

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
ÕIGUSINSTITUUT  
Avaliku õiguse instituut

Aire Aun

ÜLDPLANEERINGU JA DETAILPLANEERINGU SUHE NING NENDEGA SEOTUD  
VAIDLUSED

Magistritöö

Juhendaja: LL.M. Daimar Liiv

2010

# SISUKORD

SISUKORD .....	2
SISSEJUHATUS .....	3
1. PLANEERIMISMENETLUS .....	8
1.1. Probleemi püstitus .....	8
1.2. Planeerimismenetluse olemus.....	8
1.3. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu mõiste, ülesanded ja menetluse etapid .....	14
1.3.1. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu mõiste .....	14
1.3.2. Planeeringute ülesanded .....	16
1.3.3. Planeeringumenetlus ja selle etapid.....	18
1.4. Kehtestatud planeeringute vaidlustamine .....	39
1.5. Vahekokkuvõte.....	43
2. ÜLDPLANEERINGUT MUUTVAD DETAILPLANEERINGUD.....	45
2.1. Probleemi püstitus .....	45
2.2. Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute menetlus .....	45
2.3. Üldplaneeringu muutmise määratlemine praktikas .....	46
2.3.1. Tingimuslikud üldplaneeringud.....	51
2.3.2 Vahekokkuvõte.....	53
2.4. „Põhjendatud vajadus“ kehtestatud üldplaneeringu muutmisel detailplaneeringuga....	53
2.4.1. Isikute erahuvid ja „põhjendatud vajadus“ üldplaneeringu muutmiseks .....	55
2.4.2. Keskkonnamõjude hindamine „põhjendatud vajadusena“ .....	57
2.4.3. Vananenud üldplaneeringute muutmine detailplaneeringutega .....	58
2.4.4. „Põhjendatud vajaduse“ vahekokkuvõte .....	61
2.5. KOV poolne detailplaneeringu menetluse algatamisest keeldumine viitega PlanS § 9 lg 7 .....	62
2.5.1. Vahekokkuvõte.....	67
2.6. PlanS § 10 lg 6, lg 6 <sup>1</sup> ja 6 <sup>2</sup> kohaldamisega seotud probleemkohad.....	68
2.6.1. Vahekokkuvõte.....	73
2.7. Maavanema järelevalve üldplaneeringuid muutvate detailplaneeringute üle.....	73
2.7.1. Vahekokkuvõte.....	80
KOKKUVÕTE .....	82
SUMMARY: RELATIONS BETWEEN DETAILED PLAN AND COMPREHENSIVE PLAN AND DISPUTES CONCERNED WITH THEM .....	87
KASUTATUD KIRJANDUS .....	93
KASUTATUD NORMATIIVAKTID .....	96
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	98
LÜHENDITE LOETELU.....	103
LISA 1: De lege ferenda.....	104
LISA 2: Seletuskiri Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.....	105
LISA 3: Üldplaneeringu ja detailplaneeringu menetluse etapid Mustamäe linnaosa üldplaneeringu ja Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu näitel. ....	106

# SISSEJUHATUS

Planeerimine on tekkinud läbi vajaduse ehitada. Kui veel 19. ja 20. sajandi esimesel poolel oli planeerimine Euroopas autoritaarne protsess, mis tagas küll süsteemsuse ja tihti ka ratsionaalsuse, siis tänaseks päevaks on planeerimine muutunud demokraatlikuks menetluseks, kus elanikel on seadusega tagatud õigus ja võimalus otsustamisel kaasa rääkida ning avalikul võimul kohustus avaliku haldusmenetluse läbiviimiseks ja asjasthuvitatud isikute kaasamiseks.

