldab ületada „lähiaastate“ termini kasutamise õigusaktides.

Autor leidis, et uurimuse tulemusena tuvastatud alused kehtestatud detailplaneeringu elluviimise rangemaks piiritlemiseks võivad aidata luua õigusselgust või vähemalt teha selgemaid valikuid ehitise püstitamiseks.

THE TIMELINESS OF THE DETAILED SPATIAL PLAN. Abstract

The main task of the spatial planning process is to help the parties agree on the principles and conditions for the development of a particular area of land. In order to reach such an agreement spatial development needs to be carried out democratically and on a long-term basis, by coordinating and integrating the different development plans. The long-term trends and needs of the economic, social and cultural environment and the development of the natural environment must be taken into account in a balanced manner when drawing up a spatial solution. The aim of the planning legislation enforced in Estonia is to create, through spatial planning, the preconditions that are necessary for democratic, long-term and balanced spatial development taking into account the needs and interests of members of the society needs and interests to develop high-quality living and built environment. Spatial planning decisions are part of administrative discretion and legislation include a large number of undefined legal concepts. The plans are to be established by an administrative act ensuring that these are implemented.

This Master thesis explores if there exists such a period of time from the adoption of the detailed spatial plan during what the person interested in the realization of the plan has a legitimate expectation of the implementation of the detailed plan in the form adopted.

The purpose of the theses is to identify which considerations reduce the legitimate expectation that arise following the adoption of the detailed spatial plan and how to avoid a situation in which the plan cannot be implemented in the adopted form. This topic is going to be more actual in the areas with more intensive use (either due to the number of inhabitants, the intense use of the land, or the nature of the construction works). In such areas, there are more competing interests than usual, and the land development may be faster, and changes may be more extensive. During the preparation of the theses, the author set out the following hypothesis: the preconditions of the Planning Act are not fulfilled when construction activities are carried out on the basis of detailed spatial plan adopted more than five years ago.

The author does not investigate the questions related to planning discretion. However, given the importance of the planning decision in the chain of decisions required for the construction of the building (adoption of the detailed spatial plan – issuing the building permit – issuing the permit of use), the importance of the decision and its specifics cannot be completely

disregarded. In this Master theses, it is assumed that the adoption of detailed spatial plan has been achieved by the legitimate means.

The main part of the theses consists of three chapters. In the first chapter, the author analyses if there has been set a time limit for the implementation of the adopted detailed spatial plan in the legislation. It is important to understand how this issue has been approached throughout the years by the legislator. It is also necessary to demarcate the points where planning and building laws regulate the implementation of the detailed spatial plan. In the second chapter, the author describes the points of contact between planning legislation, property ownership and administrative law. This is necessary to understand the legal nature of the detailed spatial plan. It is important to understand that adoption of the plan leads to a violation of the fundamental right of ownership. In order to enforce the detailed spatial plan, it is necessary to issue an administrative act. Although it is not unusual to grant a temporal validity to an administrative act, the detailed spatial plan itself is an individual act of an unusual nature, both in terms of content and binding. In the third chapter, the author analyses what affects the time limit for the implementation of the adopted detailed spatial plan. The plan is prepared in an open proceeding which will, in theory, create a legitimate expectation for a large number of persons that the document will be implemented as it was adopted. In order to achieve the objective of the current theses, it is necessary to identify considerations on the basis of which it can be argued that detailed spatial plan is up to date.

Planning legislation is an increasingly studied area from year to year, but there are not many academic studies, as yet. Planning legislation is considered to be a special part of administrative law, so the general principles can be found in the studies on administrative legislation. The main sources for this thesis are the codified Planning Act and Building Code, which entered into force in July 2015, with explanatory memorandums and other codification materials and theoretical legal literature. Although the Planning Act has changed to some extent during the codification, the previous court rulings are also applicable. However, after codification, the Supreme Court of Estonia has changed some of the views on the planning legislation, so the author will refer to the relevant cases in the theses. As the result of this Master theses, the author provides guidance explaining how to determine when the detailed spatial plan is up to date, and explanations to overcome the situation where the plan has passed “near future” time frame.

