TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Evelyn Jallai

OMANDIPÕHIÕIGUSE TEOSTAMISE PIIRANGUD PROJEKTEERIMISTINGIMUSTE ANDMISEL ÜLDPLANEERINGUS MÄÄRATUD ÜLDISTE KASUTUS- JA EHITUSTINGIMUSTE ALUSEL

Magistritöö

Juhendaja:
MA Sandra Mikli

Tartu
2022

Sisukord

Sissejuhatus 3

1. Omandipõhiõigus ehitus- ja planeerimisõiguses 8

1.1. Omandipõhiõigus kui ehitusvabadus 8

1.2. Omandipõhiõiguse piirangute alused ehitus- ja planeerimisõiguses 13

1.2.1. Seaduslik alus 13

1.2.2. Planeerimise põhimõtted 15

1.2.3. Üldplaneeringu üldine olemus ja ülesanded 26

1.2.4. Detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste erinevused 33

1.2.5. Ehitusvaldkonna põhimõtted 41

2. Projekteerimistingimuste andmine üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel 44

2.1. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eesmärk 44

2.2. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused 48

2.2.1. Piirkonna väljakujunenud keskkond ja hoonestuslaad 48

2.2.2. Üldised kasutus- ja ehitustingimused 51

2.2.3. Vastuolu puudumine üldplaneeringuga 55

2.3. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise probleemid 56

2.3.1. Tingimuse puudumine üldplaneeringus 56

2.3.2. PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamine 58

2.3.3. Omandipõhiõiguse teostamise piirangud PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel 62

Kokkuvõte 66

Restrictions on the exercise of the fundamental right of property upon issuing design specifications based on the general conditions of use and building specified in the comprehensive plan 73

Kasutatud kirjandus 79

Kasutatud õigusaktid 82

Kasutatud kohtulahendid 83

Muud allikad 85

Sissejuhatus

Ruumilise planeerimise rohelises raamatus on leitud, et iga ruumilise planeerimisesüsteem tegeleb muuhulgas tasakaalu otsimisega planeeringuprotsesside kiiruse ja põhjaliku kaasamise vahel ning eraomandi kaitse ja avaliku huvi vahel. Arvatakse, et mida lihtsam on planeerimissüsteem ja mida kiiremini on võimalik liikuda ideest ehituseni, seda konkurentsivõimelisem on riigi ettevõtluskeskkond rahvusvahelises võrdluses. Samas, mida enam kulutatakse aega kaasamisele ja erinevaid arvamusi arvestava ruumilahenduse väljatöötamisele, seda parem saab ruumilahendus. Tegelikkuses on vaja otsida lahendusi, mis võimaldavad saavutada mõlemaid eesmärke.[1]

Planeerimisseaduse[2] (edaspidi ka PlanS) § 125 lg 5 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui, ehitis sobitub mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sealhulgas piirkonna hoonestuslaadi ning üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

PlanS § 125 lg 5 on erinorm, mis võimaldab sätte kõigi eelduste täitmisel anda projekteerimistingimusi detailplaneeringu koostamise kohustuse korral. Kohtupraktika kohaselt on detailplaneeringu menetluses avalikkuse võimalused menetluses osaleda ja planeeringut vaidlustada avaramad kui projekteerimistingimuste menetluses.[3] See tähendab, et projekteerimistingimuste taotlemise menetlus on võrreldes planeerimismenetlusega lihtsam, kiirem ning avalikkuse osalemine ja isikute kaebeõigus on piiratum. Negatiivse poolena võib ette heita, et projekteerimistingimuste väljastamisel toimub arendustegevus krundi kaupa ning avalikud huvid ei ole piisavalt kaitstud. PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad üldplaneeringus olema määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused, kuid kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad need üldised kasutus- ja ehitustingimused olema määratud vajaliku täpsusastmega.[4] Konflikt tekibki olukorras, kus kohalik omavalitus pole pidanud

[1] Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium 2020, lk 4-5 - https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Ruumilise-planeerimise-roheline-raamat.pdf (15.12.2021)
[2] Planeerimisseadus – RT I, 03.01.2022, 4
[3] TlnRnKo 29.11.2019, 3-19-27/15 p 22
[4] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17, TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37 p 14

vajalikuks vastava ala kohta üldplaneeringus üldiseid kasutus- ja ehitustingimusi määrata, need on vananenud või väga lakoonilised. Ühest küljest nõutakse projekteerimistingimuste andmiseks piisavate alustingimuste olemasolu, samas peaks omandipõhiõigusest, sealhulgas ehitusvabadusest tulenevalt, olema piiravate tingimuste puudumisel võimalus oma kinnisasja vabalt kasutada.

Teema on aktuaalne, sest arendushuvi on suur ning arendajad soovivad kiirelt ideest ehituseni liikuda. Samas üldplaneeringud ei tule piisava kiirusega järgi. Rahandusministeeriumi poolt 2020. a koostatud ülevaate kohaselt koostab 79-st kohalikust omavalitsusest uut kogu haldusterritooriumi hõlmavat üldplaneeringut 61. Ülevaates eeldati, et valdav osa uutest üldplaneeringutest on kehtestatud 2022. a lõpuks.[5] PlanS § 125 lg 5 kehtib aga alates 01.07.2015 ning jätkuvalt kehtivad üldplaneeringud, kus on määratud väga erineva täpsusastmega üldiseid kasutus- ja ehitustingimusi. Uute üldplaneeringute koostamise protsessis on samuti esile kerkinud probleem, kuidas leida tasakaal liigselt kitsendavate või liiga üldiste kasutus- ja ehitustingimuste vahel.[6] Seega on käesoleval hetkel oluline leida selgus, kumb on omandipõhiõiguse seisukohast proportsionaalne lähenemine, kas ebamäärane või selgepiiriline ehitusvabadus.

Magistritöös uuritakse, millised nõuded on kehtestatud piisavale seaduslikule alusele, et sätestada projekteerimistingimustega kitsendusi üldplaneeringu alusel. Teiseks tõstatub küsimus, kas liiga üldine üldplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele või on piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine üldplaneeringus aluseks projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks. Täiendavalt uuritakse, kas esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui projekteerimistingimusi antakse liiga üldise üldplaneeringu alusel ning kas projekteerimistingimustega võib reguleerida üldplaneeringus reguleerimata tingimusi, mis ei ole vastuolus piirkonna üldiste kasutus- ja ehitustingimustega ning üldplaneeringu põhimõtete ja muude eesmärkidega.

[5] Ülevaade üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ ning maakonnaplaneeringute elluviimisest. Rahandusministeerium 2020, lk 22-24 - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline_planeerimine/yrp_eesti_2030_ja_mp_ylevaade_2020.pdf (10.04.2022)

[6] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018. Lisa 3. Planeeringutingimuste seadmine maalises asustuses. Veebruar 2021., lk 24 – https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/2021/05/lisa3.pdf (23.04.2022)

Eelnevast tuleneval on magistritöös püstitatud hüpotees – projekteerimistingimuste andmata jätmine olukorras, kus üldplaneeringus puuduvad piisavalt täpsed kasutus- ja ehitustingimused, kitsendab ülemääraselt omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust.

Tulenevalt hüpoteesist ja uurimisküsimustest on magistritöö jagatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis käsitlen omandipõhiõigust kui ehitusvabadust ning omandipõhiõiguse piirangute aluseid ehitus- ja planeerimisõiguses. Teises peatükis käsitlen üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel projekteerimistingimuste andmise ehk PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eesmärki, eeldusi ning kohaldamise probleeme, kaasa arvatud omandipõhiõiguse teostamise piiranguid PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel.

Esimese peatüki esimeses osas selgitan, kas õigus kinnisasjale ehitada kuulub omandipõhiõigus kaitsealasse, mil määral kehtib eesti ehitus- ja planeerimisõiguses ehitusvabaduse põhimõte ning kuidas ehitusvabadust piiratakse. Analüüsides küsimust, millised nõuded on kehtestatud seaduslikule alusele, et sätestada omandipõhiõiguse kitsendusi, on võimalik vastata uurimisküsimusele, millised nõuded on kehtestatud piisavale seaduslikule alusele, et sätestada projekteerimistingimustega kitsendusi üldplaneeringu alusel. Esimese peatüki teises osa selgitan, mis on seaduslik alus üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamiseks ning projekteerimistingimuste andmiseks. Täiendavalt arutlen, mis eesmärkidest ja põhimõtetest lähtuvalt planeeringute ülesandeid lahendatakse ehk millised on planeerimise põhimõtted, mis võimaldavad saavutada üldplaneeringu ja detailplaneeringuga tulemuse, et nendega on põhjendatud piisava seaduslik aluse olemasolu kitsenduste seadmiseks.

Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg-t 5 ei saa kohaldada olukorras, kus üldised kasutus- ja ehitustingimused ei ole sätestatud vajaliku täpsusastmega.[7] Seega tõstatasin uurimisküsimuse, kas liiga üldine üldplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele või on piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste üldplaneeringus puudumine aluseks projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks. Järgnevalt arutlen selle üle, milline erinevus on üldplaneeringu ja detailplaneeringu olemusel, milline erinevus peaks olema üldplaneeringus ja detailplaneeringus lahendatud ülesannete detailsusel ning kas üldplaneeringus on üldse võimalik ja põhjendatud minna nii täpseks kui detailplaneeringus, et oleks tagatud kohtupraktikas tõstatud vajaliku täpsusastme küsimus. Seejärel analüüsin, kas projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu tingimustel on erinev kaal ning kas esineb mingeid kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui detailplaneeringu koostamise asemel

[7] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17, TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37 p 14

antakse projekteerimistingimused liiga üldise üldplaneeringu alusel. Ehitusvaldkonna põhimõtete ja planeerimise põhimõtete erinevus võimaldab selgitada, miks projekteerimistingimuste andmisel on vajalik üldplaneeringust tulenev seaduslik alus.

Teises peatükis selgitan, kelle huve PlanS § 125 lg 5 eesmärk kaitseb, mis on vastava regulatsiooni eesmärk ning analüüsin PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldusi, et vastata küsimusele, kas esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui detailplaneeringu koostamise kohustuse korral antakse projekteerimistingimused liiga üldise üldplaneeringu alusel. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eelduste analüüs võimaldab täiendavalt selgitada, kas sätte eeldused on sätestatud selliselt, et nende eelduste täitmisel ei riivata neid huve, ka juhul kui projekteerimistingimused antakse liiga üldise üldplaneeringu alusel. Järgnevalt arutlen selle, üle, millised ning kui täpsed peavad olema üldised kasutus- ja ehitustingimused PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks, et jõuda järeldusele, kas piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine üldplaneeringus saab olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks. Seejärel analüüsin, kas PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel saab ka üksik puuduv tingimus üldplaneeringus olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks ning kas projekteerimistingimustega võib reguleerida üldplaneeringus reguleerimata tingimusi, mis ei ole vastusolus piirkonna üldiste kasutus- ja ehitustingimustega ning üldplaneeringu muude eesmärkidega. Täiendavalt selgitan PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamisega kerkinud probleeme. Lõpetuseks toon välja, millised on omandipõhiõiguse teostamise piirangud PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel.

Magistritöös olen põhiliselt kasutanud kvalitatiivset ja analüütilist meetodit. Eelkõige analüüsisin ning tõlgendasin põhiseaduse, planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku sätteid, mis reguleerivad omandipõhiõigust, üldplaneeringu ja detailplaneeringu ülesandeid ning projekteerimistingimuste andmist. Analüüsisin PlanS § 125 lg 5 kohaldamise ning PlanS § 125 lg-ga 5 sarnase kuni 03.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse[8] § 9 lg 10 p-dega 2-3 seotud kohtupraktikat ning täiendavat uurimisküsimustega seotud asjakohast ehitus- ja planeerimisõiguse ning omandipõhiõigusega seotud kohtupraktikat ning õiguskirjandust. Magistritöö koostamisel on kasutatud põhiliselt ehitusseadustikku ja planeerimisseadust ning nende seaduseelnõude seletuskirju ja erinevaid ehitus- ja planeerimisõiguse alaseid analüüse, nagu näiteks analüüs „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohaldamine. II ja III etapi analüüs“, „Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs“, „Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs“. Täiendavalt võib olulise

[8] Planeerimisseadus (jõustunud 01.01.2003, kehtivuse lõpp 30.06.2015) – RT I 2002, 99, 579

allikana ära märkida ka Rahandusministeerium koostatud dokumendi „Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks“. Töös on kasutatud võrdlemiseks normatiivsete allikatena ka Saksa põhiseadust, regionaalplaneerimise seadust, ehitusseadustikku ja ehitusliku maakasutus määrust ning saksa põhiseadust kommenteerivat ja saksa planeerimissüsteemi selgitavat õiguskirjandust.

Varesemalt kirjutatud magistritöödest võib välja tuua detailplaneeringu ja üldplaneeringu omavahelisest seosest kirjutatud K. Kokk 2019. a magistritöö teemal „Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus versus kohalike omavalitsuse halduspraktika“.[9] 2018. a on M. Toom kirjutanud magistritöö teemal „Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel“, mille eesmärk oli välja selgitada, mil määra on detailplaneeringuga seatavad tingimused õiguslikult siduvad ehitusloa ja kasutusloa andmisel.[10] Projekteerimistingimusi on eelnevalt käsitlenud M. Tänavaots 2021. a kirjutatud magistritöös teemal „Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul“, milles autor analüüsis detailplaneeringuid täpsustavaid projekteerimistingimusi ja nendega seotud probleemikohti.[11] Nimetatud magistritöös ei käsitletud PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmise võimalust, kui puudub detailplaneering. M. Ilisson on 2020. a kirjutanud magistritöö teemal „Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses“, mille eesmärgiks oli välja selgitada, kas seaduse regulatsioon ja selle kohaldamise praktika tagavad naabrite tõhusa õiguste kaitse nii detailplaneeringu- kui ka loamenetluses.[12] Nimetatud töös aga ei käsitletud käesoleva töö eesmärgiga seotud projekteerimistingimuste ja üldplaneeringu regulatsiooni.

Magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust[13] lähtuvalt: ehitusõigus (*construction law*), omand (ownership, property), põhiõigused (*fundamental rights*), üldplaneeringud (*general plans*).

[9] Kokk, K. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus *versus* kohalike omavalitsuste halduspraktika. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2019
[10] Toom, M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2018
[11] Tänavots, M. Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul. Magistritöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2021
[12] Ilisson M. Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2020
[13] Eesti märksõnastik - https://ems.elnet.ee/index.php (17.04.2022)

1. Omandipõhiõigus ehitus- ja planeerimisõiguses

1.1. Omandipõhiõigus kui ehitusvabadus

Käesolevas peatükis selgitan, kas õigus kinnisasjale ehitada kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse, mida tähendab ehitusvabadus, mil määral kehtib eesti ehitus- ja planeerimisõiguses ehitusvabaduse põhimõte ning kuidas ehitusvabadust piiratakse. Vastates küsimusele, millised nõuded on kehtestatud seaduslikule alusele, et sätestada omandipõhiõigusele kitsendusi, on võimalik vastata uurimisküsimusele, millised nõuded on kehtestatud piisavale seaduslikule alusele, et sätestada projekteerimistingimustega kitsendusi üldplaneeringu alusel.

Eesti Vabariigi põhiseaduse[14] (edaspidi PS) § 32 lg 2 1. lause kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Põhiõiguse esemeliseks kaitsealaks on põhiõiguse kandja tegevus, omadus või seisund, mida antud norm hõlmab. Esemelist kaitseala tuleb üldjuhul lahti mõtestada ning kahtluse korral hõlmab põhiõiguse kaitseala alati laiendatult vastava tegevuse, omaduse või seisundi.[15] Käesoleva töö kontekstis on asjakohane Riigikohtu käsitlus, et omandipõhiõiguse puhul on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnisasjadele ning ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.[16] I. Pilving on doktoritöös täheldanud, et kuna krundile ehitamise võimalus on üks peamisi kinnisasja väärtust mõjutavaid tegureid kinnisvaraturul, siis hõlmab omandipõhiõigus kinnisasjale ka õigust kinnisasjale ehitada.[17]

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse[18] § 54 lg 1 kohaselt on kinnisasja olulised osad sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Seega olen seisukohal, et omandipõhiõiguse kaitseala hõlmab muuhulgas omaniku kinnisasja, sellel asuvate ja sinna kavandatavate ehitiste ja haljastuse omadusi, väärtust ja nendega kavandatavaid muudatusi, mida on võimalik planeerimise ja ehitamise käigus oma kinnisasjaga ette näha. Käesolevas töös käsitlengi omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvana kinnisasja omaniku õigust oma kinnisasja vabalt vallata, kasutada ja käsutada planeerimise ja

[14] Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2
[15] Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ Eelmärkused, lk 10 - https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-phiseaduse- (27.01.2022)
[16] RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03 p 18
[17] Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2006, lk 38
[18] Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 22.03.2021, 8

projekteerimisega seoses ehk kinnisasja omaniku õigust vabalt oma kinnisasjale planeerida, projekteerida ja ehitada sellist hoonet nagu omanik soovib.

Ehitusvabaduse põhimõte on eelkõige seotud omandi st kinnisasja vabalt kasutamise elemendiga.[19] Omandipõhiõigusel on ühelt poolt tõrjeõiguse tunnused, mis on õigus omandi valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele ilma riigi õigusteta sellesse sekkuda. Tõrjeõigus kohustab riiki tegevusetuseks: riik ei tohi takistada isikut omandiõiguse teostamisel.[20] Samas on omandipõhiõigus ka kaitseõigus.[21] See tähendab, et omandipõhiõiguse funktsioon on küll tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär varaliste õiguste valdkonnas.[22] Samas on riigil kohustus sätestada õiguslik raamistik, et omanikul oleks võimalik oma omandit kaitsta, samuti on riigil kohustus sätestada normid, et piiritleda omaniku ja teiste isikute kohustused.[23] Ehk kuigi võiks väita, et põhimõtteliselt kehtib vabadus ehitada, siis naabrite ja üldsuse huvides võib ja peab ehitusvabadust piirama.[24] Just planeeringute kehtestamine ja ehituslubade andmine ongi selline valdkond, kus riik peab ühte omanikku teiste omanike eest kaitsma.[25]

Ehitusvabadust on peetud planeerimis- ja ehitusõiguse aluspõhimõtteks.[26] Täielikku ehitusvabadust tasakaalustavad avalikust huvist või teiste isikute õigustest tulenevad tingimused.[27] Seega kuigi omandipõhiõiguse oluliseks osaks on ehitusvabadus ehk omaniku vaba õigus kinnisasja vabalt vallata ja kasutada ning sellele ehitada, tuleb siiski seda tehes arvestada avalik-õiguslike piirangutega[28] ja teiste isikute õigustega. Kogu ehitus- ja planeerimisõigus kujutabki omandipõhiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut.[29] Samas sooviti ehitusseadustiku[30] (edaspidi ka EhS) ja planeerimisseaduse koostamisel ehitusvabaduse põhimõtet järgides kõrvaldada liigsed piirangud kinnisasja kasutamisel. Eesmärk oli reguleerida, milline maakasutus- ja ehitustegevus eeldab planeerimist ning millal võiks ehitada

[19] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 3 - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik (17.06.2021)
[20] Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/1, lk 55
[21] Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1998, lk 186
[22] Ernits, M. Põhiõigused. – Sootak, J. (koost). Õigus igaühele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 35-71, lk 61
[23] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 3
[24] Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 140
[25] Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 350-351
[26] Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs. Tallinn 2020, lk 84 - https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est_.sorainen.final_.pdf (27.04.2021)
[27] Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi – Juridica 2016/3, lk 185
[28] Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PS kommentaar § 32/6 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. täiend. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020
[29] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 4
[30] Ehitusseadustik – RT I, 03.01.2022, 17

planeerimismenetlust korraldamata või lausa avalik-õigusliku kontrollita.[31] Ehitusseadustiku eelnõu (555 SE) seletuskirja kohaselt peaks kehtima põhimõte, et kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, peab omanikul PS § 32 järgi olema tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba.[32]

Riigikohus on rõhutanud et „põhiõigusi ja -vabadusi tohib avalik võim piirata ainult seaduse alusel (PS § 3 lg 1), […]. Tulenevalt olulisuse põhimõttest peab riive aluseks olev seadus olema seda täpsem, mida intensiivsem on riive.“[33] PS § 11 tulenevalt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. PS § 32 lg 2 2. lause kohaselt sätestab kitsendused seadus. Seega näeb põhiseadus omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni, mis tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata st piirata omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist, mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.[34] PS § 32 lg 2 3. lause on aga üldise heaolu tagamise põhikohustus, mis on põhiseadusest enesest tulenev põhiõiguse piirang.[35] Seega tuleb PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamisel kaaluda riive eesmärgiks olevaid üldisi huvisid ja üksikisiku põhiõiguse riivet, et leida nende vahel mõistlik tasakaal.[36] Omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine võib riivata teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna.[37] Omandipõhiõiguse piiramisel on kaalutlusõigus vältimatuks vahendiks era- ja avalike huvide vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks.[38]

Riigikohus on rõhutanud, et omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine ning omanikule varalise kaotuse põhjustamine.[39] Omandiõigust võib riivata näiteks mobiilmasti rajamine naabri elamust 40 m kaugusele sest, et kinnisasja ja eriti miljööväärtuslikul alal asuva kultuurimälestisest elamu väärtust võib vähendada, nii visuaalne muutus keskkonnas, kui ka potentsiaalsete ostjate vastumeelsus mobiilsidemasti vahetusse lähedusse elamu soetamise vastu.[40] Omandiõiguse riivena on nähtud

[31] Mikli, S., Pelisaar, A, lk 185
[32] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 3
[33] RKHKm 25.11.2021 3-21-2241/11 p 21
[34] RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11 p 37
[35] Merusk, K., Narits, R, lk 179
[36] RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09 p 59
[37] RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04 p 24
[38] Pilving, I. 2006, lk 40
[39] RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09 p 57
[40] RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232/93 p 8.3

olukorda, kus varjutatakse eluruumi olemasolev aken tavapärasest oluliselt suuremas ulatuses[41] sest, et halvema valgustuse ja väljavaate tõttu väheneb ilmselget ka eluruumi väärtus.[42] Omandipõhiõigust riivab elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine ning omandi kasutamise ja käsutamise vabaduse piirangut kujutab detailplaneeringu algatamata jätmine kinnistu jagamiseks.[43] Kinnistu omaniku omandiõigust riivab detailplaneering, mille alusel maa-ala, millel senini oli tootmismaa sihtotstarve, määrati kasutamiseks avalikul otstarbel tänava laienduseks. Seega jäi kinnistu omanik detailplaneeringu kehtestamise hetkel ilma võimalusest kasutada maad tootmismaana.[44]

Samas on Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-87-13 pidanud naabri omandiõigust riivatuks vaid vähesel määral, leides, et haldusorgan ei rikkunud kaalutlusreegleid, kui pidas arhiivi tegevusega seotud avalikku huvi kaebaja omandiõiguse riivest ja linnaehituslikest aspektidest olulisemaks eelkõige seetõttu, et tegemist oli juba tegutseva arhiivi laiendamisega juba riigile kuuluval kinnistul ning avalike huvidega oleks pigem vastuolus arhiivile uue kinnistu otsimine. Nimetatud asjas planeeriti kuni 19 m kõrguste hoonetega piirkonnas arhiivihoone kõrguseks 24 m. Samas ei varjanud arhiivihoone loomulikku valgust kaebaja eluruumides ning arhiivihoone ei varjanud vaadet kõrge miljööväärtusega objektidele. Lisaks jäi kaebaja 4-korruselise elamu ja kavandatud arhiivihoone juurdeehituse vahele kõrghaljastus. Riigikohus jäi seisukohale, et avalik huvi kaalub üles võimaliku kinnistu väärtuse mõningase vähenemise.[45]

Riigikohus on leidnud ka, et kuigi keeld ehitada kinnistule tuulegeneraatorid võib kinnistu väärtust vähendada, ei saa sellist omandiõiguse piirangut pidada sedavõrd ulatuslikuks, et tegemist oleks omandi nõusolekuta võõrandamisega. Kui kinnistut on ka edaspidi võimalik majanduslikult mõistlikult kasutada, siis peab kolleegium riivet omandi kitsenduseks.[46] Riigikohus on leidnud, et „paljudel omandipõhiõiguse piiramise juhtudel on võimalik leida tasakaal üldiste ja üksikisiku huvide vahel. Samas võib ette tulla olukordi, kus riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne. Üldkogu leiab, et juhul kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et pole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku

[41] RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03 p 33
[42] RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02 p 23
[43] RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06 p 20, 26
[44] RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12 p 12
[45] RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13 p 13, 19-20
[46] RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12/9 p 59

huvide vahel, tuleneb PS §-st 32 kohustus maksta hüvitist. Õiglase hüvitise maksmise korral ei ole omandipõhiõiguse riive ebaproportsionaalne ning riik ei riku isiku põhiõigust.“[47]

Saksamaa põhiseaduse[48] (GG) art 14 käsitleb omandiõigust järgmiselt: „(1) Omandi- ning pärimisõigus tagatakse. Sisu ja piirid sätestab seadus. (2) Omand kohustab. Omandi kasutus peab samal ajal teenima üldsuse huve. (3) Sundvõõrandamine on lubatav ainult üldsuse huvides. Sundvõõrandada tohib ainult seadusega või seaduse alusel, mis sätestab hüvitise viisi ja suuruse. Hüvitis määratakse üldsuse ja osaliste huvide õiglase kaalumise tulemusel. Hüvitise suuruse osas võib vaidluse korral pöörduda tavakohtu poole.“[49]