Elukeskkonna kujundamine on meie kõigi jaoks väga oluline, sest antud teema puudutab otseselt kõiki isikuid. Ehitustegevuse järsk tõus 2005-2007 aastal paljudes Eesti linnades ja valdades näitas selgelt planeerimismenetluse tähtsust. Seejuures tulid välja ka regulatsiooni puudused ja negatiivsed küljed. Siinkohal sobib tsitaat endistelt õiguskantslerilt Allar Jõks'ilt „Planeerimise ja ehitamise valdkond on põhjusega tõusnud avalikkuse tähelepanu keskmesse. Olgu see ajendatud kinnisvarabuumist või ühiskonnaliikmete teadlikkuse tõusust, kuid kehtiv õigus näib reaalsuse all kokku varisevat. Õigusvastaselt püstitatud ehitised aga püsivad.“<sup>1</sup> Ainuüksi eeltoodust tulenevalt saab väita, et ehitust ja planeerimisõigust puudutavad küsimused vajavad varasemast tunduvalt laiemat käsitlemist õiguskirjanduses.

Euroopa Liidus on vastu võetud Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta, mis annab üldised suunised nii riikliku kui ka Euroopa tasandil poliitika kujundamisele, mis peab kaasa aitama tasakaalustatud regionaalarengule ning võimaldama Euroopa kodanikele elu kõrgekvaliteedilises, terves elukeskkonnas.<sup>2</sup> Samas võib öelda, et Euroopa tasandil ei ole regionaalplaneerimise õiguslikult siduvat üldnormistikku, sest selle väljatöötamiseks ja vastuvõtmiseks puudub Euroopa Liidul pädevus. Peale üldiste suuniste, mis tulenevad Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise hartast võib veel vaid nimetada Euroopa ruumilise arengu perspektiivi, millega on liikmesriigid kokku leppinud Euroopa ruumi arenguplaani. Nimetatud dokument annab üldise kontseptsiooni Euroopa Liidu territooriumi arenguks.<sup>3</sup> Seejuures tegemist on Euroopa ruumilise arengu perspektiivi näol vaid soovitusliku, aga mitte normatiivselt siduva materjaliga. Siinkohal tuleb siiski märkida, et

---

<sup>1</sup> A. Jõks. Hea lugeja. – Juridica 2006, nr 7, lk 441.

<sup>2</sup> European Regional/Spatial Planning Charter. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, Torremolinos, 1983. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&Usage=2> 19.05.2010.

<sup>3</sup> European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Luxemburg: Office of Official Publication of the European Communities, 1999.

näiteks keskkonnaküsimustes toimub praegu väga tormiline areng ja nii mitmedki vastuvõetud siduvad õigusaktid on piiriülese ning riikide planeerimis- ja ehitusmenetlust otseselt mõjutava toimega.<sup>4</sup>

Eestis reguleeris kuni 31.12.2002 ruumilist planeerimist Planeerimis- ja ehitusseadus (PES).<sup>5</sup> Täna sel päeval teeb seda Planeerimisseadus<sup>6</sup> (PlanS), mis jõustus 01.01.2003 ning kehtis kuni 01.07.2009 ilma suuremate muudatusteta. Planeerimisseadust võib pidada enamikes küsimustes suhteliselt õnnestunuks seaduseks, kuid praktikas osutus üheks probleemkohaks üldplaneeringute muutmine läbi detailplaneeringute, mis ongi käesoleva magistritöö uurimisesemeks.

01.07.2009 jõustus Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus.<sup>7</sup> Käesolev töö analüüsibki enne nimetatud kuupäeva kehtinud Planeerimisseaduse ja selle muutmise seaduse probleemkohti ning uurib, kas uuendatud seaduse redaktsioon lahendab praktikas tekkinud kitsaskohad lähtudes muuhulgas ka detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist käsitletud kohtupraktikast.

Kuna käesoleva töö teemaks on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine ja sellega seonduvad probleemkohad, siis siinkohal peab autor vajalikuks ära märkida, nimetatud planeeringute üldised eesmärgid. Üldplaneering peab tagama valla või linna ruumilise planeerimise arvestades tasakaalustatult sotsiaalseid, majanduslikke, kultuurilisi ning looduskeskkonna väärtusi. Detailplaneeringu eesmärk on määrata kindlaks konkreetse maa-ala maakasutus sh ehitusõigus, millest tulenevalt soovivad detailplaneeringuga eraõiguslikud isikud peamiselt realiseerida omandiõigust sh ehitusõigust. Ehitusõiguse määramisel on isikutel tihtipeale tekkinud soov muuta läbi detailplaneeringu üldplaneeringut, milline võimalus on seadusega antud põhjendatud vajaduse korral (PlanS § 9 lg 7). Siinkohal võib aga tekkida huvide konflikt, kus põrkuvad isiku omandiõigus, mis on kaitstud