For the owner of the immovable, a detailed spatial plan is one of the most understandable type of a spatial plan, as it involves land use and building rights of the particular property and

establishes the basis for the building work conducted in the near future. The purpose of the detailed spatial plan is, above all, to implement the comprehensive plan and to create an inclusive spatial solution for the planning area. Spatial planning by its very nature is rather abstract and, in making decisions, the planning authority has a wide discretion space. The tasks to be solved by the detailed spatial plan are therefore based on the spatial needs of a municipality and the purpose of a specific detailed plan. As a result, the scope of court protection and judicial control of the detailed spatial plan is limited. The author analyses the validity (binding) of the detailed spatial plan, and finds that a valid plan may no longer be up-to-date or serve, for example, spatial planning objectives, public interest, the interests of the owner of the immovable, etc. In the past, the legal bases for the validity of the detailed planning have not been analyzed in planning legislation from such a perspective.

Restrictions on the implementation to detailed spatial plans have been introduced in the planning law since 22.07.1995, beginning with the Planning and Construction Act. Planning and building legislation have been changed more extensively on two occasions since 01.01.2003, when the Planning Act and the Building Act became applicable, and 01.07.2015 when the codified Planning Act and the Building Code became applicable. Since 1995 the planning law has provided the term for the detailed spatial plan, that is the basis for building works for a certain period (in the near future). This should be guaranteed by the intertwining of planning and building law. Permit procedures (in particular building permit and permit of use) must follow detailed spatial plan.

The author of the Master theses defines the timeliness of the detailed spatial plan through two simultaneous concepts.

- In a broader sense, up-to-date detailed spatial plan meets the economic, social, cultural and environmental needs and public assessment prevailing at the time of implementation.
- In a narrower sense, up-to-date detailed spatial plan meets the requirements for a spatial environment, which include the content of the plan, the substantive law, other relevant plans (in particular comprehensive plans) and other documents applied on the development area. The affected environment is much wider than the planned property, which is why the local municipality needs to balance different interests in the implementation of the plan. Decisions to issue building permits are discretionary, similar to decisions made concerning spatial planning proposals.

It is important to define when the detailed spatial plan is up-to-date in order to ensure legal clarity as to the time within which the adopted plan can be implemented. In the Planning Act, the “near future” is an undefined legal concept. By adopting a detailed spatial plan, the property rights will be restricted. It has been found in the court practice that such restrictions lead to a violation of the fundamental right to property. Property is under increased protection, so the content and scope of the infringement must be clearly defined.

The adopted detailed spatial plan must be enforceable, i.e. the administrative act must be legally binding. It is important to understand how much can be deviated from the adopted plan and what are the options if the detailed spatial plan is no longer up-to-date, i.e. does not meet the aim and the purpose of the Planning Act.

Analyzing the development of planning legislation, the author states that, despite the various reasons stated in the legislation, the views expressed in the legal literature and the court practice as well as the solutions exercised in the planning practice, the time period for implementing the detailed spatial plan has not been sufficiently defined. Neither has the legislator had a particular desire to clearly define the term “near future” in the Planning Act. This is illustrated, for example, by the situation where the explanatory memorandum to the current codified Planning Act simultaneously states that:

- *The term “near future” is not defined in the law, and*
- *The term “near future” is notionally defined as five years from the adoption of the detailed spatial plan.*

In the explanatory memorandum of the current codified Building Code, the concept regarding the term “near future” in the Planning Act has been repeated. In the Building Code it is also stated that a very old detailed spatial plans cannot be considered as the basis for the building work conducted in the near future. In the Building Code term “near future” is strongly linked with a term “relatively short period of time”. As it is stated in the explanatory memorandum, a preparation of the detailed spatial plan is already a relatively long period of time (up to 3 years).

According to the authors opinion, that situation does not provide sufficient legal clarity. It is still unclear to the interested person what is the length of time from the adoption of the detailed spatial plan, when that person can rely on a legitimate expectation that the plan will be implemented as the detailed spatial plan was adopted.

Spatial plans are subject to a review by the local authority. During that review an assessment of the detailed spatial plan regards to exceeding the “near future” has to be made. In addition, such assessment has to be made also while issuing building permit or permit of use. The term “near future” is not related to the specific time frame. There have been disputes in the court where appellant claims that the detailed spatial plan should be repealed because it is not any more suitable (up-to-date).

Spatial plans are based on a specific geographical site, i.e. each area planned is unique in its location. Restrictions that extend to the planned area are often different than in another locations. The vicinity affects the area planned differently considering both built up and natural environment. The local community in the region has its own expectations for the development of social and cultural environment. Therefore, it is extremely important of how the principles and conditions for the spatial development are reflected in the plan. In order to enforce these conditions, it is necessary to understand what rights and obligations rise from the adopted plan.