Saksamaa põhiseaduse omandiõiguse käsitluse puhul on peetud oluliseks asjaolu, et see selgesõnaliselt kinnitab omandipõhiõiguse institutsioonilist legitiimsust ja omistab sellele põhiseadusliku kaitse positiivses võtmes. Vastupidiselt negatiivsetele käsitlustele, kus kirjeldatakse, omandit, kui midagi, mida ei tohi ära võtta või õigusena, mida riik võib teatud tingimustel ära võtta.[50] Ka H. Nõmm on magistritöös leidnud, et vahe Saksamaa ning Eesti põhiseaduste omandikitsenduste regulatsioonide vahel avaldub selle, et Saksamaal on omand seotud positiivse kohustusega kasutada omandit üldsuse huvides, Eestis on omandiõigus sõnastatud negatiivselt, keeluna kasutada omandit üldsuse vastu.[51] Erinevalt Eesti põhiseaduse sõnastusest, nimetab GG art 14 lg 3 otseselt ka sundvõõrandamist. H. Maurer toob välja, et sundvõõrandamine seisneb omandina kaitstava varalise väärtusega õiguspositsiooni täielikus või osalises ära võtmises ning Saksa õiguses ei käsitleta kasutamis- ja käsutamispiiranguid planeerimisõiguses sundvõõrandamisena, pigem omandi sisu ja ulatuse määratlemise täpsustustena.[52] Saksa põhiseaduse kommentaaride kohaselt kaitseb GG art 14 õigust kinnisasjale ehitada seaduste raames ehk ehitusvabadus esineb ainult kooskõlas lihtseadustega.[53] Samas on GG art 14 lg 1 2. lause „sisu ja piiride“ täpsustamine seadusega lubatav ainult juhul, kui austatakse omaniku põhivabaduse huve.[54]

[47] RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09 p 63
[48] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vastu võetud 23.05.1949. Viimati muudetud 29.09.2020 - http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html (15.02.2022)
[49] GG art 14 tõlkena on kasutatud H. Nõmm tõlget - Nõmm, H. Torud, trassid, traadid tehnorajatise talumiskohustus kui omandipõhiõiguse riive. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2013, lk 50
[50] Alexander, G. S., Property as a Fundamental Constitutional Right? The German Example. Cornell Law Faculty Working Papers. Paper 4, 2003, lk 5 - http://scholarship.law.cornell.edu/clsops_papers/4 (16.02.2022)
[51] Nõmm, H. Torud, trassid, traadid tehnorajatise talumiskohustus kui omandipõhiõiguse riive. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2013, lk 51
[52] Maurer, H, lk 471
[53] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland kommentar art 14/24 - Jarass, H. D., Pieroth, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 11. Auflage. München: Verlag C.H. Beck 2011
[54] Kommers, D.P., Miller, R.A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3rd ed., revised and expanded. Durham and London: Duke University Press 2012, lk 649

Samas on leitud, et GG art 14 lg 1 ei kaitse omandi kõige tulutoovamat kasutamise viisi. GG art 14 lg 2 2. lause kohaselt peavad omanikud näiteks põhimõtteliselt leppima sellega, et mälestise säilitamise olulisusest tulenevalt, võib omandi kõige tulutoovam kasutamise võimalus olla takistatud. Kui omanikku ei piirata selles osas, kuidas omanik säilitatavat ja kaitstavat mälestist kasutada võib, siis ei ole Saksa põhiseaduse mõttes tegemist omandi kitsendamisega. Teine olukord on, kui mälestise kaitsmine ei võimaldagi omandit mõistlikul viisil kasutada. Näiteks, kui omandi kasutamine ei ole esialgsel otstarbel võimalik ja teist kasutamise otstarvet, mida võiks omanikule pakkuda, ei ole võimalik realiseerida st, kui omanikule kuulub kaitsealune mälestis, mida ei ole võimalik kasutada ega võõrandada, siis on omandipõhiõiguse tuum hävitatud. Kui mälestise omanikul säilib avalikes huvides mälestise säilitamise kohustus, mis ei jäta talle võimalust omandi muid kasutamise hüvesid nautida, siis see omand ei vääri enam juriidilises mõttes „omandi“ nimetust.[55]

Kokkuvõttes leian, et õigus oma kinnisasjale ehitada kuulub omandipõhiõiguse kaitsealasse ning seadusandja soov on olnud käsitleda ehitusvabadust Eesti ehitus- ja planeerimisõiguse aluspõhimõttena. Omandipõhiõigust tohib piirata seaduse alusel ning ehitusvabaduse piiramine on põhjendatud ainult üldsuse ja teiste isikute õiguste kaitseks, samas ei tohi kaduda omandipõhiõiguse tuum. Seega, kui puuduvad seadusest või üldplaneeringust tulenevad alused, mis piiravad projekteerimistingimuste andmist ning tingimustega ei rikuta avalikku huvi ega teiste isikute õigusi, on omanikul ehitusvabadusest tulenevalt õiguspärane ootus, et kohaliku omavalitsuse üksus teeb põhjendatud otsuse projekteerimistingimuste andmise kaalumiseks.

1.2. Omandipõhiõiguse piirangute alused ehitus- ja planeerimisõiguses

1.2.1. Seaduslik alus

Omandipõhiõigust tohib piirata seaduse alusel. Selleks, et jõuda järeldusel, mis on piisav seaduslik alus, selgitan:

- mis on seaduslik alus üldplaneeringu kehtestamiseks,
- detailplaneering kehtestamiseks,
- projekteerimistingimuste andmiseks.

[55] Kommers, D.P., Miller, R.A., lk 648

Avaliku ruumi kujundamine ehitustegevuse suunamise ja planeerimise kaudu oma haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse enesekorralduslik küsimus.[56] Kohalik omavalitsusüksus on ka kohaliku elu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse omandipõhiõigust riivaval tegevusel peab olema seaduslik alus.[57] Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse[58] (edaspidi KOKS) § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada ruumilist planeerimist. Planeerimisseaduse kohaselt on üldplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise korraldaja kohaliku omavalitsuse üksus (PlanS § 74 lg 8 ja § 124 lg 10). Üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine ning PlanS § 130 lg-s 2 nimetatud detailplaneeringu[59] kehtestamine on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses (KOKS § 22 lg 1 p-d 31 ja 33). Detailplaneeringu algatab kohaliku omavalitsuse üksus (PlanS 128 lg 1). Detailplaneeringud, mille kehtestamine ei ole kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses, kehtestab kohaliku omavalitsuse üksus (PlanS § 139 lg 1 1. lause), st KOKS § 22 lg 2 järgi võib volikogu nende planeeringute kehtestamise õiguse volitada valla- või linnavalitsusele. Planeerimisseaduses on määratud üldplaneeringu ja detailplaneeringuga lahendatavad ülesanded (PlanS § 75, § 126) ning üldplaneeringu ja detailplaneeringu alusel võib kinnisomandile kitsendusi seada (PlanS § 74 lg 6, § 124 lg 3).

Projekteerimistingimused annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui ehitusseadustikus ei ole sätestatud teisiti (EhS § 28). Riigikohus on varasemas kohtupraktikas rõhutanud, et projekteerimistingimustega isikule piirangute kehtestamisel peab olema seaduslik alus, st projekteerimistingimuste sisu, mida projekteerimistingimustega reguleerida võib, peaks vähemalt üldisel tasandil olema sätestatud seaduses.[60] Kehtivas ehitusseadustikus on projekteerimistingimuste sisu sätestatud (EhS § 26 lg 4 ja § 27 lg 4) ning on sätestatud ka asjaolud millega projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada (EhS § 26 lg 3). Arvestada tuleb hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi, et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga, üldplaneeringus määratud tingimusi ning vajadusel muinsuskaitse eritingimusi. PlanS § 126 lg 6 kohaselt määrab kohaliku omavalitsuse üksus EhS § 26 lg-s 4 nimetatud tingimused ka PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud juhul. Seega on PlanS § 125 lg 5 täiendav diskretsiooniline alus EhS § 26 lg 4 rakendamiseks.

[56] RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07 p 16
[57] RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06 p 27
[58] Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT I, 25.06.2021, 8
[59] PlanS § 130 lg 2: 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.
[60] RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06 p 10, 12

Kokkuvõtlikult on planeerimisseadus eelnõu (571 SE) seletuskirjas leitud, et PS § 32 lg 2 2. lausest tulenev seaduslikkuse nõue loetakse täidetuks asjaoluga, et seadusandja on usaldanud kohalikule omavalitsusele üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamise pädevuse ning planeerimisseaduses on määranud planeeringute sisu.[61] Samuti on kohaliku omavalitsusel projekteerimistingimuste andmise pädevus ning ehitusseadustikuga on määratud projekteerimistingimuste sisu (EhS § 26 lg 4 ja § 27 lg 4). Planeerimisseaduse kohaselt võib üldplaneeringu ja detailplaneeringu alusel kinnisomandile ka kitsendusi seada, samas ehitusseadustikus ei ole sellist sätet projekteerimistingimuste kohta.

1.2.2. Planeerimise põhimõtted

Eelnevalt on selge, et nii üldplaneeringu kui detailplaneeringu kehtestamiseks ning projekteerimistingimuste andmiseks on olemas seaduslik alus. Olen aga seisukohal, et kuna planeeringute ülesandeid ja projekteerimistingimuste sisu saab lahendada väga erinevate tingimuste kehtestamisega, siis ei saa ainult ülesannete sisu seadusega määramine olla piisav seaduslik alus. Selleks, et selgitada, millised nõuded on kehtestatud piisavale seaduslikule alusele, kirjeldan esiteks, mis eesmärkidest ja põhimõtetest lähtuvalt planeeringute ülesandeid lahendatakse ehk millised on planeerimise põhimõtted, mis võimaldavad saavutada üld- ja detailplaneeringutega tulemuse, millega on põhjendatud piisava seadusliku aluse olemasolu kitsenduste seadmiseks.

Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt on kohaliku tasandi planeeringud üldkorraldused haldusmenetluse seadus[62] (edaspidi ka HMS) § 51 lg 2 mõttes, seega halduse üksikaktid.[63] Riigikohtu praktika nõustub seadusandja käsitlusega, et detailplaneeringu ja üldplaneeringu puhul on tegemist haldusaktidega. Planeering on haldusakt ehk üldkorraldus, kui selle objektiks on üks või mitu konkreetset kinnisasja, vastupidiselt olukorrale, kus kinnisasjad on kindlaks määratavad vaid üldiste aktis märgitud tunnuste abil, ning planeeringus reguleeritakse nende konkreetsete kinnisasjade kasutamisega seotud subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuse muutmist.[64] Planeering, kui halduse üksikakt, peab vastama haldusakti

[61] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 14 - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus (17.06.2021)
[62] Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55
[63] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 14
[64] RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03 p 16

õiguspärasuse eeldustele. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54).

Planeerimisseaduse kohaselt võib üldplaneeringu ja detailplaneeringu alusel omandipõhiõigust piirata (PlanS § 74 lg 6, § 124 lg 3). Tulenevalt PS §-st 11 peavad aga põhiõiguse piirangud olema proportsionaalsed eesmärgiga, mida piiranguga taotletakse.[65] Kohtupraktika kohaselt kontrollitakse piirangu proportsionaalsusest kolmel astmel – esiteks abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. „Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid […]. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.“[66] See tähendab, et piirang ja legitiimne eesmärk peavad olema õiges vahekorras.[67] Seega on oluline selgitada, mis eesmärgil kitsendusi sätestatakse.

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 (PlanS § 1 lg 1). Planeerimisseaduse eesmärgist ilmneb, mida seadusandja ruumilise planeerimise kaudu saavutada soovib. Seaduse eesmärk sätestab õigusakti juhtmõtte, millest on tingitud õigusakti loomise vajadus. Seaduse eesmärgist võib selguda, mis on need põhiõigused ja väärtused, mida õigusakti loomisel tagada või kaitsta soovitakse.[68]

Kui seaduse eesmärk võimaldab seadusest aru saada ja seadust rakendada,[69] siis planeerimise põhimõtete sätestamisel peab seadusandja eraldi välja tooma eriti kõrgetasemelist kaitset

[65] RKÜK 31.03.2011, 3-3-1-69-09 p 53
[66] RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02 p 15
[67] Merusk, K., Narits, R, lk 192
[68] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 6
[69] Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekt. Tallinn: Justiitsministeerium 2009, lk 20 - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus-_ja_planeerimisoiguse_uld-_ja_eriosa_rakendusanaluus_2010_1.pdf (17.06.2021)

väärivad valdkonnad sest, et mida intensiivsem on põhiõigusriive, seda täpsemalt ja konkreetsemalt tuleb selle kaitse seaduslikul tasandil reguleerida.[70] Seega jääb üksnes seaduse eesmärgi sätestamine põhjendamatult napiks omandi kaitseks halduse laia diskretsiooniõiguse vastu. Eesmärgid, mille nimel võib anda haldusorganile diskretsiooniõiguse põhiõiguse piiramiseks, peavad olema seadusandja poolt selgelt määratletud. Kehtivas planeerimisseaduses on sätestatud planeerimise põhimõtted just seetõttu, et planeeringutega avalikes huvides omandipõhiõiguse piirangute seadmine eeldab, et need avalikud huvid tugineksid seaduses fikseeritud legitiimsetel eesmärkidel ning oleksid põhjendatud. Seaduslikul tasandil antud eesmärgid on abiks nii planeerimisalase tegevuse korraldajale kui ka planeerijale.[71]

Planeerimise põhimõtete täpne sõnastamine planeerimisseaduses vähendab planeeringu koostamise käigus tehtud suvalisi otsuseid sest, et põhimõtetele tuginemine annab olulised kaalutlusargumendid erinevate valikute kasuks otsustamisel.[72] Üheselt ja selgelt sätestatud planeerimise põhimõtted aitavad tagada planeeringute paremat kvaliteeti.[73] Planeerimisdiskretsioon peab põhinema eelkõige kaalumise põhimõtetel.[74]

Planeerimise põhimõtted võib jagada kaheks – planeeringute sisulisi ülesandeid kujundavateks ning menetluslikeks. Menetluslikud põhimõtted on avalikkuse kaasamise ja teavitamise (PlanS § 9) ning huvide tasakaalustamise ja lõimimise (PlanS § 10) ning teabe piisavuse põhimõte (PlanS § 11). Planeeringu sisulisi ülesandeid kujundavad elukeskkonna parendamise (PlanS § 8) ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte (PlanS § 12).[75]

PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel peab muuhulgas arvestama väljakujunenud keskkonna ja hoonestuslaadiga, seega on säte seotud PlanS §-st 8 tuleneva elukeskkonna parendamise põhimõttega. Põhimõtte kohaselt tuleb planeeringuga luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi (PlanS § 8). Põhimõte seostub eelkõige planeeringutega, millega antakse täpsemad maakasutus- ja ehitustingimused st eelkõige üld- ja detailplaneeringutega. Planeeringu ülesannete

[70] Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 27
[71] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 4
[72] Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium 10.05.2016, lk 3 - https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted_2016.pdf (15.12.2021)
[73] Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 30
[74] Maurer, H, lk 100
[75] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 3

lahendamisel peab kaaluma tingimusi avaliku ruumi ja privaatse ruumi kujundamisel. Laiem eesmärk on planeeringutega tervikliku ruumilahenduse kujundamine, mis täidab kõiki funktsionaalseid vajadusi. Põhimõtte rakendamine loob eeldused hea elukeskkonna kujunemiseks – seda nii olemasolevaid väärtusi säilitades kui ka uusi väärtusi luues.[76] Olen seisukohal, et põhimõtet on vaja rakendada ka PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel.

Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab kaalutlema ja põhjendama põhimõttes toodud elemente. Näiteks tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ruumilise struktuuri arenguks, mis tähendab, et planeeringu elluviimisel on loodavat ruumi võimalik mugavalt kasutada. Kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri arengu soodustamine tähendab, et arvestada tuleb piirkonnas välja kujunenud traditsiooniliste või ajalooliste väärtustega. Väärtus võib seisneda näiteks miljöös või arhitektuuri eripärades. Kogukondlik väärtus võib olla näiteks traditsioonilise kooskäimiskoha olemasolu ja selle säilitamine, harjumuspärase puhkeala või pargi säilitamine. Ruumiline struktuur tähendab, et ruumil on erinevad ülesanded ja nende ülesannete lahendamisel tuleb arvestada erinevaid eesmärke. Olulised on ruumile iseloomulikud tunnused ja asukoha eripära.[77]

Eesti keeles tähendab miljöö keskkonda ehk ümbruskonda, aga ka õhkkonda. Miljöö on nii materiaalne kui ka tunnetatav keskkond, mis on seotud inimese tunnetusega. Keskkonna tunnetus sõltub vaataja kogemustest, teadmistest, väärtustest, kultuurilisest taustast, ootustest ja vajadustest. Miljööala näol on tegu oma olemuselt selgelt ja eripäraselt eristuva kultuurikeskkonnaga, mis hõlmab inimeste loodud ja kujundatud eluasemepiirkondi.[78] Ühtede inimeste jaoks esteetiline miljöö, ei pruugi seda teiste jaoks olla. Seega on planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanne vastanduvad huvid ja väärtused tasakaalustada ning leida enamuse jaoks sobiv lahendus.[79] Miljööväärtuse näol on üldjuhul tegemist avaliku huviga, mis on ellu kutsutud erahuvide poolt loodava stiihia ärahoidmiseks.[80] See tähendab, et planeerimismenetluses võivad tekkida väärtuskonfliktid planeerimisalase tegevuse korraldaja ja omaniku vahel. Kui planeerimisalase tegevuse korraldaja jaoks on olulised nt hoone välimus, ajaloolised väärtused ning vastavus arhitektuursetele tüpoloogiatele, siis omaniku jaoks on mh olulised ka hoone vastupidavus, kasutusmugavus, kulukus. Miljööalade säilitamise huvid, mis

[76] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 4
[77] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 36
[78] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37 (viide 79 - Selgitus miljöö kohta internetis: http://www.miljooala.ee/?id=1401.)
[79] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37
[80] Kask, R. Taluarhitektuuri väärtused ja miljööväärtuslike alade planeerimispraktika Eesti maapiirkondades – Kask, R. (koost). Maaarhitektuur ja maastik. Kihnu. Rural architecture and landscape. Kihnu. Eesti Vabaõhumuuseumi toimetised, 4. Tallinn: Eesti Vabaõhumuuseum 2015, lk 52

on kindlustatud ekspertiisi või muinsuskaitseliste argumentidega, ei pruugi ühtida omaniku huvide või arusaamadega.[81] Miljöö võib ka ajas muutuda, mis tähendab, et teatud juhtudel on õigustatud kord loodud keskkonna muutmine.[82] Ka Riigikohus on leidnud, et isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda. Ka kehtestatud üldplaneering ei saa tekitada isikutele abstraktset kaitstavat usaldust sellega kindlaks määratud tingimuste muutumatuna säilimiseks.[83]

PlanS §-st 9 tuleneb avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte. Planeerimismenetlus on avalik (PlanS § 9 lg 1 1. lause). Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetlusse piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid (PlanS § 9 lg 1 2. lause). Igaühel on õigus osaleda planeerimismenetluses ja selle ajal avaldada arvamust planeeringu kohta (PlanS § 9 lg 2). Samuti on igaühel õigus saada tasuta asjakohast teavet planeerimismenetluse ja planeeringu kohta (PlanS § 9 lg 3). Seega on üheselt väljendatud, et planeerimismenetlus on igaühe ehk populaarosalusega menetlus, kus igaüks saab ilma huvi või õiguse tõendamiseta astuda menetlusse. See menetlus hõlmab kogu avalikkust, kus avalikkus on kui kontrollivahend.[84] See tähendab ka, et isikute näol, kes soovivad lihtsalt infot planeeringu või selle menetlemise kohta, ei pea olema tegu isikutega, kelle huve võib planeering puudutada.[85] Avalikkuse põhimõtet tuleb rakendada kogu menetlus jooksul ning see hõlmab ka kogu informatsiooni avalikkust.[86] Samas ei saa kedagi kaasata vastu tahtmist, igaühel lasub ka kohustus olla info vastuvõtja st protsessis osalemine eeldab aktiivsust mõlemalt poolelt, nii planeeringu koostaja kui kaasatava poolt.[87]

Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tagama, et avalikkus oleks piisavalt kaasatud, teavitatud, et täidetud oleksid kõik teabe avalikustamisega seonduvad nõuded.[88] Oluline on, et avalikkus oleks läbivalt kaasatud, ning selle tulemusel sünnib erinevaid asjaolusid arvesse võttev ning põhjalikult kaalutud planeering.[89] Planeerimisotsuste ulatusliku diskretsioonilisuse

[81] Kask, R, lk 83
[82] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37
[83] RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07 p 13
[84] Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord – Juridica 2006/7, lk 464 - 465
[85] Planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu (411 SE), lk 8 - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ec0b304f-6c55-463c-9dd7-477e8018a508/Planeerimisseaduse%20ning%20keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus (24.01.2022)
[86] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 38
[87] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 7
[88] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37
[89] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 3

tõttu on planeerimismenetluses isikute kaasamisel ja ära kuulamisel suurem roll, kui tavapärases haldusmenetluses.[90] Planeerimisseaduses on iga planeeringuliigi juures miinimumnormid avalikkuse kaasamiseks ja koostööks, täiendavalt peab aga planeeringu koostaja hindama, kas seaduses toodud koostöötegijatest ja kaasatavates piisab.[91] Riigikohus on leidnud, et „tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid".[92] Lisaks seaduse sätestatust intensiivsemalt kaasamise rakendamisele on avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõttega kooskõlas ka isikute planeerimismenetlusse võimalikult varases staadiumis kaasamine.[93]

PlanS § 10 sätestab huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse (PlanS § 10 lg 1). Riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi (PlanS § 10 lg 2). Kohalikku huvi väljendav planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklikke huve väljendava planeeringuga ning vajaduse korral teiste ruumilist aspekti väljendavate strateegiliste dokumentidega (PlanS § 10 lg 3).

Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt on nimetatud sätte eesmärk kohustada planeerimise tegevuse korraldajat tasakaalustama erinevad huve ja väärtusi. Kaalumist vajavaid huvid on iga planeerigu puhul väga erinevad.[94] Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, st planeerimisdiskretsiooni ei saa toimuda üksnes avalikuse huvides. Kohalikul omavalitsusel tuleb eriti hoolikalt põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.[95] Kaalutlusõiguse teostamata jätmine võib viia ebaõigele lahendusel.[96]

[90] RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02 p 6
[91] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 6
[92] RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03 p 26
[93] RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08 p 13
[94] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 40
[95] RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04 p 11
[96] RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07 p 17

PS § 32 lg 2 2. lausest tulenevalt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt. Termineid üldist ja avalikku huvi kasutatakse enamasti sünonüümidena.[97] Avaliku huvina käsitletakse üldist, ühiskonda puutuvat ning sotsiaalset hüve.[98] On leitud, et avalikust hüvest on huvitatud kõik kogukonna liikmed ning avalik huvi on suunatud erinevate väärtuste säilitamisele ja kaitsmisele nagu nt kultuur, rahvatervis, keskkonnakaitse, puhas elukeskkond, puhas õhk ja joogivesi, riigi julgeolek jms. Samas ei tähenda avalik huvi ühiskonna enamiku arvamust st tegemist ei saa olla lihtsalt eraisikute erahuvide summaga sest, et avalikule huvile on iseloomulik jagamatu olemus.[99] See tähendab, et avalikkuse arvamus ei tähenda kohaselt avalikku huvi, nt ei pruugi mõnes situatsiooni avalikkuse arvamus olla kooskõlas kvaliteetse ruumi põhimõttega.[100] Seega tuleb iga kaasuse kontekstis eraldi lahti mõtestada, kas konkreetne asjaolu ikka lähtub avalikust huvist.[101] Avalik huvi võib seisneda nt juba kehtiva detailplaneeringuga sätestatud ehitusõiguses[102] või väljenduda kehtivas üldplaneeringus.[103] Avalik huvi seisneb kultuurimälestiste säilimises ja kaitsemises, samas ei ole jälle avalikes huvides, et mälestise säilitamise kohustus oleks jäetud vaid omaniku kanda.[104] Avalikes huvides võib olla ka väärtusliku põllumajandusmaa kaitsmine.[105] Mõnel juhul võivad põrkuda ka avalikud huvid ise, näiteks avatud turbamaardla ammendamine ning taastuvenergia tootmine sest, et mõlemad teenivad loodusvarade säästliku kasutamise ja säästva arengu eesmärke. Ka sellisel juhul tuleb leida neid eesmärke kõige paremini tasakaalustav lahendus.[106] Ka PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb hinnata, kas esineb avalikku huvi ja mis on need avalikud huvid, mis võivad suunata kaalutlusotsust, detailplaneeringu koostamise suunas.

Plans § 11 sätestab teabe piisavuse põhimõtte. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab planeerimisel arvesse võtma asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, riskianalüüse, kehtivaid planeeringuid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet (PlanS § 11 lg 1). Planeerimisalase tegevuse korraldajal on õigus saada planeeringu koostamiseks tasuta teavet ning planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tagama planeerimismenetluses kogutud teabe säilitamise ja kättesaadavuse

[97] Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste – Juridica 2005/3, lk 190
[98] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 9
[99] Ikkonen, K. 2005, lk 194-195
[100] Civitta Eesti AS, AB Artes Terrae OÜ. Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs. Lõpparuanne. 30.12.2020, lk 9 - https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/01/RITA2_102_RAM-2021_15_01_L%C3%B5pparuanne_Detailplaneeringute-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (17.06.2021)
[101] Ikkonen, K. 2005, lk 198
[102] RKHKo 10.01.2022, 3-20-952/55 p 20
[103] RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09 p 13
[104] RKHKo 13.10.2021, 3-19-1841/53 p 19
[105] TlnHKo 19.02.2020, 3-19-2011/11 p 13
[106] RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013/31 p 20

(PlanS § 11 lg 2). Kooskõlastamine ja arvamuse andmine on tasuta, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (PlanS § 11 lg 3).