---

<sup>4</sup> Vt näiteks Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.- Official Journal of the European Communities L 197/30, 21.07.2001. See paneb liikmesriikidele kohustuse olulise ja ulatusliku keskkonnamõju avaldavate objektide planeerimisel teavida ka teisi liikmesriike, kelle keskkonda võib see objekt samuti puudutada (näiteks tuumajaama planeerimine).

<sup>5</sup> Planeerimis- ja ehitusseadus. Vastu võetud 14.06.1995. RT I 1995, 59,1006.

<sup>6</sup> Planeerimisseadus. Vastu võetud 13.11.2002. RT I 2002, 99, 579; 2004, 22, 148; 38, 258; 84, 572; 2005, 15, 87; 22, 150; 2006, 14, 111; 2007, 24, 128; 67, 414; 2008, 16, 114; 30, 191; 2009, 19, 115; 28, 170; 37, 251; 39, 262; 2010, 8, 37.

<sup>7</sup> Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. Vastu võetud 20.05.2009. RT I 2009, 28, 170.

Põhiseadusega<sup>8</sup> (PS § 32) ja õigus ehitada ühelt poolt, ning avalikud ja sageli ka kolmandate isikute huvid teiselt poolt. Kuidas selline konflikt on Planeerimisseaduses ja kohtupraktikas lahendatud, peab välja selgitama käesolev töö.

Huvi antud teema suhtes on autoril tekkinud praktilise töö käigus töötades Tallinna Halduskohtus vanemkonsultandina, kus planeeringuvaidlustega seotud kohtuasjadega tuli tööülesannete täitmisel tihti kokku puutuda.

Eesti õigusteoreetilises kirjanduses ei ole seni avaldatud käsitlust üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise võimalustest. On üksikuid artikleid 2006 aastast, milles on küll antud teemat puudutatud, kuid terviklikku ja põhjalikku analüüsi tehtud ei ole.

Käesolev magistritöö on Eesti keskne. Autor alustab tööd üldplaneeringute ja detailplaneeringute ja planeerimismenetluse õigusliku regulatsiooni selgitamisest Planeerimisseaduses. Töö teine peatükk käsitleb erinevaid küsimusi, mis on tõusetunud praktikas seoses üldplaneeringute muutmisega detailplaneeringute menetlemisel. Esmalt uurib autor, mida üldse loetakse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmiseks kohtupraktika põhjal ja mida mitte. Seejärel analüüsib autor, kuidas sisustada määratlemata õigusmõistet „põhjendatud vajadus“ ning millest saab selle sisustamisel lähtuda. Kolmandaks käsitleb autor, millal on kohaliku omavalitsuse poolne detailplaneeringu menetluse algatamisest keeldumine viitega PlanS § 9 lg 7 põhjendatud. Järgmise olulise teemana on analüüsitud planeeringute koostamise või koostamise tellimisega seonduvat kohtupraktikat ehk, millised on tagajärjed, kui Planeerimisseaduses sätestatud nõudeid ei ole järgitud. Samuti analüüsitakse töö teises osas üldplaneeringuid muutvate detailplaneeringute üle teostatava maavanema poolse järelevalvega seonduvat.

Kõiki eeltoodud teemasid on analüüsitud enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse ja peale nimetatud kuupäeva tehtud muudatuste aspektist. Kuna kohtupraktika jääb selles osas seaduse muutmise eelsesse aega, siis on võrreldud kehtiva Planeerimisseaduse redaktsiooni vastavust praktikas tõusetunud probleemkohtadega ning analüüsitud, kas viimased on kõrvaldatud. Samuti on uuritud küsimust, kas kehtiva Planeerimisseaduse redaktsiooni regulatsioon võib põhjustada uusi vaidluskohti.