Detailed spatial plans must be legally adopted. The obligations imposed on a person by an administrative act must be explicitly discribed in order to ensure legal certainty and legal protection. In the event of justified doubts these obligations must be interpreted narrowly. By contrast, the rights rising from an administrative act cannot, in any event, be interpreted extensively in favor of the addressee, in particular if it would harm the interests of the third party. In the Master theses, the author points out that the detailed spatial plan if adopted would cause property rights infringement over a certain period of time (“near future”). For the legal clarity, the content and scope of such infringement must be understandable, and the result must be foreseeable to the owner of the immovable

The author analyzed and confirmed that the term “near future” meaning the limited time frame for implementing the detailed spatial plan, starts from the adoption of the plan and ends with the completed building works (issuing of the use and occupancy notice or the permit of use) in case of a grammatical interpretation of the Planning Act and Building Code provisions. The duration of this limited time frame is set in an abstract manner and needs to be clearly defined. This is particularly important because the detailed spatial plan is not prepared solely to erection of the buildings. As a result, it is also necessary to specify which activity should commence first to start the implementation.

The aim of the Planning Act is to establish preconditions for long-term spatial development. It is important to ensure implementation of the whole plan. The principles of administrative law apply to the adopted detailed spatial plan as the planning law governing spatial planning is considered to be a special part of the administrative law. With the adoption of the detailed spatial plan, there will be a legitimate expectation of the number of unidentified persons to adopt the plan. The detailed plan does not become invalid after the “near future” has passed. Although, the legitimate expectation that the adopted plan will be implemented as it was adopted will be diminished. In order to declare the legal bind invalid, the detailed spatial plan must be repealed, or a new plan must be prepared for the same planning area. It is not possible to modify the detailed spatial plan, but it is possible to supplement the plan by issuing further design conditions.

Adoption of the detailed spatial plan may also be affected by the compliance of other circumstances. Such circumstances may be both abstract (economic, social, cultural and environmental needs and public assessment) and specific site oriented providing all kinds of conditions for the future spatial environment (such as a secure living environment, community values, environmental aesthetics, interests in adjacent planned areas, rational land use, the importance of the built and natural environment, environmental sustainability and energy efficiency, etc.). Even if such circumstances have changed since the adoption of the plan and it has an effect on the plan, the changes in the plan or repeal of the plan should not be enforced without exercising discretion. It is necessary also to assess on what extent such a change affects the planning solution that was agreed upon on the adoption.

During the preparation theses the author confirmed that according to the court practice the building works must be carried out in accordance with the conditions adopted in the detailed spatial plan. As a rule, no one can demand that the planned construction works should be constructed. However, if the plan is implemented, it must be done in accordance with the plan. The local authority must ensure that the detailed spatial plan is implemented as it was planned when the plan was adopted.

As time moves on, an economic, social, cultural and environmental developments take place after the adoption of the plan and public assessment to the planning solution may change. Functions and conditions of the detailed spatial plans must be set in a sufficiently flexible manner, so that any change in aforementioned circumstances would not hinder the implementation of the plan. In authors opinion, if the local authority would define the scope of

the “near future” for each detailed spatial plan it would increase the quality of spatial development and increase legal certainty and clarity.

As the result of the analysis of literature, comments of the legal acts and explanatory memorandums of laws and court practice, the author did not find evidence to confirm the hypothesis that the principles and the requirements for the Planning Act are not fulfilled when construction activities are carried out on the basis of detailed spatial plan that is adopted more than five years ago. Such a particular period of time was determined by the author specifically, in order to search for links between the “near future” as unedified concept, legal theory regarding permitted changes and court practice. Five years period has been used as a time frame for validity of the spatial planning’s in Sweden and Germany. According to the current Planning Act the national designated spatial plan and the local government designated spatial plan will both expire if the plans implementation has not commenced within five years from the adoption of the plan. According to court practice it is considered legitimate when the building permit is issued in accordance with a detailed spatial plan that has been adopted up to 18 years ago. Legislator has defined a certain period of time as the “near future”, but it is not five years.

The main consideration not to define the “near future” with specific time frame, according to the findings of the author, is the spatial planning principle of the “all-encompassing”, according to which information which potentially affect the planning solution must be taken into account when drawing up the planning. This information is site specific and makes each detailed spatial plan unique.