Teabe piisavus põhimõte ühtib HMS § 6 tuleneva uurimispõhimõttega, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajadusel korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Kogutud peab olema kõik oluline info, mis annab piisava aluse otsuse kaalumiseks. I. Pilving on doktoritöös leidnud, et uurimispõhimõtte rakendamisel tuleb siiski kõrvale jätta kõik asjassepuutumatu, sest see tekitab otsuse adressaadi vabadusele täiendavaid piiranguid, mis ei aita menetluse eesmärkide saavutamisele kaasa.[107]

Planeerimisalase tegevuse korraldaja ja teised teabevaldajad peavad planeeringu menetlemiseks andma tasuta ja piisavat teavet. Planeeringu algatamisel ja koostamisel tuleb, lisaks teabe piisavusele, hinnata ka teabe kvaliteeti ja selle kättesaadavaust, samuti arvestada teabe detailsusastet, et see oleks vastavuses planeeringu üldistusastmega.[108] Teabe piisavuse põhimõte kirjeldab, kust leida huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte rakendamiseks vajalikku erinevate huvide väljendusi ja millist teavet peab planeeringu koostamisel arvesse võtma. Arvestama peab eelkõige teabega, mis võiks mõjutada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmist.[109] Planeeringute hierarhilisuse printsiibist tulenevalt tuleb madalama astme planeeringut koostades lähtuda kõrgema astme planeeringust. Arvestada tuleb ka samas piirkonnas varem kehtestatud sama astme planeeringutega.[110] Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt saab arvestada aga üksnes kehtestatud planeeringutega, eelkõige on silmas peetud, et ei saa planeeringute koostamisel lähtuda menetluses olevatest planeeringutest.[111] Leian, et sellele tuleb vastu vaielda teabe piisavuse põhimõttest endast tulenevalt. Õige on, et tuleb arvestada kehtivate planeeringutega, aga arvestada võib ka koostamisel olevate planeeringutega. Ka Riigikohus on leidnud, et kohalikul omavalitsusel ei ole keelatud võtta arvesse asjakohaseid mittesiduvaid dokument, sh koostamisel olevaid kõrgema astme planeeringuid sest, et kaalutlusõiguse teostamisel tuleb arvestada kõigi oluliste asjaoludega (HMS § 4 lg 2).[112] Samas kaalutlemisel, mittesiduva kehtestamata üldplaneeringu lahendusega arvestamisel, peab olema ettevaatlik olukorras, kus üksnes selle alusel soovitakse

[107] Pilving, I. 2006, lk 44
[108] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 10
[109] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 44-45
[110] Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 11
[111] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 45
[112] RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13 p 12

keelduda soodustava korralduse andmisest. Seda eelkõige seetõttu, et kehtestamata üldplaneering võib veel muutuda.[113]

PlanS § 12 sätestab otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte**.** Planeerimisel peab võimaluse korral soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist (PlanS § 12 lg 1). Asustuse planeerimisel peab tasakaalustatult käsitlema ehitatud keskkonda ja looduskeskkonda, arvestades olemasolevast keskkonnast ning asukohast tulenevaid asjaolusid (PlanS § 12 lg 2). Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt puudutab põhimõte kõige rohkem üldplaneeringu tasandit, kus kohalik omavalitsus saab kõige paremini suunata oma territooriumi arengut. Põhimõte võimaldab põhjendada otsuseid, kas arendustegevus väljaspool asulat on mõistlik või on mõistlikum ja otstarbekam võtta kasutusele olemasoleva asustuse sees olevaid maha jäetuid, kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alasid. Kui samaaegselt ei kaaluta korralikult ka elukvaliteedi parendamise põhimõtet, võib juhtuda olukord, kus valmib ühekülgne ebapiisava kasutusega piirkond. Detailplaneeringute puhul on käesolev põhimõte rakendatav, kui planeeringust huvitatud isik on riik või kohalik omavalitsus. Konkreetse eraomandis oleva kinnisasja detailplaneeringu puhul saab seda põhimõtet rakendada planeeringuala sees maa tõhusamaks kasutamiseks. PlanS § 12 lg 2 tulenev põhimõte paneb planeerimisalase tegevuse korraldajale kohustuse järgida, et asustuse laiendamine oleks tasakaalustatud rohealade olemasoluga.[114] Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte on kõige rohkem seotud PlanS § 125 lg 5 kohaldamisega sest, et sätte kohaldamine on seotud olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone püstitamise või laiendamisega.

PlanS § 12 lg 3 kohaselt tuleb planeerimisel võimaluse korral eelistada keskkonnasäästlikke ja energiatõhusaid lahendusi ning soodustada taastuvenergia kasutamist. Planeerimiseseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt on tegemist säästva arengu tagamise printsiibiga, mida tuleb tasakaalustada otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutus põhimõtte teiste osadega. Säästva arengu printsiip seondub ehitusseadustiku energiatõhususe nõuetega ning planeerimisel peab jälgima, et hiljem oleks võimalik ehitusseadustiku sätestatud nõudeid täita. PlanS § 12 põhimõtte rakendamine seotakse ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduse[115] (edaspidi KeÜS) §-s 8 sätestatud keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte ja KeÜS §-s 9 sätestatud lõimimisepõhimõttega.[116] Keskkonnakaitse meetmed peavad tagama

[113] TlnHKo 19.02.2020, 3-19-2011/11 p 13
[114] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 47-48
[115] Keskkonnaseadustiku üldosa seadus – RT I, 10.07.2020, 47
[116] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 48-49

kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele (KeÜS § 8). Lõimimisepõhimõtte kohaselt peavad keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng (KeÜS § 9). Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte võimaldab kaalutlemisel anda keskkonnakaitsealastele argumentidele täiendavat kaalu, näiteks kui kaalumisel on lisaks ka majanduslik ja avalik huvi.[117] Omandipõhiõigus on üks sagedamini mõjutatavaks põhiõiguseks keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttest tulenevalt, sest see põhimõte lisab huvide konflikti korral pigem kaalu keskkonnaseisundi kaudu mõjutatud isiku huvidele.[118]

Saksa õiguses sätestab planeerimise juhtmõtted regionaalplaneerimise seadus[119] (*Raumordnungsgesetz* (ROG)). Lisaks sätestab ROG planeerimise juhtmõtetest lähtuvad planeerimise põhimõtted (ROG § 2 lg 2), mida tuleb planeerimisotsustes kaalutlusõiguse teostamisel silmas pidada. Igas planeeringus aga seatakse põhimõtete elluviimiseks siduvad eesmärgid, mida tuleb täita. Seega planeerimise põhimõtteid tuleb avaliku võimu kandjal silmas pidada (ROG § 4 lg 2), kuid eesmärkide puhul on tegemist konkreetselt sõnastatud nõuetega (ROG § 4 lg 1), mis eelnevad kaalumisele ja on siduvad ettekirjutused, millest kõrvalekaldumine on keelatud.[120] ROG-is reguleeritud abstraktse tasandi ruumilise planeerimise ja ehitusseadustikus[121] *(Baugesetzbuch* (BauGB)) toodud kohaliku tasandi planeeringud seob omavahel BauGB § 1 lg 4, mille järgi peavad kohaliku tasandi planeeringud olema kooskõlas ruumilise planeerimise eesmärkidega (kohandumiskohustus).[122]

ROG § 1 lg 2 kohaselt on planeerimise juhtmõtteks jätkusuutlik säästev ruumiline areng, mis ühtlustab regioonide sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised nende ökoloogiliste funktsioonidega ning toob regioonides kaasa püsiva, säästva ja tasakaalustatud keskkonna koos võrdsete elutingimustega.[123] Regioonide areng, korraldus ja turvalisus peab sobituma kogu riigi territooriumi olude ja nõuetega ning kogu riigi territooriumi areng, korraldus ja turvalisus peab arvestama regioonide tingimusi ja nõudeid (vastuvoolu põhimõte) (ROG § 1 lg 3).

---

[117] Kuusk, P. KeÜS kommentaar § 8/5 – Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Sine loco: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015 - https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8 (20.02.2022)
[118] Kuusk, P. KeÜS kommentaar § 8/10
[119] Raumordnungsgesetz. Vastu võetud 22.12.2008. Viimati muudetud 03.12.2020 - http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html (15.02.2022)
[120] Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. lk 31-32
[121] Baugesetzbuch. Vastu võetud 23.06.1960. Viimati muudetud 10.09.2021. - http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html (15.02.2021)
[122] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 44
[123] Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006/7, lk 444

BauGB § 1 lg-s 6 on pikk ja mitmekesine loetelu üldistest juhistest selle kohta, millised on riigi prioriteedid arengu kujundamisel. Kõnealused seadusandja poolt eriliselt esile toodud õigushüvesid tuleb planeeringu koostajal oma kaalutlusõiguse teostamisel rõhutatult arvestada.[124] Näiteks tuleb planeeringute koostamisel eelkõige arvestada: elu- ja töötingimuste ohutuse nõuetega, elanikkonna, eelkõige paljulapseliste perede eluaseme vajadustega, elanikkonna sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega, eelkõige perede, noorte, vanade ja puuetega inimeste vajaduste, hariduse, spordi, vabaaja veetmise vajaduste, olemasolevate linnaosade säilitamise, renoveerimise, edasiarendamise, kohandamise ja ümberehitamisega, mälestiste kaitsega, keskkonnakaitse probleemidega, piisavate haljasalade olemasoluga (BauGB § 1 lg 6).

Saksa õigus on näiteks olnud eeskujuks planeerimisseaduse otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttele.[125] ROG § 2 lg 2 p 2 neljandas lause kohaselt tuleb asustust kontsentreerida ehk eelkõige peaks arendustegevus olema suunatud olemasolevate piisava infrastruktuuriga asumite ja keskuste tihendamisele. Võimaluste piires tuleb vältida avatud maastiku ja metsaalade killustamist (ROG § 2 lg 2 p 2 kuues lause).

Olen seisukohal, et planeerimise põhimõtted on tihedalt teine teisega seotud sest, et ühe põhimõtte rakendamiseks on vaja rakendada teist põhimõtete. Näiteks huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte rakendamiseks on vaja piisavalt teavet, teabe saamiseks on vajalik avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõtte rakendamine. Planeerimise põhimõtetel ei ole hierarhilist paiknemist, planeerimisseaduses ei ole määratletud, milline põhimõte on teisest kaalukam või millise põhimõtte rakendamist peaks teisele eelistama. Ka põhimõtete rakendamine eeldab igal üksikul juhul kaalutlust, millises ulatuses põhimõtteid kasutada. Olen seisukohal, et kaalutlusõiguse tuum on otsustus selle üle, milline asjassepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam. Riigikohus on märkinud, et põrkuvaid huve ei tohi kaaluda abstraktselt, vaid arvestada tuleb huvide mõjutamise ulatust ja huvide kokku sobitamise võimalusi.[126] Ei ole võimatu olukord, kus avalikku huvi peetakse omandiõiguse riivest ja linnaehituslikest aspektidest st olemasolevate väärtuste säilitamisest olulisemaks. Seega tuleb planeerimisotsust korralikult põhjendada ja kaaluda ja panna tähele, et kellegi huve ei jäeta tähelepanuta.[127]

[124] Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 33
[125] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 48
[126] RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013/31 p 27
[127] RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13 p 13, p 19

Kokkuvõtvalt sisaldavad planeeringute sisulisi ülesandeid kujundavad põhimõtted eesmärke, mis on omandipõhiõiguse piiramise aluseks. Seega on omandipõhiõiguse piirangu legitiimsed eesmärgid planeerimise põhimõtete näol seadusandja poolt määratletud. Menetluslikud põhimõtted, loovad aga võimaluse, et planeering tõesti ka oleks kõigi huve arvestav ruumiline lahendus. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu erinevus võrreldes projekteerimistingimustega seisneb muuhulgas selles, et ehitusseadustikus ei ole nii laiapõhjalisi menetluslikke põhimõtteid, mis võimaldaks veendunult väita, et leitud on kõigi huve arvestav ruumiline lahendus. PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb küll arvestada sisulisi ülesandeid kujundavaid planeerimise põhimõtteid, eelkõige on sätte kohaldamisel tegemist otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte elluviimisega. Kuid projekteerimistingimuste andmise menetlus toimub ehitusseadustiku kohaselt, seega ei kohaldu sellele menetlusele planeerimisseaduse menetluslikud planeerimise põhimõtted. See toob kaasa piiratud avalikkuse osalemise võimalused. Samas on Nõuannetes üldplaneeringu koostamiseks leitud, et planeerimise põhimõtete rakendamine oluline nii üldplaneeringu ettevalmistamisel, koostamisel, menetlemisel kui ka elluviimisel. Iga üldplaneeringu eesmärk ja ruumiotsus peab ka eraldivõetuna vastama planeerimise põhimõtetele[128]. Just seetõttu olen seisukohal, et üldplaneeringu koostamisel on võimalik saavutada piisav seaduslik alus omandipõhiõigust piiravate projekteerimistingimuste andmiseks. Ka kohtupraktika rõhutab, et üldplaneeringu tingimuste kehtestamisel on tagatud avalikkusele laiad võimalused kaasa rääkida.[129] Seega omandipõhiõigust piiravad tingimused peavad olema kehtestatud planeeringus.

1.2.3. Üldplaneeringu üldine olemus ja ülesanded

Eelnevast tulenevalt on siiski lahtine, kui täpne peab üldplaneering olema, et tegemist oleks piisava seadusliku alusega projekteerimistingimuste andmiseks PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eelduste mitte täitmisel tuleb koostada detailplaneering, nt olukorras, kus üldplaneeringus ei ole üldisi kasutus- ja ehitustingimusi sätestatud. Kohtupraktikas on peetud PlanS § 125 lg 5 eeldused mittetäidetuks ka olukorras, kus üldised kasutus- ja ehitustingimused ei ole sätestatud vajaliku täpsusastmega.[130] Seetõttu olengi tõstatanud uurimisküsimuse, kas liiga üldine üldplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele või on piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste üldplaneeringus

[128] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018, lk 9 - https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/2021/05/uldplaneeringu_juhis_final-2.pdf (15.12.2021)
[129] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17
[130] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17, TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37 p 14

puudumine aluseks projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks. Käesolevas peatükis arutlen selle üle, milline erinevus on üldplaneeringu ja detailplaneeringu olemusel, milline erinevus peaks olema üldplaneeringus ja detailplaneeringus lahendatud ülesannete detailsusel ning kas üldplaneeringuga on üldse võimalik ning põhjendatud minna nii täpseks kui detailplaneeringuga, et oleks tagatud kohtupraktikas tõstatud vajaliku täpsusastme küsimus.

Üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine (PlanS § 74 lg 1). Üldplaneering on kohalikul tasandil ruumilise arengu kavandamise peamine alusdokument ning üldplaneeringuga saab seada ja järgida pikaajalisi ruumilise arengu eesmärke.[131] K. Kokk on magistritöös defineerinud üldplaneeringut, planeeringu mõiste ja üldplaneeringu eesmärgi kaudu, leides, et üldplaneering on valla või linna kogu haldusterritooriumi või selle osa kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse maakasutuse- ja ehitustegevuse aluseks olevad ruumilise arengu põhimõtted ja suundumused.[132] Üldplaneering ongi ainus haldusmenetlus, mille käigus on võimalik seada tingimusi avaliku ruumi kujunemise suunamiseks omavalitsuse territooriumil tervikuna.[133]

Üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus. (PlanS § 74 lg 5). Üldplaneering, olles ehitust ettevalmistava konkreetse detailplaneeringu või projekteerimistingimuste aluseks, vaatleb samas kogu linna või valla arengut tervikuna. Üldplaneering annab põhimõtted, millest tuleb edasiste ehitust ettevalmistavate dokumentide koostamistel lähtuda.[134] Võrreldes detailplaneeringuga on üldplaneering oma olemuselt abstraktsem[135] ning sarnaneb pigem visiooniga sest, et üldplaneeringu detailsus- ja siduvusaste on võrreldes detailplaneeringuga väiksem.[136] Üldplaneeringu lahendus peaks olema maaomandi ülene st üldplaneeringus ei anta tingimusi kruntide, vaid planeeringuga määratud maa-alade kaupa. Üldplaneeringuga luuakse raamistik, et määrata üldised tingimused, mis on asjakohased ja piisavad ehitusloa andmiseks.[137] Samas nõustun K. Kokki magistriöös toodud seisukohaga, et üldplaneeringu ja selle sisu tähtsus on seoses 01.07.2015 jõustunud planeerimisseadusega kasvanud eelkõige seetõttu, et on vähendatud detailplaneeringu

[131] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 8
[132] Kokk, K, lk 10
[133] Ülevaade üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ ning maakonnaplaneeringute elluviimisest, lk 22
[134] RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04 p 14
[135] Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 266
[136] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 13
[137] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 39

koostamise kohustust ning üldplaneeringuga tuleb määrata muuhulgas projekteerimisetingimuste aluseks olevad tingimused (PlanS § 75 lg 1 p 18).[138]

Käesoleva töö eesmärgist tulenevalt ongi kõige olulisem üldplaneeringu PlanS § 75 lg 1 p 18 tulenev ülesanne, mille kohaselt tuleb üldplaneeringuga lahendada planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine. PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad need tingimused olema määratud, samas seadus ei määratle lähemalt nende tingimuste detailset sisu või täpsusastet. Seega tuleb lähtuda, et konkreetne ülesande sisu lahendamise ulatus ja täpsusaste on kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsus.

Üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarve seab ehitusvabadusele ühelt poolt justkui väga selged piirid. PlanS § 125 lg 5 rakendamine on maakasutuse juhtotstarbest piiratud eelkõige seetõttu, et projekteerimistingimused ei tohi olla vastuolus üldplaneeringuga ning kavandatav ehitis peab otstarbelt piirkonda sobima. Samas on maakasutuse juhtotstarve üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad (PlanS § 6 p 9, PlanS § 75 lg 4). Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt on mõeldud valdava kasutamise otstarbe korral üle 51% üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet vastavas piirkonnas.[139] Ühelt poolt on isikutel õigus nõuda üldplaneeringu maakasutusplaani ja valdavast maakasutuse juhtotstarbest kinnipidamist sest, et maakasutuse juhtotstarve tagab, et piirkonda ei rajata naabrite jaoks ootamatuid ehitisi, mis võivad nende huve rikkuda mh vähendada kinnistu väärtust või turvalisust.[140] Samas on Riigikohus leidnud, et üldplaneeringu järgne maakasutuse juhtotstarve võimaldab ka mõningaid kõrvalekaldeid just eeldusel, et juhtotstarbele vastav kasutus on ka edaspidi valdav ja kõrvalekalle ei mõjuta oluliselt üldplaneeringu põhilahendust.[141] Teatud juhtudel on üldplaneeringutes määratud ka otstarbed, mida piirkonnas lubatakse valdava maakasutuse juhtotstarbe kõrval. Näiteks on Tartu linna üldplaneeringu seletuskirjas väljatoodud, et „maakasutuse juhtiv kasutusotstarve tähendab, et kogu tegevus määratletud piirkonnas on allutatud otstarbest tulenevatele eesmärkidele ja tingimustele, kuid piirkonnas on võimalikud ka määratud juhtotstarbega haakuvad ja seda

[138] Kokk, K, lk 14
[139] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 128
[140] TlnRnKo 19.02.2021, 3-19-1749/33 p 25
[141] RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16 p 16

toetavad otstarbed.“[142] Tartu linna üldplaneeringus on ka täpsustatud, et toetava otstarbe lubamine piirkonda ja selle osakaal juhtotstarbest on kohaliku omavalitsuse igakordne kaalutlusotsus, kui juhtotstarbe liigi kirjelduse juures ei ole märgitud teisiti.[143] On aga ebamäärane, kas PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel on võimalik valdavast maakasutuse juhtotstarbest kõrvale kalduda. Sätte kohaldamisel peab kavandatav ehitis otstarbelt sobima piirkonda, mis pigem välistab ka valdavast maa-ala kasutamise otstarbest kõrvale kaldumise.

Nõuannetes üldplaneeringu koostamiseks on rõhutatud, et projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate ehitustingimuste seadmisel on üldplaneeringus vaja iga tingimuse eesmärk läbi mõelda piirkonna ja kohapõhiselt, et detailplaneeringud, projekteerimistingimused kui ka vaba ehitustegevus toimuks kooskõlas üldise visiooni, sh asustuse suunamise põhimõtetega ja üldplaneeringuga. Üldplaneeringus tuleb esile tõsta kohalikud väärtused ja üldised huvid, millest tulenevalt on kasutus- ja ehitustingimused määratud.[144] Lisaks on vaja kohapõhiselt otsustada, kus on vajalik range reguleerimine ja väärtuste kaitsmine, kus aga sobib pigem paindlikkus ja tegevusvabadus.[145] Kuna kasutus- ja ehitustingimused on reeglite kogum, mis peab toetama kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu põhimõtete rakendamist, siis on nende tingimuste ja kitsenduste seadmine põhjendatud vaid juhul, kui need tõesti toetavad kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu põhimõtete saavutamist.[146] Kui tingimus pole vajalik või selle andmises ei olda kindel, siis on targem selle sätestamisest loobuda. Oluline on meeles pidada, et kitsendus on vahend, mitte eesmärk.[147]

Üldplaneering peab tagama valla või linna territooriumi edasise arengu ja ühiskonnaliikmetele parima võimaliku elukeskkonna. Kohalik omavalitsus peab ka üldplaneeringu menetlemise käigus piisava tõhususega täitma planeerimisseadusest tulenevaid kohustusi mh erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel[148] st kohaldama planeerimise põhimõtteid. Lisaks lähtutakse üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist (PlanS § 75 lg 2). Detailplaneeringu eesmärk on aga eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale, mis on väiksem kui kogu valla või linna territoorium, ruumilise terviklahenduse loomine (PlanS § 124 lg 2 1. lause). Detailplaneeringuala väiksem ulatus võimaldab planeeringu eesmärke

[142] Tartu linna üldplaneering aastani 2040. Kehtestatud Tartu Linnavolikogu 07.10.2021 otsusega nr 373. Seletuskiri p 1.1. - https://gis.tartulv.ee/yldplaneering2040/ (23.02.2022)
[143] Tartu linna üldplaneering aastani 2040. Seletuskiri p 1.1.6.
[144] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 11-12
[145] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 15
[146] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 37
[147] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 45
[148] RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04 p 10

konkretiseerida ning üldjuhul algatatakse detailplaneering või projekteerimistingimuste taotlemine kinnisasja omaniku poolt juba kindla eesmärgiga, mida omanikul aga näiteks üldplaneeringu koostamise ajal veel ei olnud. Seega üldplaneeringu kogu valla või linna territooriumi visiooni koostamise ajal ei olnudki omanikul võimalik oma omandiõigust põhjendatult kaitsta. Ka planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirjas on leitud, et kõige selgem on omanik omandipõhiõiguse sisu realiseerimisel just detailplaneeringu algatamise taotlust esitades.[149]

Saksa kohaliku omavalitsuse planeeringute aluseks on ehitusseadustik (BauGB).[150] BauGB § 1 lg-s 2 nimetatakse kahte liiki kohaliku tasandi planeeringut – maakasutusplaan ehk ettevalmistav kohalik planeering (*Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan))* ning hoonestusplaan ehk siduv kohalik planeering *(Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).*[151] K. Kokk leiab oma magistritöös, et maakasutusplaan sarnaneb üldplaneeringuga ning hoonestusplaan detailplaneeringuga.[152] Selle käsitlusega tuleb nõustuda. Maakasutusplaan sarnaneb eelkõige üldplaneeringuga ka seetõttu, et BauGB § 5 lg 1 1. lause kohaselt koostatakse maakasutusplaan kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta ning on mõeldud eelkõige haldusorganitele, et valmistada ette muid planeeringuid. Maakasutusplaanis peab olema kirjeldatud linnaehituse kavandatavast arengust tulenev maakasutusviis vastavalt kohaliku omavalitsuse eeldatavatele vajadustele. Maakasutuplaanid koostatakse mõõtkavas ca 1:10000 ning hoonestusplaanid mõõtkavas 1:500 või 1:1000.[153] Ka kasutatavatest mõõtkavadest lähtuvalt leian, et maakasutusplaan sarnaneb üldplaneeringuga ning hoonestusplaan detailplaneeringuga sest, et detailplaneeringud koostatakse ka tavapäraselt mõõtkavas 1:500 või 1:1000.

BauGB § 5 lg 2 sätestab võimaliku maakasutusplaani sisu. PlanS § 75 lg 1 p 18 tulenev üldplaneeringu ülesanne üldiste kasutus- ja ehitustingimuste seadmine, on sarnane BauGB § 5 lg 2 p-ga 1, mille kohaselt võib maakasutusplaanis kirjeldada hoonestuse jaoks ettenähtud alasid üldise ehitusliku maakasutuse (ehitusmaa), eriotstarbelise ehitusliku maakasutuse (ehituspiirkond) ja ehitusliku maakasutuse üldmahu järgi.[154] Üldine ehituslik maakasutus maakasutusplaanis määratakse järgmise täpsusega: elamumaa, segaala, ärimaa ning erikasutus

[149] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 41
[150] Maurer, H, lk 277
[151] Ewer, W, lk 448
[152] Kokk, K, lk 39
[153] Weber, E.P., Henckel. D. The Planning System and Planning Terms in Germany. Hanover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Academy of Spatial Research and Planning) 2008, lk 41
[154] Ewer, W, lk 448

(ehitusliku maakasutuse määrus[155] – *(Baunutzungzverordnung* – BauNVO)[156] § 1 lg 1). Ehitusliku maakasutuse üldmahu puhul peetakse piisavaks kui maakasutusplaaniga on määratud lubatud hoonete suletud brutopinna[157] (m^2) ja krundi pindala suhe,[158] hoonete mahu (m^3) ja krundi pindala suhe[159] või ehitiste kõrgus (BauNVO § 16 lg 1). Ehitusliku maakasutuse üldmahtu täpsustatakse hoonestusplaaniga (BauNVO § 16 lg 2).

Maakasutusplaani alusel töötakse välja hoonestusplaanid.[160] Kui maakasutusplaan kirjeldab üldiselt kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi maakasutust, siis hoonestusplaan määrab siduvad tingimused kohaliku omavalitsuse osade kohta.[161] Seega on hoonestusplaan väliselt õiguslikult siduv ning omab tähtust omandi sisu ja piire määratleva regulatsioonina. Hoonestusplaaniga määratakes kindlaks kinnistute ja kinnistuosade ehituseks kasutamine ja muu lubatav kasutamine.[162] Hoonestusplaan on õiguslik alus ehitusprojektide koostamisel ning ehituslubade väljastamisel.[163] Hoonestusplaani sisu on määratud BauGB §-s 9 ning täpsustatud BauNVO-s toodud nõuetega. Kokku on tegemist ammendava nõuete kataloogiga hoonestusplaani sisu osas, st omavalitsusel ei ole õigust leiutada muid nõudeid või neid olemasolevaid nõudeid täiendada.[164]

Hoonestusplaani sisust tulenevalt saab olla tegemist, kas kvalifitseeritud või lihtsa hoonestusplaaniga. Kvalifitseeritud hoonestusplaaniga on tegemist, kui see sisaldab vähemalt BauGB § 30 lg 1 loetletud nõudeid ehitusliku kasutamise viisi ja mahu kohta, kinnistute kohta, millel on lubatud ehitustegevus ning kohalike liiklusalade kohta. Kui mõni neist nõuetest hoonestusplaanist puudub, siis on tegemist lihtsa hoonestusplaaniga. Kui kvalifitseeritud hoonestusplaani puhul oleneb ehitusloa saamine ainult hoonestusplaanis sätestatust (BauGB § 30 lg 1), siis lihtsa hoonestusplaani puhul sõltub ehitusloa saamine veel ka BauGB §-des 34 ja 35 sätestatud hoonestusplaani asendavatest eeskirjadest. Hoonestusplaani erivormiks on ka

[155] Tõlge - Ewer, W, lk 449
[156] Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungzverordnung - BauNVO) – Vastu võetud 26.06.1962. Viimati muudetud 14.06.2021 - http://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/BJNR004290962.html (25.02.2022)
[157] Hoone suletud brutopind on kõigi korruste suletud brutopindade summa. Korruse suletud brutopind on mõtteline horisontaalne tasapind, mis asub korrust ümbritsevate välispiirete välispinna viimistlusest või, kui piirdes on ava või kujunduslik element, siis välispiirdeid ühendavast mõttelisest joonest seespool. – Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused. Majandus- ja taristuministri määrus 05.06.2015 nr 57 – RT I, 10.06.2015, 8 - § 20 lg-d 1 ja 5
[158] BauNVO § 20 lg 2 - http://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/__20.html (25.02.2022)
[159] BauNVO § 21 lg 1 - http://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/__21.html (25.02.2022)
[160] Ewer, W, lk 444
[161] Weber, E.P., Henckel. D, lk 54
[162] Ewer, W, lk 448
[163] Weber, E.P., Henckel. D, lk 41
[164] Ewer, W, lk 449

projektiga seotud hoonestusplaan (BauGB § 12), mida antakse juhul, kui projekti soovitakse teostada maa-alal, mille jaoks ei anta luba ilma hoonestusplaani koostamise, muutmise või kehtetuks tunnistamiseta.[165] Ka olukorras, kui ala kohta hoonestusplaani olemas ei ole, tuleb lähtuda BauGB §-dest 34 ja 35 planeeringut asendavatest eeskirjadeks.[166] BauGB § 34 reguleerib ehitamise lubatavust hoonestusplaaniga hõlmamata ehitusalal[167] ning BauGB § 35 ehitamise lubatavust hoonestusplaaniga hõlmamata alal väljaspool ehitusala.[168]

Kuigi Saksa õiguses ei tunta projekteerimistingimusi üksikjuhtumiks.[169] On BauGB § 34 puhul asjakohane seos PlanS § 125 lg 5 kohaldamisega. BauGB § 34 lg 1 1. lause kohaselt „[…] on ehitusprojekt lubatav, kui selle ehitusliku maakasutuse viis ja maht, arhitektuur ja hoonestatava kinnistu pindala sobivad kokku lähiümbrusega ja ühendused kommunikatsioonidega on olemas.“[170] Säilitada tuleb tervislikud elu- ja töötingimused ning ei tohi kahjustada lähiümbruse ilmet (BauGB § 34 lg 1 2. lause). BauGB § 34 lg 2 kohaselt, kui lähiümbrus vastab ehituspiirkonnale, mis on sätestatud BauNVO-s, siis hinnatakse ehitusprojekti lubatavust selle järgi, kas see oleks BauNVO alusel selles ehituspiirkonnas üldiselt lubatav. Näiteks, kui lähiümbruses on elamumaa, siis on äriettevõte piirkonnas lubamatu.[171] Lähiümbrusega kokku sobimise nõudest võib kõrvale kalduda, kui plaanitakse kaubandus- või käsitööettevõtte laiendamist, muutmist, kasutusotstarbe muutmist või renoveerimist; õiguspäraselt püstitatud elamu laiendamist, muutmist või renoveerimist või õiguspäraselt püstitatud hoone kasutusotstarbe muutmist elamuks sh vajalikku muutmist või renoveerimist. Lisaks peab kõrvalekalle piirkonda sobivus osas olema põhjendatud ja ei tohi olla vastuolus avalike huvidega (BauGB § 34 lg 3a 1. lause).

Kokkuvõttes leian, et üldplaneeringu üldisest olemusest tulenevalt ei ole põhjendatud üldplaneeringuga määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, liiga täpselt reguleerimine. Ka üldine üldplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele, kui üldplaneeringus on üldised kasutus- ja ehitustingimused määratud. Ühelt poolt ei ole üldplaneering ühele kinnisasjale suunatud, vaid kogu linna või valla territooriumi ruumilise arengu põhimõtete saavutamisele ning

[165] Ewer, W, lk 448-449
[166] Ewer, W, lk 444
[167] Nimetatud ka sisealaks ning on võrreldav olemasoleva selgelt piiritletava kompaktse asutusega territooriumiga. – Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs., lk 192
[168] Maurer, H, lk 105
[169] Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 192
[170] Keller, M. Omanikud, naabrid ja ehitusamet – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses – Juridica 2006/7, lk 475
[171] Keller, M, lk 475-476

üldplaneeringuga järgitakse pigem pikaajalisi ruumilise arengu eesmärke. Lisaks on kohaliku omavalitsuse üksusel lai kaalutlusruum otsustamaks, milles ulatuses ning kui detailselt üldplaneeringu ülesandeid lahendab. Seega ei ole põhjendatud, et üldplaneering peab mingis osas olema nii detailne kui detailplaneering. Just detailplaneeringu väiksem ulatus võimaldab minna täpseks ning liiga detailne üldplaneering võib hiljem hakata segama ka sobivat arengut. Võrreldes Saksa maakasutusplaani kohustuslikku sisu eesti üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete hulga ja täpsus astmetega, seab Eesti planeerimisõigus üldplaneeringuga niigi suuremaid piirangud ehitusvabadusele, kui Saksa maakasutusplaan. Seega olen seisukohal, et ka üldine üldplaneering võimaldab tagada linna või valla territooriumi ruumilise arengu ning ei ole vajadust vaid PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks täiendavaid ehitusvabaduse piiranguid seada.

1.2.4. Detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste erinevused

Detailplaneeringu ning projekteerimistingimuste erinevust on käesoleva töö kontekstis vaja kirjeldada, et selgitada, kas projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu tingimustel on erinev kaal ning mida toob kaasa olukord, kui detailplaneeringu koostamise kohustus asendatakse projekteerimistingimuste andmisega. Peatükis püüan leida vastust, kas esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui detailplaneeringu koostamise asemel antakse projekteerimistingimused. Eelnev on seotud uurimisküsimusega, kas esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui projekteerimistingimusi antakse liiga üldise üldplaneeringu alusel.

Detailplaneeringu eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine (PlanS § 124 lg 2 1. lause). Kohtupraktikas on leitud, et „planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on ka planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine.“[172] Samas ei tohi huvide tasakaalustamist samastada vaidluste lahendamisega sest, et detailplaneering ei ole eraõiguslike vaidluste lahendamise vahend.[173] Õiguskirjanduse kohaselt on projekteerimistingimuste eesmärgiks detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral, ehitamiseks vajalike ehitustingimuste kindlaksmääramine ning üldplaneeringus määratud ehitustingimuste täpsustamine.[174]

[172] RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02 p 16
[173] Proosa, M. Pettai, P. Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel. Tallinn: Kirjastaja Kinnisvarakool OÜ 2015, lk 144
[174] Proosa, M. Pettai, P, lk 124

Projekteerimistingimuste sisu kattub üldjoontes detailplaneeringuga antava krundi ehitusõiguse sisuga.[175] Projekteerimistingimustega määratakse asjakohasel juhul hoone või olulise rajatise: kasutamise otstarve, suurim lubatud arv maa-alal, asukoht, lubatud suurim ehitisealune pind, kõrgus ja vajaduse korral sügavus, arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud tingimused, maa- või veealal asuvate ehitiste teenindamiseks vajaliku ehitise võimalik asukoht, ehitusuuringu tegemise vajadus, haljastuse, heakorra ja liikluskorralduse põhimõtted (EhS § 26 lg 4). Detailplaneeringuga lahendatavad ülesanded on toodud PlanS § 126 lg 1 p-des 1 – 22. Detailplaneeringu koostamisel on kohustuslik PlanS § 126 lg 1 p-des 1-5, 17 ja 20[176] nimetatud ülesannete lahendamine, mh krundi ehitusõiguse[177] määramine (PlanS § 126 lg 2). Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt on detailplaneeringu ülesanded sätestatud lahtise loeteluna sest, et kõigi planeerimisseaduses toodud ülesannete määratlemine kõigis detailplaneeringutes ei ole vajalik ega põhjendatud.[178] M. Toom on magistriöös leidnud, et detailplaneeringuga ei pea ära määrama hoonete täpseid parameetreid, vaid detailplaneering annab ehitusliku raamistiku, mille sisse peab tulevikus projekteeritav hoone ära mahtuma.[179] Samuti on leitud projekteerimistingimuste kohta, et need võiksid üldisemalt määrata, mida põhimõtteliselt saaks ehitada, jättes ehitise projekteerimiseks piisavalt paindlikkust.[180]

Projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu üks erinevus seisneb selles, et projekteerimistingimustega määratakse pigem ehitustingimused, mitte maaga seotud tingimused. Näiteks määratakse projekteerimistingimustega hoone kasutamise otstarve, mitte maa-ala kasutamise otstarve. Seega kuigi detailplaneeringuga lahendatavate ülesannete ja projekteerimistingimustega määratavate tingimuste vahel on sarnasusi, ei ole projekteerimistingimused siiski võrdsustatavad detailplaneeringuga sest, et detailplaneering lahendab maa-ala ehitustegevuse ja kasutamisega ülesanded.[181]

---

[175] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 49

[176] PlanS § 126 lg 1: 1) planeeringuala kruntideks jaotamine; 2) krundi hoonestusala määramine; 3) krundi ehitusõiguse määramine; 4) detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sh tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurepääsuteede võimaliku asukoha määramine; 5) ehitise ehituslike tingimuste määramine; 17) servituutide seadmise ja olemasoleva või kavandatava tee avalikult kasutatavaks teeks määramise vajaduse märkimine; 20 käesoleva lõike punktides 1-19 loetletud ülesannete täitmiseks avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise, või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine.

[177] PlanS § 126 lg 4 – Krundi ehitusõigusega määratakse: 1) krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed; 2) hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud arv või nende puudumine maa-alal; 3) hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud ehitisealune pind; 4) hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste lubatud maksimaalne kõrgus; 5) asjakohasel juhul hoonete või olulise avaliku huviga rajatise suurim lubatud sügavus.

[178] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 159

[179] Toom, M, lk 15

[180] Mikli, S., Pelisaar, A, lk 188

[181] Proosa, M. Pettai, P, lk 129

Üheks detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste vaheliseks erinevuseks on ka see, et projekteerimistingimustega antakse üldjuhul ehitusõigus ühe ehitusloakohustusliku hoone või rajatise ehitamiseks, aga detailplaneeringuga võib hõlmata mitut ehitist ning sellega lahendatavate küsimuste ring on laiem (vt PlanS § 126).[182] PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel antakse projekteerimistingimused ühe kinnisasja, ühe hoone ja seda teenindavate rajatiste kohta. Kuid detailplaneering koostatakse kohalik omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta (PlanS § 124 lg 1). Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirja kohaselt on detailplaneeringu eesmärgiks leida teatud maa-alal parim maakasutusviis ning valmistada ette ja suunata ehituslikku ja muud kasutust ning pigem soovitakse vältida ühe kinnisasja detailplaneeringute koostamist.[183]

Detailplaneeringut on kohtupraktikas nimetatud topeltmõjuga haldusaktiks sest, et ühelt poolt annab see huvitatud isikule võimaluse kinnistut arendada, teisalt seab sellele piirangud. Detailplaneering on keeruliste arutelude tulemusena sündinud erinevaid huve tasakaalustav kompromiss.[184] Kuna projekteerimistingimustega määratakse siduvalt kindlaks need alused, millest tuleb lähtuda ehitusprojekti koostamisel, siis on projekteerimistingimuste puhul tegemist ka haldusaktiga,[185] eelkõige ehitusloa andmisel reguleeriva iseloomuga eelhaldusaktiga (HMS § 52 lg 1 p 2).[186] Ehitusluba antakse, kui esitatud ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele (EhS § 42 lg 1).

Planeerimisseadus sätestab selgelt, et detailplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada kitsendusi (PlanS § 124 lg 3). Ehitusseadustikus sarnast sätet projekteerimistingimuste kohta ei ole. Samas on Riigikohus leidnud, et kui projekteerimistingimused antakse üldplaneeringu alusel, siis konkretiseeritakse üldplaneeringus sisaldunud üldiselt reguleeritud ehituslikud küsimused projekteerimistingimustega kindla ehitise püstitamise tingimusteks. Sellise otsuse motiveerimine on oluline, kuid selliste projekteerimistingimuste motiveerimine, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu õigusaktiga võrreldes kitsendatakse on eriti oluline. Isikul on õigus teada, mis põhjustel selline kõrvalekaldumine üldistest tingimustest tema kahjuks tehakse.[187]

[182] Mark. H. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt – Juridica 2020/1, lk 18
[183] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 155
[184] RKHKm 28.05.2020, 3-19-1627/28 p 13.
[185] RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06 p 8
[186] RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02 p 16
[187] RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06 p 9

Planeerimismenetlus on avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõttest tulenevalt avalik menetlus, milles on igaühel õigus osaleda. Projekteerimistingimuste andmise menetlus ei ole vahetult avatud menetlus, vaid pädev asutus otsustab vajadusel projekteerimistingimuste andmise menetluse korraldamise avatud menetlusena (EhS § 31 lg 1 1. lause). Ehitusseadustiku 13.01.2022 jõustunud redaktsiooni[188] § 31 lg 1 2. lause kohaselt tuleb projekteerimistingimuste andmine korraldada avatud menetlusena EhS §-s 27 ja PlanS § 125 lg-s 5 nimetatud juhul. Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu (378 SE) seletuskirja kohaselt on PlanS-i § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmise puhul tegemist erandiga detailplaneeringu koostamise kohustuse korral. Kuna detailplaneeringu koostamine on oma olemuselt avalikkust kaasav ning protsessi käigus saavad kõik soovijad detailplaneeringu lahenduse koostamises osaleda, on igati põhjendatud, et ka projekteerimistingimuste andmine korraldataks avatud menetluses.[189]

Kuigi PlanS § 125 lg 5 juhul korraldatakse projekteerimistingimuste andmise menetlus avatud menetlusena, ei ole projekteerimistingimuste andmine siiski igaühe menetlus sest, et tegemist ei ole planeerimismenetlusega. Riigikohus on leidnud, et see aga ei tähenda, et isikutel ei ole võimalik oma õiguseid ja huve kaitsta. „Seadused tagavad naaberkinnistu omanikule projekteerimistingimuste andmise ja detailplaneeringu koostamise menetluses võrdväärsed võimalused oma õiguste ja huvide kaitsmiseks: õiguse olla menetlusse kaasatud (EhS § 31 lg 3; PlanS § 127 lg 2; haldusmenetluse seaduse (HMS) § 11 lg 1 p 3), õiguse avaldada oma arvamust (EhS § 31 lg 4 p 2; PlanS § 133 lg 1; HMS § 40) ning õiguse, et tema õigusi ja põhjendatud huvisid kaalutakse (EhS § 31 lg 5; PlanS § 10 lg 1; HMS § 4 lg 2). Seejuures on naaberkinnistu omanikul nii projekteerimistingimuste kui detailplaneeringu menetluse käigus õigus välja tuua miljööga seotud õigusi ja huve. HMS § 4 lg 2 järgi on naabril õigus, et mõlema menetluse käigus tema huve hinnatakse ning kui need on põhjendatud, siis kaalutakse. [...] Seega ei halvenda detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmine kaebajate võimalusi oma õigusi ja huve kaitsta.“[190] Käesolev põhimõte ei ole rakendatav vaid naabritele, vaid kõigi isikute osas, kelle õigusi või huve taotletav ehitis või ehitamine võib puudutada. Põhiline erinevus projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu menetluse vahel

[188] Ehitusseadustik – RT I, 03.01.2022, 7
[189] Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu seletuskiri. 378 SE, lk 27 - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-362110feefa1/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus (24.01.2022)
[190] RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83 p 22

seisneb selles, et projekteerimistingimuste andmise menetluses osalemiseks peab tõendama oma huvitatust ja puudutatust.[191]

Ehitusseadustik ei näe ette projekteerimistingimuste vaidlustamise võimalust avalikes huvides. Seega tuleb projekteerimistingimuste vaidlustamisel lähtuda üldisest kaebeõigusest ehk kaebusega võib halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks (halduskohtumenetluse seadustik[192] (HKMS) § 44 lg 1). Muul eesmärgil, sh teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, võib kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul (HKMS § 44 lg 2). Detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on igal isikul õigus pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal ta sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi (PlanS § 141). Riigikohus täpsustab, et seega saab detailplaneeringu puhul esitada kaebuse kahel erineval alusel, s.o subjektiivsete õiguste rikkumise alusel ja populaarkaebusena. Kuid need erinevad alused ja kaebuse osad peavad olema piiritletud ja eristatavad. Populaarkaebuse esitamise eelduseks on avalike huvide riive st kaebuses tuleb välja tuua detailplaneeringu väidetava õigusvastasuse alused sh tuleb viidata õigusvastaselt kahjustatud avalikule huvile. Populaarkaebuse eesmärgiks ei ole kolmandate isikute erahuvide kaitse.[193]

Riigikohus on märkinud, et nii detailplaneeringu kui projekteerimistingimused kehtivad igaühe, mitte üksnes nende taotleja suhtes.[194] See tähendab, et detailplaneering ja projekteerimistingimused kehtivad ka kinnisasja omaniku vahetumisel. HMS § 61 lg 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Planeerimisseadus ei sätesta detailplaneeringu kehtivuseaega, kuid detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus (PlanS § 124 lg 2 2. lause). Kuigi lähiaastaid ei ole planeerimisseaduses defineeritud, siis on planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) seletuskirjas leitud, et kaudselt defineerib lähiaastaid PlanS § 140 lg 1 p 1, mille kohaselt võib detailplaneeringu kehtetuks tunnistada, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima.[195] Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda suurem on risk, et uued asjaolud võivad planeeringu elluviimise välistada.[196] Seega detailplaneeringu õiguslik siduvus küll ajas muutub, kuid see ei

[191] Parrest, N, lk 464
[192] Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 08.12.2021, 20
[193] RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08 p 10-11
[194] RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013/31 p 30
[195] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 182
[196] RKHKo 05.03.2021, 3-16-245/91 p 24

kao täielikult.[197] Projekteerimistingimused kehtivad viis aastat, kuid põhjendatud juhul võib pädev asutus projekteerimistingimuste kehtivuseks sätestada teistsuguse tähtaja või muuta projekteerimistingimuste tähtaega (EhS § 33 lg 1). Seega projekteerimistingimused kaotavad kehtivuse kehtivusaja möödumisel, tavaliselt viie aasta möödumisel, kui nende kehtivuse tähtaega ei muudeta. Projekteerimistingimused ei vaja eraldi kehtetuks tunnistamist. Samas detailplaneering kehtib nii kaua, kuni teda pole kehtetuks tunnistatud. Viie aasta möödumisel võib kohaliku omavalitsuse üksus üksnes kaaluda detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist. Ka iga viie aasta tagant üldplaneeringu ülevaatamisel vaadatakse üle kehtivad detailplaneeringud, et tagada nende vastavus üldplaneeringule ning vajaduse korral algatatakse detailplaneeringute muutmine või kehtetuks tunnistamise menetlus (PlanS § 92 lg 2 p 5).

Kuna projekteerimistingimusi käsitletakse ehitusloa eelhaldusaktina, siis on võimalik käsitlus, et projekteerimistingimused ammenduvad analoogselt ehitisloaga ehitise valmimisel ja kasutusloa andmisel. Projekteerimistingimused ei muuda detailplaneeringu ega üldplaneeringu lahendust.[198] Kohtupraktikas on aga leitud, et detailplaneering ei ammendu ja detailplaneeringut ei saa lugeda „lõplikult realiseerituks“ ka juhul, kui detailplaneeringuga kavandatud hoonele on väljastatud ehitusluba ja hoone on selle ehitusloa alusel valmis ehitatud. Detailplaneeringuga määratletud tingimused sh ehitusõigus kehtivad võimalike planeeringualale püstitavate ehitise suhtes üldiselt st detailplaneeringuga määratletud ehitusõigusest tuleb juhinduda mitte ehitiste esmakordsel püstitamisel, vaid ka siis, kui planeeringu alusel varem väljastatud ehitusloa alusel ehitatud hooned soovitatakse asendada uutega.[199] Tegemist ei ole HMS § 61 lg-s 2 nimetatud olukorraga, kus haldusaktiga antud õigus lõplikult realiseerub.[200] Kohtupraktikas on ka leitud, et isikud, kes pole detailplaneeringut vaidlustanud, ei saa esitada ehitusloa üle käivas vaidluses vastuväiteid detailplaneeringu lahendustele, isegi kui detailplaneering on vastusolus seadusega. Riigikohus on leidnud, et detailplaneeringu kehtivuse kaitse on vajalik õiguskindluse huvides sest, et kui detailplaneeringuga ettenähtud ehitusõigust saaks hilisema ehitusloa andmise korral piiramatult vaidlustada, puuduks detailplaneeringus kruntide ehitusõiguse kindlaksmääramisel mõte. See tähendab, et kui esine HMS § 63 lg-s 1 sätestatud tühisuse aluseid, kehtib detailplaneering kui haldusakt ka vaatamata võimalikule õigusvastasusel.[201] Detailplaneeringu muutmiseks tuleb koostada uus sama planeeringuala hõlmav detailplaneering ning uue detailplaneeringu

[197] Mikli, S., Pelisaar, A, lk 188
[198] Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine, lk 87
[199] TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198/46, p 13
[200] RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10 p 9
[201] RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03 p 20

kehtestamisega muutub sama planeeringuala kohta varem kehtestatud detailplaneering kehtetuks (PlanS § 140 lg-d 7 ja 8). Sarnaselt detailplaneeringuga, kui sama taotluse esemega on antud uued projekteerimistingimused, muutuvad varem antud projekteerimistingimused kehtetuks (EhS § 33 lg 2).

Nii detailplaneeringu kui projekteerimistingimuste kehtetuks tunnistamiseks on ettenähtud alused. EhS § 34 kohaselt võib pädev asutus projekteerimistingimused kehtetuks tunnistada, kui kehtetuks tunnistamiseks on projekteerimistingimustes ette nähtud võimalus, projekteerimistingimuste andmise aluseks olnud andmed, planeering või muud ehitisele ja ehitamisele esitatavad nõuded on muutunud, sama kinnisasja kohta on hiljem kehtestatud detailplaneering, projekteerimistingimuste taotluse esemega hõlmatud kinnisasjale on kehtestatud ehituskeeld või projekteerimistingimuste taotlemisel on esitatud teadvalt valeandmeid, mis mõjutasid projekteerimistingimuste andmise otsustamist.

Detailplaneeringut või selle osa võib tunnistada kehtetuks, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima või planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda (PlanS § 140 lg 1). Kuigi detailplaneeringu elluviimine ei ole kohustuslik, kui just seaduse või planeering ise ei näe ette teisiti, siis olukorras, kus detailplaneeringut on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida detailplaneeringuga kehtestatud nõudeid. Sel juhul „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.“[202] Detailplaneeringu võib tunnistada osaliselt kehtetuks, kui on tagatud planeeringu terviklahenduse elluviimine pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist (PlanS § 140 lg 2). Kohus on leidnud, et kuna detailplaneering võib olla keeruliste arutelude tulemusena sündinud erinevaid huve tasakaalustav kompromiss, siis detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise tagajärjel planeeringus sätestatud piirangud kaovad, mistõttu võib selline otsus riivata naabrite õigusi. Seetõttu on puudutatud isikutel õigus pöörduda sellise otsuse õiguspärasuse kontrollimiseks halduskohtusse. See aga ei tähenda, et detailplaneeringut ei tohiks põhjendatud juhul ja pärast asjakohaste huvide kaalumist kehtetuks tunnistada.[203] Seetõttu ongi ettenähtud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse eelnõu erinevate osapooltega kooskõlastamine (PlanS § 140 lg 3) ning kehtetuks tunnistamisest teavitamine (PlanS § 140 lg 5).

[202] RKHKo 05.03.2019, 3-13-385/90 p 12
[203] RKHKm 28.05.2020, 3-19-1627/28 p 13

PlanS § 142 lg 1 kohaselt saab põhjendatud vajaduse korral detailplaneeringuga muuta üldplaneeringu põhilahendust ning üldplaneeringu põhilahenduse muutmine on üldplaneeringuga määratud maakasutus juhtotstarbe ulatuslik muutmine, hoonestuse kõrguspiirangu ületamine, krundi minimaalsuuruse vähendamine, detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmine ning muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine (PlanS § 142 lg 1). K. Kokk toob magistritöös välja, et kui üldplaneeringu muutmise juhtum ei kuulu PlanS § 142 lg 1 kohaldamisealasse on tegemist üldplaneeringu täpsustamisega.[204] Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskirja kohaselt ei pea igasugune üldplaneeringu täpsustamine lähtudes planeeringutasemete erinevast täpsusastmest ja joonise mõõtkavast, kvalifitseeruma põhilahenduse muutmisena. Mõisted „oluline" ja „ulatuslik" tuleb kohalikul omavalitsusel igakord kaalutlusõiguse alusel sisustada, sest detailplaneeringute maa-alad ja tingimused on igakord erinevad.[205]

Ehitusseadustikus ei ole ette nähtud võimalust muuta või täpsustada üldplaneeringut projekteerimistingimustega. Projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada üldplaneeringus määratud tingimustega (EhS § 26 lg 3 p 3), projekteerimistingimusi ei anta üldplaneeringut muutva detailplaneeringu täiendamiseks (EhS § 27 lg 3) ning projekteerimistingimuste andmisest võib keelduda, kui projekteerimistingimuste taotlus ei vasta üldplaneeringule (EhS § 32 p 2). EhS § 27 kohaselt võib projekteerimistingimustega täpsustada detailplaneeringut vaid väga konkreetsetel juhtudel (EhS § 27 lg 1) ning nimetatud tingimusi kindlas ulatuses (EhS § 27 lg 4).