The current planning law is more precise than it has ever been before. But, due to the specifics of spatial plans and legal concept of the plan, as an administrative act, the undefined legal concepts (as “near future”, “public interest”, etc.) has remained in the legislation. Planning legislation has included necessary tools to define specify actions required in order to implement the spatial plan and, where necessary, the sequence of such actions as well as time frame. Such a tool has not been particularly used due to the voluntary nature of it. As per the authors opinion, the confusion has been created in the court practice concerning the possibilities to deviate from the adopted detailed spatial plan. Court has ruled that a building permit may be granted for application that does not comply with the design project or detailed spatial plan. It has also been found in the court practice that a permit for use may be issued for a building which does not comply with the building permit. Such developments have disrupted the interconnection between planning and building legislation. Previously, according to which, the construction

works built on the basis of a building permit, and a design project are considered to be legal (design project had to comply with the detailed plan). Previously, a completed building did not get an issued permit for use if the construction works did not comply with the building permit, detailed spatial plan or design conditions.

The author establishes in a conclusion, that it would be helpful to improve legal clarity or at least provide clearer choices for the building works if the time period (“near future”) is established more firmly in the detailed spatial plan itself (in a form of specified actions required for implementing the spatial plan and, where necessary, the sequence of such actions). Due to the nature of the detailed spatial plan it is not practical to define the term “near future” with five years.

30.04.2019

LÜHENDID

Õigusaktide lühendid

EhS – Ehitusseadustik

HMS – Haldusmenetluse seadus

KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

PES – Planeerimis- ja ehitusseadus

PlanS – Planeerimisseadus (kodifitseeritud)

PS – Põhiseadus

vnEhS – Ehitusseadus

vnPlanS – Planeerimisseadus

VwVfG – *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Saksa haldusmenetluse seadus)

Riigikohtu lühendid

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKEK – Riigikohtu erikogu

Esimese ja teise astme kohtute lühendid

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtRnK – Tartu Ringkonnakohus

Muud

m – määrus

o – otsus

KASUTATUD KIRJANDUS

Üldine

1. VIII Riigikogu stenogramm, 31.05.1995 – Arvutivõrgus:
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199505311400#PKP-1900002486> 06.04.2019
2. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest. I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine, Kohtupraktika. – Juridica 2006/VII.
4. A. M. Kütimaa. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld. Magistritöö. Tallinn 2012. Tartu Ülikool Õigusteaduskond.
5. A. Pelisaar, H. Nõmm, K. Heinla, M. Sarmet, M. Muiso, S. Mikli. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2010. – Arvutivõrgus:
http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus-_ja_planeerimisoiguse_uld-_ja_eriosa_analuus._2._osa_2010_1.pdf 06.04.2019
6. Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2003
7. Asjaõigusseadus I. 1.-3- osa (§-d 1-167). Komm vlj. Tallinn: Juura 2014.
8. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
9. H. Veinla. Planeerimis- ja ehitusseadus. – Juridica 1996/I.
10. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura 2004.
11. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006
12. J. Lass. Planeerimisõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003
13. K. Heinla, L. Kanger, M. Kompus, T. Laesson, N.-K. Loorits, S. Mikli, M. Muiso, Ü. Reidi, M. Sarmet, M. Tasa. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Justiitsministeerium. Tallinn 2009. - Arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus-_ja_planeerimisoiguse_uld-_ja_eriosa_rakendusanaluu_2010_1.pdf 06.04.2019
14. K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006/VII.
15. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 31.10.2014. – Arvutivõrgus
<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2338/AuditId/270/language/et-EE/Default.aspx> 06.04.2019

16. L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused. Arvutivõrgus:
<https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/wp-content/uploads/2011/05/Ehitusseadustiku-vajalikkusest.-MEMO.doc> 06.04.2019
17. M. Muiso. Planeerimisõigus Eesti õigussüsteemis ja planeeringute võimalused seada keskkonnatingimusi. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusinstituut, 2004
18. Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium. 10.05.2016. Arvutivõrgus:
https://planeerimine.ee/static/sites/2/planeerimise-pohimotted_2016.pdf 13.11.2018
19. Ruumilise planeerimise roheline raamat. Tööversioon. Rahandusministeerium.
29.03.2018. – Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/static/sites/2/prr-toofail-29.03.2018.docx> 06.04.2019
20. S. Mikli, A. Pelisaar. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – Juridica 2016/III.
21. Seletuskiri ehitusseaduse eelnõu juurde. 805 SE I. – Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/55ae1f71-e27f-32a5-9d3e-480b5b819ddf/Ehitusseadus> 06.04.2019
22. Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE. – Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik> 17.02.2019
23. Seletuskiri ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu juurde. 572 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e3e1bbb-e4df-4728-8e9c-c2e48bea3797/Ehitusseadustiku%20ja%20planeerimisseaduse%20rakendamise%20seadus/> 17.02.2019
24. Seletuskiri haldusmenetluse seaduse eelnõu juurde. 456 SE I. – Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> 17.02.2019
25. Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse juurde. 5 SE. – Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8c8d07c-cd94-35f5-885a-fe09ba3fe0a1/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus> 23.02.2017
26. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43&> 17.02.2019

27. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 941 SE I. – Arvutivõrgus:
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/Planeerimisseadus 06.04.2019](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/Planeerimisseadus%2006.04.2019)
28. Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu juurde. 410 SE I – Arvutivõrgus:
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus 17.02.2019](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%2017.02.2019)
29. European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.
30. T. Rauk. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. – Juridica 2013/VI
31. U. Volens. "Ses hulluses on siiski järjekindlust" ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/VII

Muud allikad

32. Jõhvi valla üldplaneering – Arvutivõrgus:
https://wd.johvi.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=54343&tid=1611&u=20180831131849&desktop=1017&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D1611%26u%3D20180831131849 02.01.2019
33. Paikuse valla üldplaneering – Arvutivõrgus:
<https://parnu.ee/index.php/linnakodanikule/areng-ja-planeerimine/planeeringud/uldplaneeringud/kehtivad-uldplaneeringud> 02.01.2019
34. Portaali Planeerimine.ee - <https://planeerimine.ee/> 10.03.2019
35. Riigihalduse ministri 09.12.2018 kiri nr 15-4/9284-1 -
<https://adr.rik.ee/ram/dokument/6120124> 20.12.2018
36. Ruumiline planeerimine. Rahandusministeerium. 15.05.2012. – Arvutivõrgus:
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/ruumiline/planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf 25.02.2018
37. Õiguskantsler. Märgekiri regionaalministrile. 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914 (koopia autori valduses)
38. Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Detailplaneeringute kehtivusaeg. 10.07.2013 nr 6-4/130671/1303115 – Arvutivõrgus:
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sovivus_

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

39. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) -
<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>
40. Ehitusseadus RT I 2002, 47, 297
41. Ehitusseadustik RT I, 01.02.2019, 5
42. Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011, 8
43. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus RT I, 04.07.2017, 22
44. Planeerimisseadus RT I, 12.12.2018, 16
45. Planeerimisseadus RT I 2002, 99, 579
46. Planeerimisseadus RT I, 26.02.2015, 3
47. Planeerimis- ja ehitusseadus RT I 1995, 59, 1006
48. Põhiseadus RT I, 15.05.2015, 2

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

49. RKEKo 3-3-1-15-01
50. RKHKm 3-3-1-7-98
51. RKHKm 3-3-1-95-07
52. RKHko 3-3-1-9-14
53. RKHko 3-3-1-12-07
54. RKHko 3-3-1-15-16
55. RKHko 3-3-1-16-05
56. RKHko 3-3-1-19-12
57. RKHko 3-3-1-28-04
58. RKHko 3-3-1-33-05
59. RKHko 3-3-1-35-13
60. RKHko 3-3-1-37-04
61. RKHko 3-3-1-42-03
62. RKHko 3-3-1-54-07
63. RKHko 3-3-1-60-07
64. RKHko 3-3-1-62-02

65. RKHKo 3-3-1-62-03
66. RKHKo 3-3-1-63-10
67. RKHKo 3-3-1-64-02
68. RKHKo 3-3-1-69-16
69. RKHKo 3-3-1-71-14
70. RKHKo 3-3-1-73-16
71. RKHKo 3-3-1-78-12
72. RKHKo 3-3-1-79-16
73. RKHKo 3-3-1-84-08
74. RKHKo 3-3-1-87-10
75. RKHKo 3-13-385
76. RKHKo 3-17-1398
77. RKPJKo III-4/A-5/94
78. RKPJKo 3-4-1-2-99
79. RKPJKo 3-4-1-5-05
80. RKPJKo 3-4-1-14-06
81. RKPJKo 3-4-1-16-05
82. RKPJKo 3-4-1-20-04
83. RKPJKo 3-4-1-24-11
84. RKPJKo 3-4-1-33-05
85. RKÜKo 3-3-1-85-10
86. TlnHKo 16.02.2011, 3-10-401
87. TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198
88. TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210
89. TlnRnKo 28.02.2011, 3-09-2478
90. TrtRnKm 06.01.2014, nr 3-13-2318
91. TrtRnKo 06.09.2016, nr 3-15-421

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Raimo Klesment,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Detailplaneeringu ajakohasus,

mille juhendajad on BA Veiko Vaske ja PhD Mait Laaring

- 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.

Tallinnas **30.04.2019**