Kokkuvõttes leian, et detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste suurim erinevus seisneb selles, et planeerimismenetluse on avalikkuse kaasamise ja teavitamisega menetlus, kus on igal ühel õigus osaleda. Projekteerimistingimuste menetlus on PlanS § 125 lg 5 korral küll avatud menetlus, aga selles menetluses tuleb oma huvi ja õiguste puudutatust tõendada. Seega on nii detailplaneeringu kui ka projekteerimistingimuste menetluses isikutel võimalus oma õigusi ja huve kaitsta, ainult, et detailplaneeringu menetluses on võimalik ka avalikkusel osaleda ehk avalikud huvid on suuremal määral kaitstud. Lisaks ei ole projekteerimistingimusi võimalik

[204] Kokk, K, lk 29
[205] Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) juurde, lk 4 - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus (19.02.2022)

avalikes huvides vaidlustada. Projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu tingimustel on erinev kaal sest, et projekteerimistingimused ammenduvad ehitise valmimisel, projekteerimistingimused on ühekordsed tingimused, mis kaotavad kehtivuse ka kehtivusaja möödumisel ning ei vaja eraldi kehtetuks tunnistamist. Projekteerimistingimused ei muuda üldplaneeringu või detailplaneeringu kasutus- ja ehitustingimusi. Samas detailplaneering võib üldplaneeringu tingimusi jäädavalt muuta sest, et detailplaneering ei ammendu, kui detailplaneeringuga planeeritud ehitised on valmis ehitatud, vaid detailplaneeringu alusel võib korduvalt samale alale ehitada. Seega detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmisel võivad jääda avalikud huvid kaitseta, samas on avalikud huvid osaliselt kaitstud sellega, et projekteerimistingimused on ühekordselt kehtivad tingimused, mis ei muuda üldplaneeringu tingimusi. Käesoleval juhul ei nõustu ma veel sellega, et ka PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel jäävad avalikud huvid kaitseta.

1.2.5. Ehitusvaldkonna põhimõtted

Ehitusõigus jätkab sealt, kus planeerimisõiguse kohaldamisala lõpeb. Kui planeeringud loovad eeldused, siis ehitustegevus on nende eelduste rakendamise vahend.[206] Olen pidanud vajalikuks ehitusvaldkonna põhimõtteid kirjeldada, et leida, milles seisneb nende erinevus planeerimise põhimõtetega ning kas sellest selgub, miks projekteerimistingimuste andmisel on vajalik üldplaneeringust tulenev seaduslik alus.

Ehitusseadustiku eesmärk on soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus (EhS § 1). Sarnaselt planeerimisseadusele on ka ehitusseadustikus toodud põhimõtted, millele peavad vastama nii ehitis kui selle kavandamine, ehitamine, kasutamine ja korrashoid. Põhimõtted omavad tähtsust ehitusseadustiku rakendamisel ja tõlgendamisel ning olukorras, mida ükski õigusnorm ei reguleeri.[207] Projekteerimistingimuste andmisel tulenevad omandipõhiõiguse piiramise eesmärgid ehitusvaldkonna põhimõtetest.

Ehitis tuleb projekteerida ja ehitada ning korras hoida hea tava kohaselt (EhS § 7). Hea tava on jäetud ehitusseadustikus määratlemata seetõttu, et selle sisu on pidevas arengus ja seda peab olema võimalik sisustada vastavalt konkreetsel hetkel kehtivale arusaamale. Hea tava

[206] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 5
[207] Proosa, M. Pettai, P, lk 19

määratlemata jätmine on omapoolt lahendus probleemidele, mida seaduses ei saa üldiste normidega piisavalt hästi lahendada.[208] Hea tava lähtub inimese vajadusest ja huvidest ning arvestab olemasoleva keskkonnaga.[209] Riigikohus on leidnud, et hea tava hõlmab nõuet, et ehitis sobib ümbritseva keskkonnaga.[210] Seega on hea tava põhimõtte üks olulisi põhimõtteid ka PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel ning projekteerimistingimuste andmisel.

Ohutuse põhimõtte (EhS § 8) kohaselt peab ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus olema ohutu ning tegevus on ohutu, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale või keskkonnale. Ohutus hõlmab ka loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist.

Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte (EhS § 9) kohaselt peab ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine olema võimalikult keskkonnasäästlik, sh tuleb ehitamisel kasutada säästlikult loodusvarasid. Põhimõte eeldab erinevate eesmärkide vahel sobiva tasakaalu leidmist sest, et projekteerija, ehitaja ja ehitise kasutaja võivad keskkonnasäästlikkuse puhul lähtuda erinevatest kaalutlustest. Nt võivad projekteerija ja ehitaja pidada olulisemaks ehitise ehitamise etapi keskkonnasäästlikkust, ehitise kasutaja jaoks on olulisem ehitise kasutamise keskkonnasäästlikkus. Keskkonnasäästlikkus on asjakohane aga kogu ehitise elukaare vältel.[211]

Asjatundlikkuse põhimõtte (EhS § 10) kohaselt peab isik täitma hoolsuskohustust, et tagada oma tegevuses ohutus, nõuete arvestamine ja nõuetekohase tulemuse saavutamine. Asjatundlikkuse eelduseks on tegevuse eripärale vastavad teadmised ja oskused (EhS § 10 lg 1.) Majandus- ja kutsetegevuse raames tegutsev isik peab täitma selgitamiskohustust, mis hõlmab nii info andmist oma tegevusega seonduvates küsimustes kui ka asjassepuutuvate isikute teavitamist asjaoludest, mis mõjutavad ehitise ohutust, selle vastavust nõuetele ja kasutamise otstarbele (EhS § 10 lg 2). Samuti tuleb teha koostööd teiste ehitusprojekti koostamise ja ehitamisel osalevate isikutega, et tagada ehitamise ratsionaalsus ning ehitusprojekti osade kokku sobivus ja ehitamise osade koostoimimine (EhS § 10 lg 3). Asjatundlikkus põhimõte kehtib ka omanikule, kes ise ehitab ehitist.[212]

[208] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 16
[209] Proosa, M. Pettai, P, lk 22
[210] RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12 p 23
[211] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 17-18
[212] Proosa, M. Pettai, P, lk 26

Kokkuvõttes ei ole ehitusvaldkonna põhimõtete eesmärk enam parima välisruumi lahenduse leidmine või võimalikult laia avalikkuse kaasamine. Eesmärgid on seotud konkreetse ehitis ja selle kavandamise, ehitamise, kasutamise ohutuse ja keskkonnasäästlikkusega ning korrashoiuga. Seetõttu on põhjendatud vajadus projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringust tuleneva piisava seadusliku aluse järele, et tagada parim ruumiline lahendus. Eelkõige jääb projekteerimistingimuste andmisel tähelepanuta näiteks avalik ruum, hoonete vaheline ala ja linnatänavate lahendus, kõik see, mis moodustab osa terviklikust ruumilahendusest.

2. Projekteerimistingimuste andmine üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel

2.1. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eesmärk

Käesolevas peatükis selgitan, mis on PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eesmärk ning milles seisneb erinevus varasemalt kehtinud sarnase sättega. Et vastata küsimusel, kas esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui detailplaneeringu koostamise kohustuse korral antakse projekteerimistingimused liiga üldise üldplaneeringu alusel, on eelkõige vaja selgitada, mis on PlanS § 125 lg 5 eesmärk ning kelle huve regulatsiooni eesmärk kaitseb.

Riigikohus on leidnud, et PlanS § 125 lg 5 eesmärk on vähendada ehitusõigust taotleva isiku halduskoormust, viia haldusmenetlus läbi kiiremalt ja ökonoomsemalt ning kasutada avalikke vahendeid säästlikumalt.[213] Täiendavalt on leitud, et PlanS § 125 lg 5 on sätestatud teadlikult ja selgetel õigus- ja majanduspoliitilistel eesmärkidel, et kiirendada ja lihtsustada planeerimis- ja ehitusloa taotlemise menetlust juhul, kui ilmselgelt puudub oluline avalikul huvil põhinev põhjus tavapäraselt pikaajalise ja keeruka detailplaneeringumenetluse läbiviimiseks üksiku hoone püstitamisel teiste vahele.[214] Säte on erinorm üldisest ehitusõiguse detailplaneeringuga kavandamise nõudest.[215] Nimelt võib PlanS § 125 lg 5 kohaselt lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised. Ka BauGB § 34 ja teiste tavapärase planeerimismenetluse erinormide kasutamise põhieesmärgina on käsitletud vajadust kiiremate ehitamise võimaluste järele olemasolevates asulates, et tõhustada oluliste projektide nagu näiteks eluasemete ja töökohtade rajamist ja rakendada säästlikku maakasutust, säilitades samas kasutamata maad avatud.[216]

PlanS § 125 lg-ga 5 sarnane regulatsioon oli 01.01.2003. a jõustunud planeerimisseaduse[217] (edaspidi ka PlanS vr) § 9 lg 10 p-des 2-3, mille kohaselt võis kohalik omavalitsus lubada, välja arvatud riikliku kaitse alla võetud maa-alal ja miljööväärtuslikul hoonestusalal, ilma detailplaneeringut koostamata: 2) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile

[213] RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83 p 22
[214] TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22 p 18
[215] TlnRnKo 29.11.2019, 3-19-27/15 p 24
[216] Hansson, A.G. Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? – Land Use Policy 2017/64, p 473
[217] Planeerimisseadus (jõustunud 01.01.2003, kehtivuse lõpp 30.06.2015) – RT I 2002, 99, 579

üksikelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue üksikelamu projekteerimisel ja ehitamisel järgitakse piirkonna hoonestuslaadi ja planeerimispõhimõtteid ning projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkinnistute omanikega, 3) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele tühjale krundile korterelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue elamu korruselisus ja ehitusalune pindala järgib olemasolevate hoonete vastavaid näitajaid ja projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkinnistute omanikega.

Erinevus võrreldes kehtiva PlanS § 125 lg-ga 5 seisnes selles, et PlanS vr § 9 lg 10 p-d 2-3 nägid erandi ette ainult üksikelamu ja korterelamu püstitamiseks. PlanS § 125 lg 5 ei näe ette erandeid hoone kasutamise otstarbest tulenevalt. Üheselt on lubatud kõik otstarbed, peaasi et ehitis sobiks otstarbelt väljakujunenud keskkonda. Lisaks välistas PlanS vr § 9 lg 10 detailplaneeringu asemel projekteerimistingimuste andmise riikliku kaitse alla võetud maa-alal ja miljööväärtuslikult hoonestusalal. Samas ei esinenud PlanS vr § 9 lg 10 p-de 2-3 puhul eeldust, et üldplaneeringus peaks olema detailplaneeringu kohustusest loobumiseks sätestatud üldisi või piisava täpsusega kasutus- ja ehitustingimusi. PlanS § 125 lg 5 puhul ei ole projekteerimistingimuste väljastamise keeld küll seotud ala võimalikust kaitse staatusest või miljööväärtusest. Samas paneb PlanS § 125 lg 5 suurema rõhu üldplaneeringuga määratud üldistele kasutus- ja ehitustingimustele st PlanS § 125 lg 5 nõuab kohalikult omavalitsuselt põhjalikumat tööd just üldplaneeringu koostamisel, et tagada PlanS § 125 lg 5 eesmärgi saavutamise võimalus.

PlanS vr § 9 lg 10 seotud kohtupraktikas on leitud, et kui projekteerimistingimuste väljastamine detailplaneeringut koostamata on nimetatud sättest tulenevalt lubatud, otsustab kohalik omavalitsus selle kaalutlusõiguse kohaselt, hinnates mh, milliseid avalikke huve projekteerimistingimuste väljastamine riivab. Kui aga detailplaneeringu koostamata jätmise erinormi tingimused pole täidetud, siis piisab projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumise põhjendamisel selgitusest, milliste sättest tulenevate nõuetega on projekteerimistingimuste väljastamine vastuolus. Sellisel juhul ei pea kohalik omavalitsus näitama, millist avalikku huvi detailplaneeringu koostamata jätmine riivaks või selgitama, millist lisaväärtust detailplaneeringumenetlus krundi hoonestamisele annaks. Haldusorgan ei pea põhjendama, miks ta jäi seadusega lubatud piiridesse.[218]

[218] TlnRnKo 09.04.2010, 3-09-53/47 p 10

PlanS vr § 9 lg 10 p-d 2 ja 3 kohaldamise eelduseks oli projekteerimistingimuste naaberkinnisasjade omanikega kooskõlastamine, mis 01.07.2009 jõustunud redaktsioonis[219] asendati naaberkinnisasjade omanike kirjaliku nõusolekuga, mille puudumisel langetas otsuse kohalik omavalitsus, arvestades naaberkinnisasja omanike seisukohtadega. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskirja kohaselt oli uuest sõnastusest tulenevalt detailplaneeringu koostamata jätmise erinormi kohaldamise eelduseks naaberkinnisasja omanike nõusolek, kuid naabri vastuseisu korral oli kohalikul omavalitsusel võimalus teha otsus, kaaludes naabri seisukoha tõsidust ja põhjendatust ning vajadusel naabri huvidega arvestada.[220] Ka kohtupraktikas leiti, et kuigi sätte kohaldamise eelduseks on naabrite nõusolek, siis ei saa sellest tuleneda naabritele õiguspärast ootust, et ilma nõusolekuta pole võimalik projekteerimistingimusi väljastada. Projekteerimistingimused võib anda naabri nõusolekuta, kui seda tingivad ülekaalukamad kinnisasja omaniku huvid.[221]

PlanS § 125 lg 5 ei näe sätte kohaldamise eeldusena projekteerimistingimuste kooskõlastamise või kirjaliku nõusoleku küsimise vajadust. Samas peab kohalik omavalitsus PlanS § 125 lg-s 5 nimetatud juhul korraldama projekteerimistingimuste andmise avatud menetlusena (EhS § 31 lg 1 2. lause) ning menetlusse kaastakse kinnisasja omanik, kui projekteerimistingimuste taotlust ei ole esitanud omanik ja vajaduse korral kaasatakse menetlusse kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanik (EhS § 31 lg 3). Kui projekteerimistingimuste eelnõu kohta esitatakse kooskõlastamise või arvamus avaldamise käigus märkusi, võtab kohalik omavalitsus neid asjakohaselt arvesse või põhjendab arvestamata jätmist (EhS § 31 lg 5). Seega võimaldab praegu kehtiv regulatsioon teha märkusi projekteerimistingimuste sisule ning kohalik omavalitsus saab samuti põhjendatult juhul arvestada või jätte arvestamata projekteerimistingimuste kohta esitatud ettepanekuid. Kuid naabri nõusolek ei ole detailplaneeringu koostamata jätmise eelduseks. Ka Riigikohus on leidnud, et PlanS § 125 lg 5 eesmärk ei ole kaitsta naabri subjektiivset õigust nõuda detailplaneeringu koostamist sest, et sellisele naaberkinnistu omaniku subjektiivsele õigusele ei viita sätte sõnastus ega eesmärk. PlanS § 125 lg 5 ei kaitse naabri huvi eelistada detailplaneeringu koostamise menetlust projekteerimistingimuste andmise menetlusele. Sätte eesmärk on pigem kaitsta ehitusõigust taotleva isiku õigust kiiremale haldusmenetlusele.[222]

[219] Planeerimisseadus – RT I 2009, 28, 170
[220] Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) juurde, lk 4-5
[221] TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332 p 28
[222] RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83 p 22

Rahandusministeerium, kellel on PlanS § 7 lg 1 p 2 kohaselt õigus anda juhendeid ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste kujundamiseks, et ühtlustada planeeringu koostamise korralduse praktikast, on leidnud, et PlanS § 125 lg 5 erandi kasutamisel on oluline, kas detailplaneeringu koostamine annaks lisaväärtust. Lisaväärtust ei ole, kui avalikkuse huvi ning kavandatud tegevuse mõjud on väikesed ehk säte on mõeldud selliste detailplaneeringute tegemisest loobumiseks, mis ei ärata tähelepanu.[223] Seega planeerimismenetluse korraldamine ei ole eesmärk omaette.[224] Riigikohus on leidnud, et suur avalik huvi on põhjendatud selliste ruumilise planeerimise tulemuste üle, mis on igapäevaselt tajutavad suurele hulgale inimestele ning mis võib mõjutada suure hulga inimeste elukvaliteeti või väljakujunenud harjumusi.[225] Samas ei ole detailplaneeringumenetlus ette nähtud mitte üksnes avalike huvide kaitseks, vaid ka avalikkusele võimaluse andmiseks ruumilise planeerimise käigus kaasa rääkida linnaruumi kujundamisel.[226]

Olen seisukohal, et ühele kinnisasjale olemasolevate hoonete vahele mahult ja otstarbelt sarnase hoone püstitamine enamasti ei muuda suure hulga inimeste elukvaliteeti ning sellise ruumilise lahenduse leidmisel ei pea avalikkusel olema igal juhul võimalus kaasa rääkida. Näiteks on riigikohus leidnud, et üksnes avalikkuse suurest huvist avatud menetluse põhjendamiseks ei piisa, oluline on kindlaks teha avatud menetluse vajalikkus asja otsustamiseks ning kaaluda ka menetlusosaliste huvi asja lahendamiseks avatud menetlust läbi viimata.[227] Seega detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks peaks esineme põhjendatud vajadus ning detailplaneeringu menetluse kasuks otsustamisel ei tohi oluliselt kahjustada menetlusosaliste huve.[228] Samuti on leitud kohtupraktikas, et igal kinnisasjal on prioriteetsed kinnisasja omaniku huvide ja esmajärjekorras peaks olema just omanikul õigus oma huve oma kinnisasjal realiseerida. Kui kinnisasjas omanik peaks esmajärjekorras lähtuma naaberkinnisasjade omanike või kolmandate isikute soovidest, oleks tema omandiõigus suuresti näiv. See muidugi ei tähenda, et omanikud ei peaks vastastikku üksteiste õigustega arvestama vähemalt ulatuses, mis on vajalik teise omaniku õiguste teostamiseks.[229]

Eelnevalt olen leidnud detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmisel võivad avalikud huvid jääda kaitseta. Samas on PlanS § 125 lg 5 eesmärk eelkõige kaitsta

[223] Rahandusministeeriumi 03.03.2021 kiri nr 14-10/959-2 - https://adr.rik.ee/ram/dokument/8707658 (05.03.2022)
[224] RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13 p 20
[225] TlnHKo 31.03.2020, 3-20-50/16, p 23
[226] TlnRnKo 29.11.2019, 3-19-538/17 p 16
[227] RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08 p 11
[228] TlnRnKo 15.05.2014, 3-13-1585/35 p 13
[229] RKTKo 11.04.2005, 3-2-1-33-05 p 13

ehitamist kavandava isiku õigust lihtsale, efektiivsele ja kiirele haldusmenetlusele olukorras, kus puudub oluline avalik huvi detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks ning kavandatud tegevus ei mõjuta avalikkust. Lisaks on ka PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel kohalik omavalitsus kohustatud kaaluma erinevaid huve, sh avalikke huve ja väärtusi. Omandipõhiõigus oleks aga näiv, kui avalikkusel peab võimaldama igal juhul kaasa rääkida ehitusõiguse planeerimisel, mis ei mõjuta suure hulga inimeste elukvaliteeti, vaid eelkõige kinnisasja omaniku elukvaliteeti. Olen seisukohal, et tulenevalt PlanS § 125 lg 5 eesmärgist, need huvid, mida võidakse selle sätte kohaldamisel riivata, ei ole kaalukad.

2.2. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused

2.2.1. Piirkonna väljakujunenud keskkond ja hoonestuslaad

Kuigi detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmisel võidakse riivata avalikke huve, siis olen seisukohal, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eelduste lahti kirjeldamine võimaldab selgitada, kas need huvid on kaalukad ning kas neid huve riivatakse, kui antakse projekteerimistingimusi liiga üldise üldplaneeringu alusel või on sätte eeldused sätestatud selliselt, et nende eelduste täitmisel neid huve ei riivata, ka juhul kui projekteerimistingimused antakse liiga üldise üldplaneeringu alusel.

PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks st detailplaneeringu koostamise kohustuse korral projekteerimistingimuste väljastamiseks, peavad olema täidetud kõik järgmised eeldused:

- Püstitada või laiendada soovitakse ühte hoonet ja seda teenindavaid rajatisi (edaspidi ka ehitis) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale;
- Ehitis peab sobima mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades piirkonna hoonestuslaadi;
- Üldplaneeringus peavad olema määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused;
- Ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

Esimese eelduse kohta on Rahandusministeerium eeldanud, et sätte kohaldamisel on tegemist visuaalselt nn hambaaugu täitmisega ehk sarnase ehitise sarnaste ehitiste vahele ehitamisega (nt eramu teiste eramute vahele, keskusele iseloomuliku mitmeotstarbelise hoone teiste

samasuguste vahele).[230] Kohtupraktikas on leitud, et säte ei ole mõeldud olemasoleva hoonestuse laiendamiseks suunas, kus seni hooned puuduvad ning sätet ei saa kohaldada neil juhtudel, kus kinnistu paikneb olemasolevate hoonete naabruses, kuid ei paikne olemasoleva hoonestuse vahel.[231]

Teises eelduses sisalduva „väljakujunenud keskkonna" all käsitletakse nii loodus- kui tehiskeskkonda.[232] Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte samuti rõhutab, et planeerimisel peab tasakaalustatult käsitlema ehitatud keskkonda ja looduskeskkonda (PlanS § 12 lg 2). Ehitatud keskkond on ehitustegevuse käigus loodud või ümber kujundatud keskkond.[233] Väljakujunenud keskkonnaga arvestamine tähendab ka ehitisele ja ehitamisel esitatavate nõuetega arvestamist ning järgida tuleb avalik-õiguslikke kitsendusi.[234] Rahandusministeerium on leidnud, et PlanS § 125 lg 5 p 1 kohane väljakujunenud keskkond hõlmab nii olemasolevaid hooneid, kui hoonete teenindamiseks vajalikke rajatisi, samas ka haljastust, heakorda ja liikluskorraldust üldiselt. Enam on aga vaja tähelepanu pöörata hoonestusele ehk analüüsida tuleb piirkonna hoonestuslaadi sest, et projekteerimistingimused antakse välja ühe ehitusloakohustusliku hoone ja seda teenindavate rajatiste püstitamiseks või laiendamiseks.[235]

Sarnasusest PlanS vr § 9 lg 10 p-dega 2-3 on PlanS § 125 lg 5 eeldustes sisalduvate mõistete sisustamisel asjakohane ka varasema sätte kohtupraktika.[236] On leitud, et piirkonna hoonestuslaadi hindamisel ei saa lähtuda ainult naaberkinnistutest. „Määravaks tuleb pidada, kas lähiümbruse ehitised moodustavad laiemas mõttes terviku. Tervik võib olla näiteks üks hoonete grupp, üks kvartal, üks tänav või üks linnaosa. Seevastu ei saa piirkonnana käsitleda ka ruumiliselt lähestikku asuvaid kinnistuid, mis on üksteisest selgelt eraldatud eraldusjoonega nagu näiteks raudtee vms, või mis asuvad küll ruumiliselt lähestikku, kuid avanevad erinevates suundades nii, et ei teki terviku muljet."[237] Eelkõige defineerib piirkonna hoonestuslaadi PlanS § 9 p 4, mille kohaselt on piirkonna hoonestuslaad piirkonna hoonestusele iseloomulike tunnuste kogum, mis võib seisneda hoone kõrguses, mahus, krundijaotuses, hoonete paiknemises üksteise suhtes või krundil. Kohtupraktikas on leitud, et „hoonestuslaad hõlmab olemasolevate ehitiste olulised tunnused, nagu kasutusotstarbe, hoonete kõrguse ja mahu,

[230] Rahandusministeeriumi 03.03.2021 kiri nr 14-10/959-2
[231] TlnRnKo 29.11.2019, 3-19-27/15 p 21 - 22
[232] Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 36
[233] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 92
[234] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 48
[235] Rahandusministeeriumi 03.03.2021 kiri nr 14-10/959-2
[236] Mark. H, lk 20
[237] TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227/75 p 24

kinnistute täisehitusprotsendi, ehitiste paiknemise kinnistutel, seda, kas tegemist on sidus- või hajali ehitistega, ehitiste vahelised vahemaad, aga ka katusekuju (lame- või viilkatus), värvi jms tunnused. Tunnuste olulisus sõltub kontekstist ja kõik tunnused ei pruugi olla ühesuguse kaaluga. Olulisena tuleb käsitleda neid tunnuseid, mis ümbruskonna muljet konkreetsel juhul kujundavad. See, mis hoonestuslaadi iseloomustab, sõltub ka piirkonna ulatusest. Aluseks tuleb võtta tegelikkuses eksisteeriv olukord. Ringkonnakohus leiab, et ka tänava äärne ehitusjoon on tunnus, mis võib sõltuvalt ümbruskonnast olla osa hoonestuslaadist, kuna see märgib ehitiste paiknemist kinnistutel. Kui tänava äärsed ehitised asuvad kõik või vähemalt valdavas enamuses tänavast ühe kaugusel, siis moodustub üks linnaehituslik tervik."[238]

Kohtupraktikas on leitud, et erinevalt PlanS vr § 9 lg 10 p-st 2 ei pea PlanS § 125 lg 5 puhul asuma hoonestuslaadist kõrvale kaldudes koostama detailplaneeringut, kuid projekteerimistingimuste õiguspärasus sõltub mh sellest, kas kohalik omavalitsus järgib projekteerimistingimuste kehtestades kaalutluspõhimõtteid.[239] Erinevus tuleneb sätete sõnastusest. PlanS § 125 lg 5 puhul tuleb piirkonna hoonestuslaadiga arvestada, aga PlanS vr § 9 lg 10 p 2 kohaselt pidi piirkonna hoonestuslaadi järgima st üksikelamu püstitamist ilma detailplaneeringut koostamata võis juhul, kui järgiti piirkonna hoonestuslaadi ja planeerimispõhimõtteid. Kui projektis piirkonna hoonestuslaadi järgida ei kavatsetud või planeerimispõhimõtteid ei arvestatud, siis kohalik omavalitsus projekteerimistingimusi kinnitada ei võinud. Piirkonna hoonestuslaadist kõrvalekaldumiseks tuli koostada detailplaneering, mille käigus oli võimalik läbi arutada ja esitada põhjendused senisest hoonestuslaadist kõrvalekaldumiseks. Näiteks leidis kohus, et see, kas esineb põhjus piirkonnas väljakujunenud ehitusjoonest kõrvalekaldumiseks, tuleb välja selgitada detailplaneeringu menetluses.[240]

Hoone sobivuse hindamisel piirkonda on alati tegemist teatud määral subjektiivse arvamusega.[241] Kokkuvõtlikult tuleb igal üksikul juhul kaaluda, mis piirkonda käsitleda väljakujunenud tervikliku keskkonnana, koostada selle väljakujunenud keskkonna sh hoonestuslaadi analüüs ning hinnata kavandatava ehitise sobivust väljakujunenud keskkonda. Analüüsi täpsusaste ja ulatus sõltub valitud piirkonna iseloomust. Kohalik omavalitsus peab põhjendama kavandatud ehitise sobivust selliselt, et selgitus ja põhjendus oleks jälgitavad, kasutades selleks ka konkreetseid numbrilisi näitajaid (nt hoonete kõrgus ja maht, kinnistute

[238] TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227/75 p 25
[239] TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227/75 p 27
[240] TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227/75 p 23, 25
[241] TlnHKo 18.12.2020, 3-20-495/14 p 20.3

täisehitusprotsent, ehitiste vahelised vahemaad jne). Piirkonna väljakujunenud keskkonna sh hoonestuslaadiga arvestamine kaitseb PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel nii avalikke huve kui ka kavandatud ehitisest puudutatud isikute huve ja õigusi. Seega on teise eelduse täitmisel erinevad huvid, kaasa arvatud avalikud huvid kaitstud olenemata sellest, kas üldplaneering on piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimustega või mitte. Olen seisukohal, et see eeldus ongi sätestatud eelkõige olukordadeks kui üldplaneering ei ole piisavalt täpne. Kui PlanS § 125 lg 5 oleks kohaldatav ainult piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste korral, siis ei oleks enam põhjendatud täiendavalt hinnata hoone mahult ja otstarbelt piirkonda sobivust sest, et üldplaneeringu piisavalt selge visiooni ei võimaldakski mahult ja otstarbelt sobimatut hoonet kavandada.

2.2.2. **Üldised kasutus- ja ehitustingimused**

Käesolevas peatükis arutlen selle üle, millised ning kui täpsed peavad olema üldised kasutus- ja ehitustingimused PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks, et jõuda järeldusele, kas piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimust puudumine üldplaneeringus saab olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks.

PlanS § 125 lg 5 p 2 kohaselt peavad sätte kohaldamiseks olema üldplaneeringus määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused. Seega näeb sätte sõnastus esiteks selgelt ette, et tingimused peavad olema määratud üldplaneeringus. Ka kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 5 eesmärgiga on kooskõlas tõlgendus, et selle alusel projekteerimistingimuste väljastamine on võimalik üksnes juhul, kui tingimused sätestab üldplaneering. Sätte kohaldamiseks ei piisa tingimuste kindlaksmääramiseks viitest muudele dokumentidele. Põhimõtteliselt on peetud võimalikuks ehitustingimuste näitamist ka mõnes muus dokumendis kui üldplaneeringus, kuid sel juhul peab see dokument olema üldplaneeringu kehtestamise ajaks olemas ning avalikkusel peab olema selle sisu üle võimalik kaasa rääkida viisil, nagu see on tagatud üldplaneeringumenetluses. Ehk avalikkusele peab olema olnud tagatud laiad võimalused kaasa rääkida konkreetse piirkonna kasutus- ja ehitustingimuste kehtestamisel. Täiendavalt on välistatud võimalust tugineda sätte kohaldamisel ainult üldplaneeringu tööversioonile või vastuvõetud üldplaneeringule. Kehtestamata üldplaneeringule tuginemine on võimalik kaalutlusõiguse piires, kui kehtivas üldplaneeringus on siiski PlanS § 125 lg 5 p 2 nõuded täidetud. Üldplaneeringu tööversioon ei

tohi asendada kehtiva üldplaneeringu tingimusi.[242] Seega kehtib põhimõte, et konkreetsed maakasutus- ja ehitustingimused ning neist tuleneda võivad maakasutus- ja ehituspiirangud saab kinnisasjale seada vaid planeerimismenetluse kaudu.[243]

Teiseks kerkib üles küsimus, milline peab olema sätte kohaldamiseks kasutus- ja ehitustingimuste täpsusaste. On leitud, et ainult üldplaneeringu olemasolust ei piisa, et loobuda detailplaneeringu koostamisest.[244] Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad olema üldplaneeringuga määratud vajaliku täpsusastmega kasutus- ja ehitustingimused.[245] Sätte sõnastusest tulenevalt peavad olema vastavale alale määratud aga üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused. PlanS § 75 lg 1 p 18 kohaselt on üldplaneeringu ülesanne mh lahendada planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine.

Üldise kasutus- ja ehitustingimuste täpsusastme kohta, on kohtupraktikas leitud, et „maakasutuse juhtotstarvet ei saa sätte sõnastusest tulenevalt pidada ala kasutus- ja ehitustingimuseks. Üldplaneeringu tingimused peavad PlanS § 125 lg 5 p 2 eelduste täitmiseks olema oluliselt täpsemad ega saa piirduda isegi maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramisega, sest needki ei ole ala üldised kasutus- ja ehitustingimused. Üldplaneeringu nõue, et hoonete projekteerimisel tuleb järgida väljakujunenud hoonestuslaadi ja struktuuri, ei ole sellise kriteeriumina samuti piisav, sest vajadus sobitada rajatav hoone mahuliselt […] ja otstarbelt […] väljakujunenud keskkonda, arvestades piirkonna hoonestuslaadi, tuleneb juba PlanS § 125 lg 5 p-st 1. Kui seda nõuet pidada piisavaks, ei oleks seadusandja PlanS § 125 lg 5 punkti 2 üldse ette näinud.“[246]

Olen nõus tõlgendusega, et ainult maakasutuse juhtotstarvet ei saa pidada ala kasutus- ja ehitustingimusteks. Kuid ei ole nõus tõlgendusega, et sätte eelduste täitmiseks ei saa piirduda maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramisega, kui on määratud ka maakasutuse juhtotstarve. PlanS § 75 lg 1 p 18 grammatilisel tõlgendamisel, tuleb nõustuda, et ainult projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste määramine ei

[242] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17-18
[243] Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) juurde, lk 2
[244] Mark. H, lk 20
[245] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17
[246] TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37 p 14

ole üldiste kasutus- ja ehitustingimuste määramine. Seega võib tõesti üldiste kasutus- ja ehitustingimuste lahendamiseks midagi täiendavat määrata. Samas on ka Rahandusministeeriumi poolt üldplaneeringu ülesannete lahendamise osas leitud, et eelkõige tuleb ülesannete lahendamisel, esitada näiteks küsimusi, kas üldse on olemas vajadus piirkonnas maksimaalset ehitusmahtu määrata või kas on olemas vajadus piirkonnas hoonestuse kõrgust piirata.[247] Seega olen seisukohal, et kohalikul omavalitsusel on lai kaalutlusruum oma territooriumil üldiste kasutus- ja ehitustingimuste määramisel sest, et planeerimisseadusest ei tulene kohustust määrata kõiki võimalikke kasutus- ja ehitustingimusi, vaid määrata tuleb piirkonnas vajalikud tingimused.

Olen seisukohal, et üldplaneeringus peavad olema määratud tingimused, mille alusel on kohalikul omavalitsusel võimalik asjakohasel juhul määrata projekteerimistingimuste EhS § 26 lg 4 kohane sisu (PlanS § 125 lg 6), mis on piirkonna ruumilist arengut silmas pidades vajalik. Kohtupraktikas on leitud, et kohalikul omavalitsusel on avar kaalutlusruum otsustamaks, millises ulatuses ja kuidas projekteerimistingimustes mingit tingimust käsitleb.[248] Seega ei tulene planeerimisseadusest üldplaneeringuga määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste täpsusastmele nõudeid.

Täiendavalt olen seisukohal, et üldised kasutus- ja ehitustingimused ei pea olema lahendatud detailplaneeringu täpsusega. PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmist kohaldatakse detailplaneeringu koostamise kohustuse korral, kus leitakse, et detailplaneering ei anna lisaväärtust, mitte põhjusel, et ala kohta on määratud vajaliku täpsusastmega tingimused. Planeeringute hierarhilisusest lähtuvalt peab nt krundi ehitusõiguse ning ehituslike, arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määramine jääma ikka detailplaneeringuga lahendatavateks ülesanneteks (PlanS § 126 lg 1 p 3, 5, 6, § 126 lg 4). Vastasel juhul võib tekkida olukord, et üldplaneeringuga on liiga detailsed tingimused ette nähtud ning detailplaneeringu koostamine on vajalik vaid üldplaneeringu muutmiseks. Ka Riigikohus on pidanud oluliseks eristada detailplaneeringu ja üldplaneeringu ülesandeid ning leidnud, et „selliste linnaehituslike üksikasjade nagu ehitise ja krundipiiri vahekauguse määramine ei ole üldplaneeringu ülesanne. See on detailplaneeringu ülesanne (PlanS § 126 lg 1 p-d 2 ja 9 […].“[249]

[247] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018. Lisa 2. Üldplaneeringu ülesannete lahendamine - https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/2021/05/Lisa2.pdf (23.04.2022)
[248] TlnRnKo 18.04.2019, 3-18-1141/21 p 13
[249] RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901/36 p 15

Seega olen kokkuvõttes seisukohal, et üldplaneeringu ja detailplaneeringu ülesandeid ja nende detailsust tuleb eristada. Üldplaneeringu alusel projekteerimistingimuste andmiseks ei pea üldplaneeringuga olema lahendatud vastava ala detailplaneeringu ülesanded, vaid siiski üldplaneeringu ülesanded. Kui üldplaneeringuga peab lahendama kasutus- ja ehitustingimused liigse täpsusastmega, siis tekib küsimus, milles seisneb enam detailplaneeringu vajalikkus või tähtsus või ka projekteerimistingimuste kui ehitusloa eelhaldusakti vajalikkus, kui juba üldplaneeringu alusel võiks asuda projekteerima. Ka rahandusministeeriumi poolt koostatud nõuannetes üldplaneeringu koostamiseks on leitud, et üldplaneering eeldab hoolikat kaalumist, kas ja mil määral on põhjust piirata hilisemaid valikuid ja mida see võib kaasa tuua.[250] Üldplaneeringute liigne detailsus on üks sagedaseim põhjus üldplaneeringute muutmiseks, sest see takistab soovitud arengut.[251] Seega olen seisukohal, et piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine ei ole alus projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks, kui üldplaneeringus on üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused määratud. Tingimuste täpsusaste on üldplaneeringu koostaja kaalutlusotsus.

Ka kohtupraktikas on leitud, et vähem detailsed tingimused üldplaneeringus võivad samuti teatud juhul olla piisavad projekteerimistingimuste väljastamiseks. Nimelt on peetud piisavaks, et üldplaneeringuga on avalikkuse osavõtul kindlaks määratud olemasolevate tootmismaade intensiivsem kasutusele võtmine ning tootmisega kaasnevate mõjude leevendamine. Tootmishoone puhul ei ole arhitektuurilised nõuded samavõrd olulised kui elamuehituse või avaliku ruumi kujundamise puhul. Kui rajatakse üks uus tootmishoone olemasolevate tootmishoonete vahele ja tegutseva ettevõtte koosseisu, siis on sellega ära määratud ka paljud ehituslikud nõuded. Samas leidis kohus, et ei hinda abstraktselt seda, kas üldplaneering on projekteerimistingimuste andmiseks piisav mistahes kinnisasja ja ehitise puhul, vaid lähtub konkreetse kohtuasja asjaoludest.[252] Sellest lahendist võib järeldada, et kui üldplaneering on avalikkuse osavõtul kindlaks määratud kokkulepe, siis võib eeldada, et esineb ka kokkuleppe selles osas, milles ei ole peetud vajalikuks kokku leppida. Ma ei nõustu aga kohtu tõlgendusega, et igal üksikul juhul tuleks lähtuda uuest kaalutlusest, kas konkreetse kinnisasja ja ehitise puhul on üldplaneeringus määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused piisavad. Võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas lahendus, kus üksnes kasutus- ja ehitustingimuste piisavuse küsimuses lähtutakse ühes piirkonnas sarnaselt sest, et piirkonna ruumilise lahenduse visioon

[250] Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 9
[251] Ruumilise planeerimise roheline raamat, lk 31
[252] TrtHKo 23.03.2021, 3-20-464/25 p 9

peab üldplaneeringus juba selge olema ja ei tohiks muutuda üksiku kinnisasja eesmärgist. PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb iga kinnisasja ja ehitise puhul eraldi hinnata hoopis hoone mahult ja otstarbelt piirkonda sobivuse eelduse täitmist ning asjaolu, kas detailplaneering annaks lisaväärtust.

2.2.3. Vastuolu puudumine üldplaneeringuga

Käesolevas peatükis kirjeldan PlanS § 125 lg 5 p-st 2 tulenevat eeldust, mille kohaselt ei tohi ehitise püstitamine või laiendamine olla vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega st ka tingimustega, mis ei ole üldised kasutus- ja ehitustingimused. Nimetatud eeldus on ilmselgelt sätestatud taaskord avalike huvide ja teiste isikute huvide ja õiguste kaitseks, mis selgitab täiendavalt vastust küsimusele, kas PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui projekteerimistingimused antakse liiga üldise üldplaneeringu alusel.

Projekteerimistingimuste andmisel arvestatakse üldplaneeringus määratud tingimusi (EhS § 26 lg 3 p 3). Vastuolu üldplaneeringu tingimustega PlanS § 125 lg 5 kontekstis on teise tähendusega, kui üldplaneeringu põhilahenduse muutmine PlanS § 142 lg 1 mõttes. Üldplaneeringu põhilahenduse muutmine on üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine, hoonestuse kõrguspiirangu ületamine, krundi minimaalsuuruse vähendamine, detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmine ning muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine (PlanS § 142 lg 1). PlanS § 125 lg 5 p 2 kohaselt ei või projekteerimistingimused olla vastuolus mitte ühegi üldplaneeringu tingimusega st sätte kohaldamisel ei käsitleta üldplaneeringu tingimuse olulisust või muudatuse ulatust. Ka kohtupraktikas on leitud nt, et üldplaneeringus ettenähtud elamute vahelisest minimaalsest vahekaugusest kõrvale kaldumine ei ole mahu, sisu ega mõju pooltest käsitletav üldplaneeringu põhilahenduse muutmisena. Samas aga ei saa EhS § 26 lg 3 p 3 ja § 32 p 2 tõlgendada viisil, et projekteerimistingimuste andmist välistab vaid vastuolu üldplaneeringu põhilahenduse moodustavate tingimustega.[253] Projekteerimistingimused on jäetud PlanS § 125 lg 5 alusel väljastamata ka seetõttu, et projekteerimistingimuste väljastamine eeldab üldplaneeringu muutmist selliselt, et loobutakse üldplaneeringuga ettenähtud võimaliku ühendustee rajamisest üle kvartali, kus asus projekteerimistingimuste taotleja kinnisasi. Seega oli kavandatud tegevus vastuolus kehtiva

[253] TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-506/52 p 24

üldplaneeringuga, mida oleks võimalik muuta üksnes detailplaneeringuga, mitte projekteerimistingimustega.[254] Samas ei olnud tegemist üldplaneeringu põhilahenduse muutmisega PlanS § 142 lg 1 mõttes.

Kokkuvõttes olen seisukohal, et kuna PlanS § 125 lg 5 sisaldab eeldusi, nagu ehitise mahult ja otstarbelt sobimine piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades piirkonna hoonestuslaadi ning ehitise püstitamine või laiendamine ei tohi olla vastuolus ühegi üldplaneeringus määratud tingimusega, siis on PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel avalikud huvid ja teiste isikute huvid kaitstud ka juhul, kui üldplaneering on liiga üldine ning üldplaneeringus ei ole sätestatud piisavalt täpseid kasutus- ja ehitustingimusi. Lisaks kohaldatakse PlanS § 125 lg-t 5 eelkõige olukorras, kus avalik huvi on väike. Seega olen seisukohal, et ei esine kaalukaid avalikke huve, mida võidakse riivata, kui PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel antakse projekteerimistingimusi liiga üldise üldplaneeringu alusel.

2.3. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise probleemid

2.3.1. Tingimuse puudumine üldplaneeringus

Käesolevas peatükis selgitan, kas PlanS § 125 lg kohaldamisel saab üksik puuduv tingimus üldplaneeringus olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks ning teisalt, kas projekteerimistingimustega võib reguleerida üldplaneeringus reguleerimata tingimusi, mis ei ole vastuolus piirkonna üldiste kasutus- ja ehitustingimustega ning üldplaneeringu muude eesmärkidega.

Õiguskirjanduse on rõhutatud, et ehitus- ja planeerimisõiguses peaks kehtima vastupidine põhimõte, põhimõttele, mille kohaselt, mis ei ole planeeringuga lubatud (planeeringus kirjas), on keelatud.[255] Ehk ehitusvabadusega on kooskõlas põhimõte, mis ei ole keelatud ning mida ei ole planeeringus kirjas, on lubatud. Ehitusseadustiku eelnõu (555 SE) seletuskirja kohaselt ei saa projekteerimistingimustega määratleda tingimusi, mis ei tulene üldplaneeringust.[256] Olen seisukohal, et ehitusseadustiku eelnõus (555 SE) toodud seisukoht on eelkõige projekteerimistingimuste taotleja omandipõhiõiguse kaitseks sest, et projekteerimistingimustega omandipõhiõigust piirava tingimuse seadmiseks peab olema

[254] TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-1437/19 p 12, 14
[255] Mikli, S., Pelisaar, A, lk 185
[256] Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 48

seaduslik alus ning üldplaneering on see seaduslik alus. Kui aga üldplaneeringus tingimust ei ole, siis ei saa seda omaniku kahjuks projekteerimistingimustes määratleda. Kohtupraktikas on ka leitud, et olukorras, kus seadusega ei ole hoone välisilmele rangeid piiranguid kehtestatud, tuleb kohalikul omavalitsusel projekteerimistingimuste väljastamisel miljöö kaitset väga hoolikalt põhjendada, arvestades, et sellised nõuded kujutavad enamasti endast omandipõhiõiguse piirangut.[257]

EhS § 26 lg 3 p 3 kohaselt peab projekteerimistingimuste andmisel arvestama üldplaneeringus määratud tingimustega. PlanS § 125 lg 5 kohaldamise üheks eelduseks on vastuolu puudumine üldplaneeringu tingimustega. Olen seisukohal, kui tingimus üldplaneeringus puudub, siis ei ole võimalik ka ehitise püstitamisel või laiendamisel sellega vastuolus olla. Kohtupraktikas on leitud, et kui puudub kehtiv üldplaneering, siis ei saa esineda ka vastuolu üldplaneeringuga.[258] Seega, kui projekteerimistingimuste taotleja soovib projekteerimistingimustes tingimuse reguleerimist, mida ei ole üldplaneeringus reguleeritud, siis tuleb lähtuda ehitusvabaduse põhimõttest ning tingimus, mida üldplaneeringus ei ole reguleeritud, tuleb jätta omaniku jaoks projekteerimistingimustes reguleerimata. Tingimuse saab jätta reguleerimata, kui see ei lähe vastuollu PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldustega, nagu näiteks ehitise mahult ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda sobimine. Seega, kui taotleja poolt soovitud tingimus ei tekita vastuolu PlanS § 125 lg 5 eeldustega, ei saa see puuduv tingimus olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks.

Olen seisukohal, et sellisel juhul ei saa haldusorgan projekteerimistingimuste väljastamisest keelduda üksnes põhjendusel, et esineb vastuolu üldplaneeringuga ning PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused ei ole täidetud. Kui tingimus ei ole vastuolus muude projekteerimistingimuste andmisel arvestamist vajavate asjaoludega nagu nt vastuolu õigusaktide, avaliku huviga või teiste isikute õigustega (EhS § 26 lg 3 p 2), siis tuleb sellise tingimuse määratlemisel lähtuda eelkõige projekteerimistingimuste taotleja omandipõhiõigusest ning jätta võimalus ehitusvabaduse realiseerimiseks. Samuti on leitud ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamise analüüsis, et kui üldplaneering ei näe ette ehitusvabaduse realiseerimist piiravaid tingimusi, siis tuleks asuda seisukohale, et tingimuste seadmine on vaba ja selles asukohas ei olegi soovitud täiendavaid piiranguid ette nähta. Samas analüüsis leiti, et selguse mõttes tuleks selgitada projekteerimistingimuste

[257] TlnRnKo 03.12.2021, 3-20-2041/40 p 21
[258] TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-155/25 p 14

andmiseks piisavate tingimuste olemasolu või nende kehtestamata jätmist üldplaneeringute koostamise raames.[259]

Olen nõus, et selguse mõttes tuleks üldplaneeringusse lisada täiendav märge vastavate piirkondade kohta, et määratud tingimused määratud ulatuses on vajadusel aluseks projekteerimistingimuste andmiseks. Kui üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, ei ole PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks enam vajadust hinnata, kas tegemist on vajaliku täpsusastmega tingimustega. Tuleb lähtuda põhimõttest, et sellise täpsusastmega ongi üldplaneeringu koostamisel peetud vajalikuks avalikkusega kokku leppida. Üldplaneeringu koostamisel rakendatakse samuti kõiki planeerimise põhimõtteid ning PlanS § 125 lg 5 eesmärk ei ole olnud jõuda üldplaneeringu menetluses olukorrani, kus üldplaneeringus lahendatakse detailplaneeringu ülesandeid.

Seega leian, et üksik puuduv tingimus üldplaneeringus ei saa olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks, sest juhul kui puudub seadusest tulenev piirang projekteerimistingimuste andmiseks, tuleb lähtuda ehitusvabadusest ning põhjendatult kaaluda projekteerimistingimuste välja andmist. Projekteerimistingimustes ei või aga reguleerida omandipõhiõigust piiravaid tingimusi, mida üldplaneeringus kirjas ei ole sest, et puudub taaskord seaduslik alus piirangu sätestamiseks. Samas võib reguleerida tingimusi, mis ei ole vastuolus piirkonna üldiste kasutus – ja ehitustingimustega ning üldplaneeringu muude eesmärkidega sest, need tingimused on kookõlas avalikkusega kokkulepitud tingimustega.

2.3.2. PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamine

Käesolevas peatükis toon välja PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamisega esile kerkinud küsimusi.

HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Kohtusse pöördumiseks peab vaidlustatud haldusakt rikkuma isiku subjektiivseid õigusi. Haldusakt piirab isiku subjektiivseid õigusi, kui haldusakt keelab või välistab osaliselt või täielikult õiguse kasutamise, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.[260] Kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku

[259] Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine, lk 84
[260] TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332 p 28

subjektiivseid avalikke õigusi - põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi.[261] Kaitstav õigus võib tuleneda isiku huve kaitsvast haldusaktist, ka planeeringust.[262] Kaebeõigus on koormava haldusakti adressaadil, kui ka soodustava haldusakti andmisest keeldumise adressaadil, kui isikul oli haldusakti andmisele subjektiivne õigus. Kui aga kaebus on esitatud kolmanda isiku poolt st mitte haldusakti adressaadi poolt, siis on isikul kaebeõigus, kui rikutud normi eesmärk ei ole mitte üksnes avalike huvide, vaid ka kaebaja huvide kaitsmine. [263] Kaebaja õigusi ei riiva see, kui avalikkust ei olnud menetlusse kaasatud või kui on rikutud mõnd avalikku huvi kaitsvat normi. Vale menetlusliigi valik saaks kaebaja õiguste rikkumise kaasa tuua eelkõige juhul, kui isik jäi seetõttu ilma enda menetluslikest õigustest või kui nt detailplaneering andnuks tema kinnistule suurema kaitse kui projekteerimistingimused.[264]

Kuna PlanS § 125 lg 5 kohaldatakse detailplaneeringu koostamise kohustuse korral, siis on PlanS § 125 lg 5 alusel väljastatud projekteerimistingimustega seoses esitatud kaebusi, kus isikud leiavad, et nende õigusi on rikutud mh, just seetõttu, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused ei olnud täidetud ning projekteerimistingimuste andmise asemel oleks tulnud koostada detailplaneering.[265] Samuti on leitud, et kaebeõigus peaks tulenema PlanS §-st 141 koostoimes PlanS § 125 lg-ga 5, just seetõttu, et detailplaneeringu koostamise kohustusest projekteerimistingimuste väljastamisega erandi tegemisel jäi kaebaja ilma haldusakti avalikes huvides vaidlustamise võimalusest.[266]

HKMS § 44 lg 2 kohaselt võib isik muul eesmärgil, kui enda subjektiivsete õiguste kaitseks, nt teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul. PlanS § 141 näeb ette igaühe õiguse vaidlustada detailplaneeringu kehtestamise otsust nii juhul, kui on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, kui ka avalikes huvides. Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 141 puhul ongi tegu „kaebeõiguse üldisest regulatsioonist (HKMS § 44 lg 1) tehtud erandiga, mida tuleb kohaldada vastavalt seadusandja selgele tahtele.“[267] Avaliku huvi kaitseks kaebuse esitamise õigust ei saa tuletada analoogia korras ega tõlgendamise teel sätete koosmõjus st PlanS § 141 ei tulene eeldust, et sama avar kaebeõigus peaks eksisteerima kõigi

[261] RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 22
[262] RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16 p 10
[263] Vene, E. HKMS kommentaar § 44/B II - Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013
[264] TlnHKo 18.06.2018, 3-17-1883/20 p 8
[265] Vt nt TlnRnKo 14.01.2022, 3-20-495/21 p 4, RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023 p 4, TlnHKo 18.06.2018, 3-17-1883/20 p 4, TlnRnKo 18.04.2019, 3-18-1141/21 p 2, TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117/19 p 3, TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22 p 5-7, TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37 p 3
[266] TrtRnKo 10.10.2017, 3-16-2611/44 p 20
[267] RKHKm 28.05.2020, 3-19-1627/28 p 11

ehitusõigust määratlevate haldusotsuste suhtes.[268] Riigikohus on samuti rõhutanud, et seadus ei näe ette projekteerimistingimuste kohtus vaidlustamise võimalust avaliku huvi kaitseks. Projekteerimistingimuste tühistamiseks esitatud kaebuse rahuldamiseks ei piisa sellest, kui ilmneb projekteerimistingimuste objektiivne õigusvastasus. Sellise tühistamiskaebuse rahuldamise vältimatuks eelduseks on kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine.[269]

Kohtupraktikas on PlanS § 125 lg 5 alusel väljastatud projekteerimistingimustega seotud vaidlustes kaebuse rahuldamiseks tuvastatud PlanS § 125 lg 5 eelduste mittetäidetust, näiteks, et üldplaneeringus ei ole määratud vastava ala vajaliku täpsusastmega kasutus- ja ehitustingimusi.[270] Kuid valdav kohtupraktika jääb siiski seisukohale, et ka PlanS 125 lg 5 alusel väljastatud projekteerimistingimuste tühistamiskaebuse rahuldamiseks on vaja eelkõige hinnata, kas projekteerimistingimustega on ka tegelikult kaebaja subjektiivseid õigusi rikutud.[271] Riigikohus on leidnud, et PlanS § 125 lg 5 ei anna kaebajatele subjektiivset õigust nõuda detailplaneeringu koostamist. Riigikohus järeldas, et kui PlanS § 125 lg 5 ei anna kaebajatele subjektiivset õigust nõuda detailplaneeringu koostamist, siis ei saa detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmine ka sellist õigust rikkuda. Nii langeb asjade lahendamisel ära ka vajadus selgitada, kas projekteerimistingimuste andmine vastas PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud tingimustele, sest nende tingimuste võimalik rikkumine kaebajate subjektiivse õiguse rikkumist kaasa ei too. Kui aga puudutatud isikud näitavad ära, et projekteerimistingimuste väljastamisel on rikutud nende omandi- või muid õigusi, sh olulisi menetluslikke õigusi, siis koosmõjus muude rikkumistega võib asjaolu, et projekteerimistingimuste andmiseks puudus PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud materiaalõiguslik alus, tuua kaasa projekteerimistingimuste tühistamise.[272]

On leitud, et halduskohtus on vaidlustatavad ka väheintensiivsed õiguste riived[273] ning ka kaudsed ja faktilised riived, mitte ainult otsesed omandiõiguse kitsendused.[274] Näiteks on kohus leidnud, et olukorras, kus ei ole välistatud, et projekteerimistingimuste alusel rajatav hoone ei võiks rikkuda kaebaja subjektiivseid õigusi või hoone teistsugusel paiknemisel võiks riive kaebaja õigustele olla väiksem või puududa sootuks, siis sel juhul on kaebajal õigus

[268] TrtRnKo 10.10.2017, 3-16-2611/44 p 22
[269] RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83 p 20
[270] Nt TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37 p 14, TlnRnKo 31.10.2019, 3-18-497/59 p 17-18, TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 17-18
[271] Nt TrtRnKo 10.10.2017, 3-16-2611/44 p 23, TlnHKo 18.06.2018, 3-17-1883/20 p 8, TlnRnKo 18.04.2019, 3-18-1141/21 p 10, TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117/19 p 12-13, TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-506/52 p 17
[272] RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 22-24
[273] RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16 p 8
[274] RKHKo 21.10.2021, 3-18-913/85 p 12

projekteerimistingimusi vaidlustada ka põhjusel, et on PlanS § 125 lg-t 5 ebaõigesti kohaldatud. Projekteerimistingimuste väljastamisel on haldusorganil ulatuslik kaalutlusõigus. Seega peavad põhjendused, miks konkreetse kinnistu puhul peab kohaliku omavalitsuse üksus põhjendatuks loobuda detailplaneeringumenetlusest, sisalduma projekteerimistingimusi kehtestavas haldusaktis.[275] Kaebajad peavad aga oma poolt kaebuses välja tooma konkreetsed projekteerimistingimustes ettenähtud tingimused, mida nad peavad oma subjektiivseid õigusi rikkuvaks ja õigusvastaseks.[276] Sest kohus saab lahendada kaebuses esitatud küsimusi ja ainult sel juhul on kohtul võimalik välja selgitada, kas ja milliste kaebajate õiguste kasutamist projekteerimistingimuste andmine välistab, raskendab või kas seab nende õiguste kasutamiseks täiendavaid tingimusi.[277]

Kuna PlanS § 125 lg 5 eesmärk on eelkõige kiirendada ja lihtsustada menetlust ehitussooviga isikutel juhul, kui ilmselgelt puudub oluline avalik huvi, siis on sätte eelduste täitmisel ehitada soovival isikul subjektiivne õigus taotleda projekteerimistingimuste andmist, kuid mitte sellest ehitisest puudutatud isikutel õigust nõuda oma õiguste kaitseks detailplaneeringu menetluse läbiviimist. See tähendab, et menetlusliigi esmane valiku õigus on seaduses sätestatud eelduste täitmisel projekteerimistingimuste taotlejal.[278] Seega on projekteerimistingimuste taotleja võimalused projekteerimistingimuste andmise või mitteandmise vaidlustamiseks laiemad. Kui kohtupraktikas on leitud, et naabrid ei saa nõuda konkreetset arhitektuuriliste lahendust, mis kinnisasja omaniku sooviga ei haaku ning naabril ei saa olla õiguspärast ootust ega ülekaalukast huvi selleks, et senine tühja krundi vaade säiliks või nende kinnistule langeks senine valguse hulk.[279] Siis on projekteerimistingimuste taotlejal võimalik vaidlustada projekteerimistingimusi ka osas, kus haldusorgan soovib projekteerimistingimustega kehtestada tingimusi, mida ei ole EhS § 26 lg-s 4 ette nähtud. Kui projekteerimistingimuste taotleja aga tingimusi ei vaidlusta, ei ole tal võimalik hiljem väita, et tingimus on tegelikult õigusvastane. Kehtiv haldusakt on juba täitmiseks kohustuslik.[280]

Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kontrollib kohus kaalutlusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutlusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Kohus ei hinda eraldivõetuna kaalutlusotsuse otstarbekust. Kohus ei teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutlusõigust haldusorgani eest (HKMS § 158 lg 3).

[275] TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29 p 13
[276] TlnRnKo 14.01.2022, 3-20-495/21 p 14
[277] TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332 p 28
[278] TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22 p 18
[279] TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332 p 29
[280] TrtRnKo 08.01.2019, 3-16-2291/30 p 12

Ruumiline planeerimine on avara kaalutusruumiga valdkond, kus seadus nimetab ära vaid üldisemad eesmärgid ja põhimõtted, mida tuleb planeeringute koostamisel ja kehtestamisel arvestada. Sisulise regulatsiooni hõredusega käib kaasas kohtuliku kontrolli tagasitõmbumine, kohus ei saa asuda seaduse raamidesse jäävaid lahendusi ise kaaluma. Kohus peab lähtuma ratsionaalsusest ehk otstarbekusest, mõistlikkusest. Kohus on õigustatud kontrollima, kas haldusorgan on kaalutlemisel arvestanud õiguse üldpõhimõtteid ja asjaosaliste põhiõiguseid. Mida intensiivsem on kaebusega kaitstava õiguse riive, seda tõhusamat ja jõulisemat kaitset peab aga kohus pakkuma.[281]

PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel projekteerimistingimuste väljastamise üle otsustamisel on haldusorganil lai kaalutlusruum, sh õigus hinnata kavandatava hoone sobivust. Kuna tegemist on kaalutlusotsusega, on kohtulik kontroll selle üle piiratud ning kohus ei hinda õiguslikus vaidluses otstarbekust ja sobivust. Üksnes ilmselgelt meelevaldne haldusorgani hinnang võib olla aluseks, et kohus tuvastaks kaalutlusvea ning saadaks taotluse haldusorganile uueks menetlemiseks.[282] Kuna hoone piirkonda sobivus on otstarbekuse küsimus, siis ei saa kohus teha haldusorgani eest otsustust hoone sobivuse kohta.[283] Projekteerimistingimused moodustavad kinnistul ehitada lubatavate piirangute kogumi, mida kohtul ei ole võimalik tühistada vaid osaliselt, asumata haldusorgani asemel kaaluma, millistel tingimustel ehitamine on lubatav.[284] Avara kaalutlusruumi sisustamisel on kohalikul omavalitsusel oluline valitud lahendusi põhjendada. Samas on kohtulik kontroll piiratud peamiselt juhtudega, kus kavandatav hoone kahjustab ülemääraselt naabri huve või ei sobitu ilmselgelt miljöösse.[285]

2.3.3. Omandipõhiõiguse teostamise piirangud PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel

Omandipõhiõigus peaks kaitsma omandit igasuguse ebasoodsa mõjutamise eest.[286] Omandit ei tohi aga kasutada üldiste huvide vastaselt (PS § 32 lg 2 3. lause). Haldusorgan on oma tegevuses orienteeritud avalikele huvidele, mis on aga ajas muutuvad ning võivad üksikisiku erahuvidega täielikult või osaliselt kattuda, kuid ka vastuolus olla.[287] Täielikku ehitusvabadust

[281] Pilving, I. Kui range peab olema halduskohus? - Riigikogu Toimetised 2019/39, lk 65-66 - https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-39/kui-range-peab-olema-halduskohus/ (21.03.2022)
[282] TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12 p 11
[283] TlnHKo 29.06.2020, 3-20-182/29 p 50
[284] TlnRnKo 31.10.2019, 3-18-497/59 p 14
[285] TlnRnKo 18.06.2019, 3-18-835/37 p 18
[286] RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3/11 p 32
[287] Maurer, H, lk 3

tasakaalustavad avalikust huvist või teiste isikute õigustest tulenevad tingimused.[288] Näiteks väljendab avalikke huve kehtestatud üldplaneering,[289] mis on seaduslikuks aluseks projekteerimistingimuste andmisel. PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel avalduvad avaliku huvina üldplaneeringus määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, kuid ka kõik muud üldplaneeringu tingimused, millega kavandatav ehitis ei tohi olla vastuolus. Kuigi miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimine pole üksikisiku õigustena kaitstavad väärtused.[290] Siis PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel avaldub piirkonna väljakujunenud keskkond, sh hoonestuslaad ja miljöö ning selle säilitamine eelkõige avaliku huvina. Kavandatav hoone peab sobima mahult ja otstarbelt väljakujunenud keskkonda. Seega on sätte kohaldamisel üldiste huvide kaitstus tagatud, kui haldusorgan rakendab planeerimise põhimõtteid asjakohasel viisil, eelkõige otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtet. Seega olen ka seisukohal, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel ei esine kaalukaid avalikke huve, mida võidakse riivata, kui projekteerimistingimusi antakse ka liiga üldise üldplaneeringu alusel.

Planeerimisseaduse kohaselt võib kinnisomandile üldplaneeringu alusel kitsendusi seada (PlanS § 74 lg 3) tulenevalt planeerimisseaduses määratletud üldplaneeringu ülesannetest. Planeerimisseadus ei erista planeeringu ülesandeid selle järgi, millised on siduvad või mittesiduvad tingimused, seetõttu ei saa üheselt väita, millise ülesande lahendamine toob alati kaasa omandipõhiõiguse piiranguid.[291] Seega võib PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleneda omandipõhiõiguse teostamise piiranguid kõigist üldplaneeringu tingimustest. Riigikohus on leidnud, et omanik peab ehitamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjuseta muuta ei saa.[292] Kuna üldplaneeringus avalikkusega kokkulepitud tingimusi ei ole võimalik projekteerimistingimustega muuta, on ka PlanS § 125 lg 5 kohaldamise üks eeldus, et kavandatud ehitis ei tohi olla üldplaneeringuga vastuolus ning vastuolu korral ei ole võimalik PlanS § 125 lg-t 5 kohaldada.

Omandipõhiõiguse teostamise piirang võib tuleneda projekteerimistingimuste mitte andmisest või projekteerimistingimuste andmisest taotleja soovitud tingimustest teistel tingimustel. Üldplaneeringuga vastuolu korral on ehitamise sooviga isikul võimalus teha otsus, kas ta on nõus arvestama kehtestatud üldplaneeringu tingimustega või soovib siiski üldplaneeringuga

[288] Mikli, S., Pelisaar, A, lk 185
[289] RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09 p 14
[290] RKHKKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10 p 22
[291] Mikli, S., Pelisaar, A, lk 187
[292] RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08 p 22

vastusolus oleva ehitussoovi teostamist, esitades sel juhul detailplaneeringu algatamise taotluse. Detailplaneeringut ei algatata, kui algatamine on ilmselgelt vastuolus üldplaneeringuga (PlanS § 128 lg 2 p 1). Siiski on kohtupraktikas leitud, et isegi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamisest ei tohi keelduda pelgalt viitega selle vastuolule kehtestatud üldplaneeringuga.[293] Seega kuigi omanikul ei ole õigust nõuda kindla lahendusega detailplaneeringu algatamist ega kehtestamist, on ehitamisest huvitatud isikul õigus nõuda, et haldusorgan teeks läbikaalutud ja põhjendatud otsuse[294] ka selles osas, kas detailplaneeringu kohustuse korral anda projekteerimistingimused või mitte ning projekteerimistingimuste mitte andmisel, teha otsus, kas algatada detailplaneering või mitte.

PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb kaaluda projekteerimistingimuste taotleja huve, avalikku huvi ja võimalikke teiste isikute õigusi sest, et projekteerimistingimuste taotleja omandipõhiõiguse teostamise piirangud võib seada seaduse alusel avalike huvide või teiste isikute õiguste kaitseks. Sätte kohaldamisega võib kaasneda ka teiste isikute (enamasti naabrite) omandipõhiõiguse teostamise piiranguid. On järeldatud, et kui isik on omandipõhiõiguse piiranguga nõus, siis ei esine omandipõhiõiguse riivet.[295] Seega kujutavad omandipõhiõiguse riivet eelkõige tingimused, millega projekteerimistingimuste taotleja nõus ei ole.

Olen seisukohal, et projekteerimistingimustega ei tohi määratleda tingimusi, mis ei tulene üldplaneeringust või seadusest, eelkõige projekteerimistingimuste taotleja omandipõhiõiguse sealhulgas ehitusvabaduse kaitseks. Näiteks on kohtupraktikas leitud, et olukorras, kus kolmandad isikud leiavad, et projekteerimistingimused peaksid sisaldama tingimust maksimaalse majutuskohtade arvu kohta, ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust sellise tingimuse määramiseks, kuna sellist nõuet seadusest ei tulene. Vastasel juhul saaks kolmandad isikud otsustusõiguse teise isiku kinnisasjas kasutamisotstarbe ja ulatuse kohta. Selline seisukoht on vastuolus omandipõhiõigusega, mida võib piirata küll seaduse alusel, aga mitte teiste isikute soovi ja arusaamade järgi.[296] Samuti on õiguskirjanduses rõhutatud, et seadusjärgseks kitsenduseks saab olla vaid seaduse alusel kehtivad või seaduse alusel kehtestatud planeeringu alusel kehtivad omandipõhiõiguse piirangud.[297] Seega kui üldplaneeringus ei ole tingimust seatud, tuleb lähtuda ehitusvabaduse põhimõttest ning nimetatud tingimust ei tohi omaniku kahjuks seada. Samas ei ole alust keelduda omaniku soovil

[293] TlnRnKo 14.11.2019, 3-19-475/25 p 13
[294] RKHKo 30.11.2016, 3-3-1-23-16 p 17-18
[295] Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas – Juridica 2013/7, lk 482
[296] TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22 p 19
[297] Volens, U, lk 487

ehitamise lubamisest tingimustel, mida ei ole üldplaneeringus reguleeritud, kui tingimus ei ole üldplaneeringu muude eesmärkidega ega avaliku huviga vastuolus, ning ei riku teiste isikute õigusi. Olen seisukohal, et ka projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks peab samuti olema seaduslik alus.

Tingimused, mida projekteerimistingimustega võib määrata tulenevad EhS § 26 lg-st 4 ning tingimuste sisu määratakse üldplaneeringu üldiste kasutus- ja ehitustingimuste ning projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste alusel. Projekteerimistingimuste andmisel kaalutakse täiendavalt omaniku poolt kavandatava ehitise sobivust piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades mh piirkonna hoonestuslaadi. Olen seisukohal, et olukorras, kus PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused on täidetud, ei riivata kaalukaid avalikke huve ka juhul, kui üldplaneering on liiga üldine, sest, et sätte eeldustesse on avaliku huvide kaitse dubleerivalt sisse kirjutatud. Seega on täiesti põhjendamatu nõuda, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad üldplaneeringuga olema määratud piisavalt täpsed või vajaliku täpsusastmega üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused. Eelnevast tulenevalt olen seisukohal, et olen leidnud kinnituse magistritöös püstitatud hüpoteesile, et projekteerimistingimuste andmata jätmine olukorras, kus üldplaneeringus puuduvad piisavalt täpsed kasutus- ja ehitustingimused, kitsendab ülemääraselt omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust. Seda eelkõige seetõttu, et üldplaneeringu ülesannete lahendamise ulatus on kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsus ning planeerimisseadusest ei tulene nõuet üldiste kasutus- ja ehitustingimuste vajaliku täpsusastme kohta. Seega, kui üldplaneeringus on määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused, ei ole põhjust hakata täiendavalt ehitusvabadust piirama, hinnates tingimuste täpsusastet projekteerimistingimuste andmiseks ning jättes projekteerimistingimused andmata põhjusel, et pole piisavalt kitsendavaid tingimusi.

Kokkuvõte

PlanS § 125 lg 5 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui, ehitis sobitub mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sealhulgas piirkonna hoonestuslaadi ning üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

PlanS § 125 lg 5 on erinorm, mis võimaldab sätte kõigi eelduste täitmisel anda projekteerimistingimusi detailplaneeringu koostamise kohustuse korral. Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad üldised kasutus- ja ehitustingimused üldplaneeringus olema määratud vajaliku täpsusastmega. Kuna projekteerimistingimuste menetlus on võrreldes planeerimismenetlusega lihtsam ja kiirem ning avalikkuse osalemine ja teiste isikute kaebeõigus on piiratum, siis soovitakse just PlanS § 125 lg 5 kohaldades jõuda kiiremine ideest ehituseni. Konflikt PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tekib aga olukorras, kus kohalik omavalitus pole pidanud vajalikuks üldplaneeringus vastava ala üldiseid kasutus- ja ehitustingimusi määrata või on need tingimused väga lakoonilised. Ühest küljest nõuab kohtupraktika projekteerimistingimuste andmiseks piisavate alustingimuste olemasolu, samas peaks omandipõhiõigusest, sealhulgas ehitusvabadusest tulenevalt olema piiravate tingimuste puudumisel võimalus oma kinnisasja vabalt kasutada. Sellisel juhul tekib küsimus, kumb on omandipõhiõiguse seisukohast proportsionaalne lähenemine, kas ebamäärane ehitusvabadus või väga selgelt ehitusvabaduse piiritlemine.

Seetõttu püstitasin magistritöös hüpoteesi – projekteerimistingimuste andmata jätmine olukorras, kus üldplaneeringus puuduvad piisavalt täpsed kasutus- ja ehitustingimused, kitsendab ülemääraselt omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust.

Lähtudes uurimisküsimusest, millised nõuded on kehtestatud piisavale seaduslikule alusele, et sätestada projekteerimistingimustega kitsendusi üldplaneeringu alusel, analüüsisin esimeses peatükis, mida tähendab ehitusvabadus ning millised nõuded on kehtestatud omandipõhiõiguse kitsendamisele. Kuna seadusandja soov on olnud käsitleda ehitusvabadust Eesti ehitus- ja planeerimisõiguse aluspõhimõttena, olen seisukohal, et omandipõhiõiguse kaitsealasse kuulub

õigus oma kinnisasjale planeerida, projekteerida ja ehitada sellist hoonet nagu omanik soovib. Omandipõhiõigust sh ehitusvabadust tohib piirata seaduse alusel, üldsuse ja teiste isikute õiguste kaitseks ning ehitusvabaduse põhimõttest tulenevalt ei tohi seada kinnisasja kasutamisel täiendavaid, seadusest mitte tulenevaid piiranguid. Seega, kui puuduvad seadusest või üldplaneeringust tulenevad alused, mis piiravad projekteerimistingimuste andmist ning tingimustega ei rikuta avalikku huvi ega isikute õigusi, on omanikul ehitusvabadusest tulenevalt õiguspärane ootus, et kohalike omavalitsus teeb põhjendatud otsuse projekteerimistingimuste andmise kaalumiseks.

Üldplaneeringu ja detailplaneeringu alusel omandipõhiõiguse kitsendamise seaduslikkuse nõue on täidetud sellega, et kohalikul omavalitsuse üksusel on kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ja planeerimisseadusest tulenevalt üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamise pädevus ning planeerimisseaduses on määratud planeeringute sisu. Planeerimisseaduse kohaselt võib üldplaneeringu ja detailplaneeringu alusel kinnisomandile ka kitsendusi seada. Planeerimisseaduses on lisaks seaduse eesmärgile sätestatud ka planeerimise põhimõtted ehk legitiimsed eesmärgid, millistest kaalutlustest planeerimisotsused peavad lähtuma. Just planeeringute sisulisi ülesandeid kujundavad põhimõtted – elukeskkonna parendamise ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte, sisaldavad eesmärke, mis saavad olla omandipõhiõiguse piiramise aluseks. Planeerimise menetluslikud põhimõtted – avalikkuse kaasamise ja teavitamise ning huvide tasakaalustamise ja lõimimise ning teabe piisavuse põhimõte, võimaldavad saavutada kõigi huve arvestava ruumilise lahenduse.

Kuigi kohaliku omavalitsuse üksusel on ka projekteerimistingimuste andmise pädevus ning ehitusseadustikuga on määratud projekteerimistingimuste sisu, ei ole ehitusseadustikus lubavat sätet kinnisomandile kitsenduse seadmiseks projekteerimistingimuste alusel. PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb küll arvestada planeerimise põhimõtteid, mis kujundavad sisulisi ülesandeid, eelkõige on sätte kohaldamisel tegemist otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte elluviimisega. Kuid projekteerimistingimuste andmise menetlus toimub ehitusseadustiku alusel, seega ei kohaldu sellele planeerimisseaduse menetluslikud planeerimise põhimõtted, vaid ehitusvaldkonna põhimõtted, mis ei ole enam suunatud ulatuslikule avalikkuse kaasamisele. Just seetõttu olen seisukohal, et omandipõhiõigust piiravad tingimused saavad olla kehtestatud planeeringus ning üldplaneeringu koostamisel on võimalik saavutada piisav seaduslik alus omandipõhiõigust piiravate projekteerimistingimuste andmiseks.

Järgnevalt tõstatasin uurimisküsimuse, kas liiga üldine üldplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele või on piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste üldplaneeringus puudumine aluseks projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks. Kokkuvõttes leidsin, et ka üldine üldplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele. Üldplaneering ei ole ühele kinnisasjale, vaid kogu linna või valla territooriumi ruumilise arengu põhimõtete saavutamisele suunatud ning üldplaneeringuga järgitakse pigem pikaajalisi ruumilise arengu eesmärke. Lisaks on kohaliku omavalitsuse üksusel lai kaalutlusruum otsustamaks, millises ulatuses ning kui detailselt üldplaneeringu ülesandeid lahendab. Just detailplaneeringu väiksem ulatus võimaldab minna täpseks ning üldplaneering ei pea lahendama detailplaneeringu täpsusastmega ülesandeid. Liiga detailne üldplaneering võib hakata hiljem segama ka sobivat arengut. Võrreldes Saksa maakasutusplaani kohustuslikku sisuga on eesti üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete hulk ja täpsus aste tunduvalt suurem ja täpsem ning Eesti planeerimisõiguse üldplaneering seab suuremad piirangud ehitusvabadusele, kui Saksa maakasutusplaan. Seega olen seisukohal, et ka üldine üldplaneering võimaldab tagada linna või valla territooriumi ruumilise arengu ning ei ole vajadust vaid PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks täiendavaid ehitusvabaduse piiranguid seada. Ka üldine detailplaneering vastab piisava seadusliku aluse põhimõttele ning piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine üldplaneeringus ei saa olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks.

Lähtuvalt uurimisküsimusest, kas esineb kaalukaid huve, mida võidakse riivata, kui projekteerimistingimusi antakse liiga üldise üldplaneering alusel, analüüsisin esiteks, kas esineb, mingeid huve, mida võidakse riivata, kui detailplaneeringu koostamise asemel antakse projekteerimistingimused. Selleks analüüsisin, kas projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu tingimustel on erinev kaal ning mida toob kaasa olukord, kui detailplaneeringu koostamise kohustus asendatakse projekteerimistingimuste andmisega. Kokkuvõttes leidsin, et detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste suurim erinevus seisneb selles, et planeerimismenetluse on avalikkuse kaasamise ja teavitamisega menetlus, kus on igal ühel õigus osaleda. Projekteerimistingimuste menetlus on PlanS § 125 lg 5 korral küll avatud menetlus, aga selles menetluses tuleb oma huvi ja õiguste puudutatust tõendada. Lisaks ei ole projekteerimistingimusi võimalik avalikes huvides vaidlustada. Seega on detailplaneeringu menetluses avalikud huvid suuremal määral kaitstud. Projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu tingimustel on erinev kaal sest, et projekteerimistingimused ammenduvad ehitise valmimisel, projekteerimistingimused on ühekordsed tingimused, mis kaotavad kehtivuse ka kehtivusaja möödumisel ning ei vaja eraldi kehtetuks tunnistamist. Projekteerimistingimused ei muuda üldplaneeringu kasutus- ja ehitustingimusi. Samas

detailplaneering võib üldplaneeringu tingimusi jäädavalt muuta sest, et detailplaneering kehtib kuni seda ei ole kehtetuks tunnistatud või samale alale uut detailplaneeringut koostatud. Detailplaneeringu ei ammendu ka siis, kui detailplaneeringuga planeeritud ehitised on valmis ehitatud, vaid detailplaneeringu alusel võib vajadusel korduvalt samale alale ehitada. Seega detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmisel võivad jääda avalikud huvid kaitseta. Samas on avalikud huvid osaliselt kaitstud sellega, et projekteerimistingimused ei muuda üldplaneeringu tingimusi.

Magistritöö teises peatükis käsitlesin üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel projekteerimistingimuste andmise ehk PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eesmärki, eeldusi ning kohaldamise probleeme. Kuigi leidsin eelnevalt, et detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmisel võivad avalikud huvid jääda kaitseta. Siis on PlanS § 125 lg 5 eesmärk eelkõige kaitsta ehitamist kavandava isiku õigust lihtsale, efektiivsele ja kiirele haldusmenetlusele olukorras, kus puudub oluline avalik huvi detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks ning kavandatud tegevus ei mõjuta oluliselt avalikkust. Olen seisukohal, et omandipõhiõigus tuum kaoks, kui avalikkusel peab võimaldama igal juhul kaasa rääkida ehitusõiguse planeerimisel, mis ei mõjuta suure hulga inimeste elukvaliteeti, vaid eelkõige kinnisasja omaniku elukvaliteeti. Tulenevalt PlanS § 125 lg 5 eesmärgist, ei ole need huvid, mida võidakse selle sätte kohaldamisel riivata, kaalukad.

PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks st detailplaneeringu koostamise kohustuse korral projekteerimistingimuste väljastamiseks, peavad olema täidetud kõik järgmised eeldused:

- Püstitada või laiendada soovitakse ühte hoonet ja seda teenindavaid rajatisi (edaspidi ka ehitis) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale;
- Ehitis peab sobima mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades piirkonna hoonestuslaadi;
- Üldplaneeringus peavad olema määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused;
- Ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

PlanS § 125 lg 5 eelduste analüüsimisel leidsin, et piirkonna väljakujunenud keskkonna sh hoonestuslaadiga arvestamine kaitseb PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel nii avalikke huve kui ka kavandatud ehitisest puudutatud isikute huve ja õigusi. Seega on selle eelduse täitmisel erinevad huvid, kaasa arvatud avalikud huvid kaitstud olenemata sellest, kas üldplaneering on piisavalt

täpsete kasutus- ja ehitustingimustega või mitte. Olen seisukohal, et see eeldus ongi sätestatud eelkõige olukordadeks, kus üldplaneering ei ole piisavalt täpne. Kui PlanS § 125 lg 5 oleks kohaldatav ainult piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste korral, siis ei oleks enam põhjendatud täiendavalt hinnata hoone mahult ja otstarbelt sobivust väljakujunenud keskkonda sest, et üldplaneeringu piisavalt selge visiooni ei võimaldakski mahult ja otstarbelt sobimatut hoonet kavandada. Ka eeldus, mille kohaselt ei tohi ehitise püstitamine ega laiendamine olla vastuolus üldplaneeringuga, üldiste kasutus- ja ehitustingimuste ning muude tingimustega, on sätestatud avalike huvide ja teiste isikute huvide ja õiguste kaitseks. Kuna PlanS § 125 lg 5 sisaldab eeldusi, mis on avalike huvide ja teiste isikute huvide ja õiguste kaitseks, siis on PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel need huvid kaitstud ka juhul, kui üldplaneering on liiga üldine ning üldplaneeringus ei ole sätestatud piisavalt täpseid kasutus- ja ehitustingimusi. Lisaks kohaldatakse PlanS § 125 lg-t 5 eelkõige olukorras, kus avalik huvi on väike. Seega ei saa esineda kaalukaid avalikke huve, mida võidakse riivata, kui PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel antakse projekteerimistingimusi liiga üldise üldplaneeringu alusel.

Täiendavalt arutlesin selle üle, millised ning kui täpsed peavad olema üldised kasutus ja ehitustingimused PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks, et järeldada, kas piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine üldplaneeringu saab olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks. Kokkuvõttes leidsin, et üldplaneeringu ja detailplaneeringu ülesandeid ja nende detailsust tuleb eristada. Kui üldplaneeringuga peab lahendama kasutus- ja ehitustingimused liigse täpsusastmega, siis tekib küsimus, milles seisneb enam detailplaneeringu vajalikkus või tähtsus või ka projekteerimistingimuste, kui ehitusloa eelhaldusakti vajalikkus. Olen seisukohal, et sätte eelduste täitmiseks piisab kui üldplaneeringus on määratud maakasutuse juhtotstarve, maksimaalse ehitusmaht, hoonestuse kõrguspiirang ja haljastusnõuded. Liiga detailne üldplaneering võib tekitada PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel konflikt, kui üldplaneeringuga on väga detailsed kasutus- ja ehitustingimused määratud, aga selle alusel kavandatud hoone mingil põhjusel enam ei sobi mahult ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda. Seega olen seisukohal, et piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine ei ole alus projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks, kui üldplaneeringus on üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused määratud. Tingimuste täpsusaste on üldplaneeringu koostaja kaalutlusotsus. Juhul, kui puudub seadust sh üldplaneeringust tulenev piirang projekteerimistingimuste andmiseks, tuleb lähtuda ehitusvabadusest ning kaaluda projekteerimistingimuste välja andmist. Projekteerimistingimustes ei või aga reguleerida

omandipõhiõigust piiravaid tingimusi, mida üldplaneeringus kirjas ei ole sest, et puudub taaskord seaduslik alus piirangu sätestamiseks.

Tingimused, mida PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel projekteerimistingimustega võib määrata tulenevad EhS § 26 lg-st 4 ning tingimuste sisu määratakse üldplaneeringu üldiste kasutus- ja ehitustingimuste ning projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste alusel arvestades piirkonna väljakujunenud keskkonda ja hoonestuslaadi. Olen seisukohal, et olukorras, kus PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused on täidetud, ei riivata kaalukaid avalikke huve ka juhul, kui üldplaneering on liiga üldine, sest, et sätte eeldustesse on avaliku huvide kaitse sisse kirjutatud. Seega on täiesti põhjendamatu nõuda, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad üldplaneeringuga olema määratud piisavalt täpsed või vajaliku täpsusastmega üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused.

Kuna PlanS § 125 lg 5 kohaldatakse detailplaneeringu koostamise kohustuse korral, siis on PlanS § 125 lg 5 alusel väljastatud projekteerimistingimustega seoses esitatud kaebusi, kus isikud leiavad, et nende õigusi on rikutud mh, just seetõttu, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eeldused ei olnud täidetud ning projekteerimistingimuste andmise asemel oleks tulnud koostada detailplaneering. Samuti on kaebajad leidnud, et kaebeõigus peaks tulenema PlanS §-st 141 koostoimes PlanS § 125 lg-ga 5, just seetõttu, et detailplaneeringu koostamise kohustusest projekteerimistingimuste väljastamisega erandi tegemisel jäi kaebaja ilma haldusakti avalikes huvides vaidlustamise võimalusest. Kuigi kohtupraktikas on kaebuste rahuldamiseks tuvastatud PlanS § 125 lg 5 eelduste mittetäidetust, näiteks, et üldplaneeringus ei ole määratud vajaliku täpsusastmega kasutus- ja ehitustingimusi, siis jääb valdav kohtupraktika siiski seisukohale, et PlanS § 125 lg 5 alusel väljastatud projekteerimistingimuste vaidlustamine on võimalik ainult oma subjektiivsete õiguste kaitseks ning ainult PlanS § 125 lg 5 eelduste mitte täitmine ei saa kaasa tuua isikute subjektiivsete õiguste rikkumist. Kaebajad peavad projekteerimistingimuste vaidlustamisel välja tooma need tingimused, mis konkreetselt nende subjektiivseid õigusi rikuvad. PlanS § 125 lg 5 eelduste täitmisel projekteerimistingimuste mitte andmine võib aga tuua kaasa projekteerimistingimuste taotleja õiguste rikkumise.

Eelnevast tulenevalt olen seisukohal, et olen leidnud kinnituse magistritöös püstitatud hüpoteesile, et projekteerimistingimuste andmata jätmine olukorras, kus üldplaneeringus puuduvad piisavalt täpsed kasutus- ja ehitustingimused, kitsendab ülemääraselt omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust. Seda eelkõige seetõttu, et üldplaneeringu ülesannete lahendamise ulatus on kohaliku omavalitsuse kaalutlusotsus ning

planeerimisseadusest ei tulene nõuet üldiste kasutus- ja ehitustingimuste vajaliku täpsusastme kohta. Seega, kui üldplaneeringus on määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused, ei ole alust hakata täiendavalt ehitusvabadust piirama, hinnates tingimuste täpsusastet projekteerimistingimuste andmiseks. Mitte olulise avaliku mõjuga olukorras tuleks lähtuda ehitusvabadusest.

Restrictions on the exercise of the fundamental right of property upon issuing design specifications based on the general conditions of use and building specified in the comprehensive plan

Summary

Each spatial planning system seeks, among other things, to find a balance between the speed and sufficient invitation to the public to participate in planning proceedings and the protection of private property and the public interest. It is believed that the simpler the planning system and the faster it is possible to move from an idea to construction, the more competitive the country's business environment is in international comparison. At the same time, the more time is devoted on the invitation to the public to participate and the development of a spatial solution that considers different opinions, the better the spatial solution will be. In practice, it is necessary to look for solutions that will achieve both objectives.

According to Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, where the preparation of a detailed spatial plan is mandatory, the local authority may authorize the building or expansion, on a registered immovable in a built-up area, on the basis of design specifications and without the preparation of a detailed spatial plan, of a single building and the civil engineering works necessary for servicing the building if the volume and purpose the construction work matches the environment that has become established in the area, taking into account of the type of other buildings in the area and the comprehensive plan determines the general use and building conditions of the corresponding area, including the conditions for issuing design specifications, and the building or extension of the building is not contrary to other conditions established in the comprehensive plan.

Subsection 5 of § 125 of the Planning Act is a special provision, which allows to provide design specifications instead of preparation of detailed spatial plan only in case of fulfillment of all prerequisites. It has been found in judicial practice, that to apply Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, the general use and building conditions of the corresponding area in the comprehensive plan must be determined with the required degree of accuracy. A conflict arises in a situation where the local government has not considered it necessary to determine the general conditions of use and building of the area in the comprehensive plan or the conditions are very general. On the one hand, the existence of sufficient conditions for issuing design specifications is required, while the fundamental right of property, including freedom of

construction, should in the absence of restrictive conditions allow the free use of one's property. It is therefore important to find out which approach is proportionate from the point of view of the fundamental right of property, vague freedom of construction or a very clear delimitation of freedom of construction.

The Master's Thesis examines which requirements have been established on a sufficient legal basis to provide for restrictions with design specifications based on the comprehensive plan. A question arises whether the overly general comprehensive plan complies with the principle of a sufficient legal basis or whether the lack of sufficiently precise conditions of use and building is a ground for refusal to issue design specifications. And whether there are important interests that could be infringed if the design specifications are issued on the basis of an overly general comprehensive plan and whether the design specifications may regulate conditions not regulated in the comprehensive plan, if conditions are in accordance with the general conditions of use and building and other objectives of the comprehensive plan.

The hypothesis of this Master's Thesis is that the refusal to issue design specifications in a situation where the comprehensive plan does not have sufficiently precise conditions of use and building, excessively restricts the fundamental right of property, including freedom of construction.

The Master's Thesis is divided into two chapters. The first chapter deals with the fundamental right of property as the freedom of construction and the bases for the restrictions on the fundamental right of property in Estonian construction and planning law. In the second chapter I discuss the purpose, prerequisites, and application problems of issuing design specifications on the basis of the general conditions of use and building determined in the comprehensive plan.

The wish of the legislator has been to consider the freedom of construction as a basic principle of Estonian construction and planning law. It is my opinion that the right to plan, design and build such a building as the owner wishes on his immovable property belongs to the protection of the fundamental right of property. The fundamental right of property may be restricted on the basis of law, in order to protect public interests and the interests of other persons. If there are no grounds arising from law or the comprehensive plan that restrict the issuing of design specifications and the conditions do not violate the public interest or the rights of other persons,

the owner has a legitimate expectation that the local government will make a reasoned decision to consider granting design specifications.

Although the local government has the competence to issue design specifications and the content of the design specifications is determined by the Building Code, there is no permissible provision in the Building Code to impose restrictions on immovable property based on the design specifications. The procedure for issuing design specifications is based on the Building Code, so the procedural planning principles of the Planning Act do not apply, and the principles of the construction sector are not aimed at providing sufficient invitation to the public to participate. It is the principles that shape the substantive tasks of the plans - the principle of improving the living environment and the principle of expedient, reasonable and sustainable use of land - that contain objectives that can be the basis for restricting the fundamental right of property. Procedural principles of planning - the principle of inviting the public to participate and of informing the public, balancing, and integrating interests and the sufficiency of information, allow to achieve a spatial solution that considers the interests of all. That is why my opinion is, that the conditions restricting the fundamental right of property can be established in the planning procedure and it is possible to obtain sufficient legal basis for granting design specifications restricting the fundamental right of property when preparing the comprehensive plan.

Next, I found that the general comprehensive plan also complies with the principle of sufficient legal basis, if the general conditions of use and building are specified in the comprehensive plan. The local government has wide discretion to determine to what extent and at what level on detail the functions of the comprehensive plan will be solved. Too detailed comprehensive plan may also interfere with the appropriate development. In my opinion, the general comprehensive plan also makes it possible to ensure the spatial development of the territory of a city or rural municipality and it is not necessary to impose additional restrictions on the freedom of construction only for the application of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act. The lack of sufficiently precise conditions of use and building in the comprehensive plan cannot be a ground for refusal to issue design specifications.

Based on the research question of whether there are important interests that could be infringed if the design specifications are issued based on a too general comprehensive plan, I first analyzed whether there are any interests that could be affected if design specifications are issued instead of preparing a detailed spatial plan. The biggest difference between the detailed spatial

plan and the design specifications is that the planning procedure is a procedure in which everyone has the right to participate. In the case of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, the procedure of issuing design specifications is an open procedure, but in this procedure, one must prove one's interest and rights. In addition, the design specifications cannot be contested in the public interest. Thus, the public interest is better protected in the detailed spatial planning procedure.

But the purpose of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act is primarily to protect the right of a person planning construction to a simple, efficient, and fast administrative proceeding in a situation where there is no significant public interest in conducting a detailed spatial planning proceedings and the proposed activity does not affect the public. Pursuant to the purpose of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, the interests that may be infringed upon the application of this provision are not significant.

Analyzing the prerequisites of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, I found that prerequisite which requires considering the environment that has become established in the area, also the type of other buildings in the area, protects both the public interest and the interests and rights of the persons affected by the proposed building. The prerequisites that the building or extension of a building must not conflict with the comprehensive plan, the general conditions of use and building and other conditions, are also provided for the protection of the public interest and the interests and rights of other persons. Thus, in the fulfillment of these prerequisites, various interests, including the public interest, are protected despite the fact if the comprehensive plan has or has not sufficiently precise conditions of use and building. If Subsection 5 of § 125 of the Planning Act were applicable only in the case of sufficiently precise conditions of use and building, it would no longer be reasoned to further assess the suitability of the building for its size and purpose, because a sufficiently clear vision of the comprehensive plan would not allow to design any unsuitable buildings. As Subsection 5 of § 125 of the Planning Act contains prerequisites that are for the protection of public interests and the interests and rights of other persons, these interests are protected in the application Subsection 5 of § 125 of the Planning Act even if the comprehensive plan is too general and the comprehensive plan does not provide sufficiently precise conditions of use and building. In addition, Subsection 5 of § 125 of the Planning Act is applied primarily in a situation where the public interest is low, and the planning proceeding would grant no extra value.

The answer to the questions, how precise the conditions of use and building must be for Subsection 5 of § 125 of the Planning Act to apply, I determined that a distinction must be made between the functions of the comprehensive plan and the detailed spatial plan and their level of detail. If the comprehensive plan must solve the conditions of use and building with an excessive degree of precision, then the question of the necessity or importance of the detailed spatial plan or the necessity of the design specifications arises. If there is no restriction on the issuing of design specifications arising from law, including from the comprehensive plan, the freedom of construction must be followed, and the issuance of design specifications must be properly considered. Therefore, the lack of sufficiently precise conditions of use and building is not a ground for refusal to issue design specifications if the general conditions of use and building are specified in the general plan. However, design specifications may not regulate conditions restricting the fundamental right of property, which are not included in the comprehensive plan because there is no legal basis for providing the restriction.

In a situation, where the prerequisites for the application of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act are met, important public interests are not infringed even if the comprehensive plan is too general, because the prerequisites of the provision include the protection of public interests. Because of this, it is completely unreasonable to require that to apply Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, the comprehensive plan must specify general conditions of use and building with sufficient accuracy or with the required degree of accuracy. It is sufficient that the general conditions of use and building are determined in the comprehensive plan.

As the Subsection 5 of § 125 of the Planning Act applies in the case of the obligation to prepare a detailed spatial plan, complaints have been filed, where persons consider that their rights have been violated, precisely because the prerequisites for applying Subsection 5 of § 125 of Planning Act were not fulfilled and a detailed spatial plan should have been prepared instead of issuing design specifications. The appellants have also found that the right of appeal should arise from Section § 141 of the Planning Act in conjunction with Subsection 5 of § 125, because the appellant was deprived of the opportunity to challenge an administrative act in the public interest. Although the judicial practice has in some cases established that the prerequisites of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act have not been met, for example, the comprehensive plan does not specify the conditions of use and building with the required level of accuracy. The prevailing judicial practice still maintains the statement that contesting the design specifications is possible only for the protection of one's subjective rights, and merely non-

compliance with the prerequisites of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act cannot result in a violation of the subjective rights of persons.

I consider that I have confirmed the hypothesis set out in the Master's Thesis – the refusal to issue design specifications in a situation where the comprehensive plan does not have sufficiently precise conditions of use and building, restricts excessively the fundamental right of property, including freedom of construction. This is primarily due to the fact that the extent of fulfillment the functions of the comprehensive plan is a discretionary decision of the local government and the Planning Act does not impose a requirement on the required degree of precision of the general conditions of use and building. Hence, once the general conditions of use and building have been determined in the comprehensive plan, there is no reason to further restrict the freedom of construction by assessing the degree of accuracy of the conditions for issuing the design conditions. In a situation with no significant public influence, freedom of construction should be considered.

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004
2. Alexander, G. S., Property as a Fundamental Constitutional Right? The German Example. Cornell Law Faculty Working Papers. Paper 4, 2003 - http://scholarship.law.cornell.edu/clsops_papers/4 (16.02.2022)
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006
4. Civitta Eesti AS, AB Artes Terrae OÜ. Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs. Lõpparuanne. 30.12.2020. - https://www.etag.ee/wp-content/uploads/2021/01/RITA2_102_RAM-2021_15_01_L%C3%B5pparuanne_Detailplaneeringute-anal%C3%BC%C3%BCs.pdf (17.06.2021)
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. Eelmärkused - https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-phiseaduse- (27.01.2022)
6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. täiend. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020
7. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs. Tallinn 2020 - https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est_.sorainen.final_.pdf (27.04.2021)
8. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekt. Tallinn: Justiitsministeerium 2009 - https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus-_ja_planeerimisoiguse_uld-_ja_eriosa_rakendusanaluus_2010_1.pdf (17.06.2021)
9. Ernits, M. Põhiõigused. – Sootak, J. (koost). Õigus igaühele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 35-71
10. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006/7, lk 443 – 450
11. Hansson, A.G. Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? – Land Use Policy 2017/64, pp 470-478
12. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste – Juridica 2005/3, lk 187 - 199
13. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/1, lk 54 – 70
14. Ilisson M. Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2020
15. Jarass, H. D., Pieroth, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 11. Auflage. München: Verlag C.H. Beck 2011

16. Kask, R. Taluarhitektuuri väärtused ja miljööväärtuslike alade planeerimispraktika Eesti maapiirkondades – Kask, R. (koost). Maaarhitektuur ja maastik. Kihnu. Rural architecture and landscape. Kihnu. Eesti Vabaõhumuuseumi toimetised, 4. Tallinn: Eesti Vabaõhumuuseum 2015, lk 47 - 87
17. Keller, M. Omanikud, naabrid ja ehitusamet – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses – Juridica 2006/7, lk 471 – 478
18. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Sine loco: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015 - https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8 https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/eessona (20.02.2022)
19. Kokk, K. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus *versus* kohalike omavalitsuste halduspraktika. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2019
20. Kommers, D.P., Miller, R.A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3rd ed., revised and expanded. Durham and London: Duke University Press 2012
21. Mark. H. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt – Juridica 2020/1, lk 15 – 24
22. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004
23. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1998
24. Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013
25. Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi – Juridica 2016/3, lk 184 – 195
26. Nõmm, H. Torud, trassid, traadid tehnorajatise talumiskohustus kui omandipõhiõiguse riive. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2013
27. Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018 - https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/2021/05/uldplaneeringu_juhis_final-2.pdf (15.12.2021)
28. Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018. Lisa 2. Üldplaneeringu ülesannete lahendamine - https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/2021/05/Lisa2.pdf (23.04.2022)
29. Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018. Lisa 3. Planeeringutingimuste seadmine maalises asustuses. Veebruar 2021. – https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/2021/05/lisa3.pdf (23.04.2022)
30. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord – Juridica 2006/7, lk 461 – 470

31. Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2006
32. Pilving, I. Kui range peab olema halduskohus? - Riigikogu Toimetised 2019/39, lk 61-70 - https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-39/kui-range-peab-olema-halduskohus/ (21.03.2022)
33. Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium 10.05.2016 - https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted_2016.pdf (15.12.2021)
34. Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 378 SE – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-362110feefa1/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus (24.01.2022)
35. Planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 411 SE - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ec0b304f-6c55-463c-9dd7-477e8018a508/Planeerimisseaduse%20ning%20keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus (24.01.2022)
36. Proosa, M. Pettai, P. Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel. Tallinn: Kirjastaja Kinnisvarakool OÜ 2015, lk 124
37. Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium 2020 - https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Ruumilise-planeerimise-roheline-raamat.pdf (15.12.2021)
38. Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE. - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik (17.06.2021)
39. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE. - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus (17.06.2021)
40. Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) juurde - https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus (19.02.2022)

41. Toom, M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2018
42. Tänavots, M. Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul. Magistritöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2021
43. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas – Juridica 2013/7, lk 478 – 493
44. Weber, E.P., Henckel. D. The Planning System and Planning Terms in Germany. Hanover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Academy of Spatial Research and Planning) 2008

Kasutatud õigusaktid

Eesti õigusaktid

45. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2
46. Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused. Majandus- ja taristuministri määrus 05.06.2015 nr 57 – RT I, 10.06.2015, 8
47. Ehitusseadustik – RT I, 03.01.2022, 7
48. Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 08.12.2021, 20
49. Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55
50. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus – RT I, 10.07.2020
51. Planeerimisseadus (jõustunud 01.01.2003, kehtivuse lõpp 30.06.2015) – RT I 2002, 99, 579
52. Planeerimisseadus – RTI, 03.01.2022, 4
53. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 22.03.2021, 8

Saksa õigusaktid

54. Baugesetzbuch. (BauGB). Vastu võetud 23.06.1960. Viimati muudetud 10.09.2021. - http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html (15.02.2021)
55. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. (GG) Vastu võetud 23.05.1949. Viimati muudetud 29.09.2020 - http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html (15.02.2022)
56. Raumordnungsgesetz. (ROG) Vastu võetud 22.12.2008. Viimati muudetud 03.12.2020 - http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html (15.02.2022)

57. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungzverordnung) (BauNVO) – Vastu võetud 26.06.1962. Viimati muudetud 14.06.2021 - http://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/BJNR004290962.html (25.02.2022)

Kasutatud kohtulahendid

Riigikohtu lahendid

58. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01
59. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02
60. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02
61. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02
62. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02
63. RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03
64. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03
65. RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03
66. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04
67. RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04
68. RKTKo 11.04.2005, 3-2-1-33-05
69. RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06
70. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06
71. RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07
72. RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07
73. RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07
74. RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08
75. RKHKo 30.09.2008, 3-3-1-52-08
76. RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08
77. RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08
78. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09
79. RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09
80. RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10
81. RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10
82. RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11
83. RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12
84. RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12

85. RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13
86. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13
87. RKHKo 30.11.2016, 3-3-1-23-16
88. RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16
89. RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16

90. RKHKo 05.03.2019, 3-13-385/90
91. RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232/93
92. RKHKo 05.03.2021, 3-16-245/91
93. RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013/31
94. RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83
95. RKHKo 21.10.2021, 3-18-913/85
96. RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901/36
97. RKHKm 28.08.2020, 3-19-1627/28
98. RKHKo 13.10.2021, 3-19-1841/53
99. RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12/9
100. RKHKo 10.01.2022, 3-20-952/55
101. RKPJKo 15.06.2021, 5-21-3/11
102. RKHKm 25.11.2021 3-21-2241/11

Ringkonnakohtute lahendid

103. TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198/46
104. TlnRnKo 09.04.2010, 3-09-53/47
105. TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227/75
106. TlnRnKo 15.05.2014, 3-13-1585/35
107. TrtRnKo 08.01.2019, 3-16-2291/30
108. TrtRnKo 10.10.2017, 3-16-2611/44
109. TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-155/25
110. TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-1437/19
111. TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29
112. TlnRnKo 31.10.2019, 3-18-497/59
113. TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-506/52
114. TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37
115. TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117/19

116. TlnRnKo 18.04.2019, 3-18-1141/21
117. TlnRnKo 29.11.2019, 3-19-27/15
118. TlnRnKo 14.11.2019, 3-19-475/25
119. TlnRnKo 29.11.2019, 3-19-538/17
120. TlnRnKo 19.02.2021, 3-19-1749/33
121. TlnRnKo 14.01.2022, 3-20-495/21
122. TlnRnKo 03.12.2021, 3-20-2041/40

Halduskohtute lahendid

123. TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332
124. TlnHKo 18.06.2018, 3-17-1883/20
125. TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22
126. TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12
127. TlnHKo 19.02.2020, 3-19-2011/11
128. TlnHKo 31.03.2020, 3-20-50/16
129. TlnHKo 29.06.2020, 3-20-182/29
130. TrtHKo 23.03.2021, 3-20-464/25
131. TlnHKo 18.12.2020, 3-20-495/14

Muud allikad

132. Rahandusministeeriumi 03.03.2021 kiri nr 14-10/959-2 - https://adr.rik.ee/ram/dokument/8707658 (05.03.2022)
133. Tartu linna üldplaneering aastani 2040. Kehtestatud Tartu Linnavolikogu 07.10.2021 otsusega nr 373 - https://gis.tartulv.ee/yldplaneering2040/ (23.02.2022)
134. Ülevaade üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ ning maakonnaplaneeringute elluviimisest. Rahandusministeerium 2020 - https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Ruumiline_planeerimine/yrp_eesti_2030_ja_mp_ylevaade_2020.pdf (10.04.2022)