---

<sup>8</sup> Põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. RT I 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429; 2007, 33, 210.

Magistritöös on püsitatud neli hüpoteesi. Esiteks üldplaneeringu muutmise võimalused detailplaneeringuga võivad olla määratletud mitte piisavalt üheselt ja selgelt. Teiseks detailplaneeringu algatamata jätmine kohaliku omavalitsuse poolt viitega sellele, et tegemist on üldplaneeringut muuva detailplaneeringuga võib olla põhjendatud. Kolmandaks üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamisele/koostamise tellimisele sätestatud piirangute rikkumine peab tooma kaasa detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise. Neljandaks maavanema poolt teostatava järelevalve regulatsioon sh üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute osas, ei ole kooskõlas järelevalvemenetluse olemusega.

Käesoleva töö autor annab analüüsi põhjal hinnangu ja teeb mitmeid ettepanekuid kehtiva seadusandluse muutmiseks. Magistritöö lisana on autor esitanud oma konkreetseid ettepanekud *de lege ferenda* vormis.

Töö on struktureeritud kuni pealkirja tasemeni neli. Niisugune süsteem hõlbustab tööst ülevaate saamist ja tehtud järeldustele viitamist.

Töö kirjutamisel on kasutatud analüütilist ja võrdlevat meetodit, kuna töö keskmes on kahe planeerimisseaduse versiooni tõlgendamine läbi kohtupraktika.

Kuna käesoleva töö põhiteemat ei ole õiguskirjanduses peaaegu analüüsitud, siis on autor olnud sunnitud peamiselt analüüsima kohtupraktikat ja eelkõige asjakohaseid Riigikohtu lahendeid. Kuna otseselt töö teemat puudutavaid teaduslikke allikaid on väga vähe, siis töös tehtavad järeldused sisaldavad sageli autori enda mõttekäike.<sup>9</sup>

Õigusaktidest olid allikateks eelkõige kehtiv Planeerimisseadus ja enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse redaktsioon koos nende eelnõude, seletuskirjade ja teiste menetlusdokumentidega. Samuti on kasutatud Jüri Lassi juhendamaterjali „Ruumiline planeerimine.“<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Kuna Eesti elukeskkond on alles tormilise arengu teel, siis tulenevalt arengu erinevatest järkudest võrreldes muu maailmaga ja eelkõige nn. Vanade Euroopa Liidu liikmesriikidega, on väga raske leida ka teaduslikke välisallikaid, mis annaksid vastuseid meie arengujärgust lähtuvatele spetsiifilistele probleemidele planeerimises. Eeltoodud põhjusel ei saa Eesti ka eriti eeskujuga võtta juba välja arenenud keskkonnaga riikide lahendustest.

<sup>10</sup> J.Lass. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.siseministeerium.ee/public/ruumiline\\_planeerimine.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/ruumiline_planeerimine.pdf) 24.04.2010.

Siinkirjutaja soovib tänada oma juhendajat kohtunik Daimar Liivi, kes on andnud töö kirjutamisse suure panuse. Samuti on autor tänulik oma perekonnale ja oma pisitüttele, kelle toetuseta ja rahuliku uneta käesolev töö ei oleks valminud.

# 1. PLANEERIMISMENETLUS

## 1.1. Probleemi püstitus

Planeerimise üheks kõige keerulisemaks ülesandeks on erinevate arenguaspektide kooskäsitlemise kaudu planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamine. Seetõttu peavad planeeringu koostamisel erinevate erialade ja huvigruppide esindajad algusest peale koos osalema, vaidlema, teineteist informeerima ja koolitama, erinevaid arenguvõimalusi kaaluma ning lõpuks säästva ja tasakaalustatud arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppima.<sup>11</sup> Selleks, et anda ülevaade, kuidas eeltoodu tegelikkuses rakendub, keskendub esimene peatükk planeerimismenetluse olemuse kirjeldamisele ja analüüsile kehtiva Planeerimisseaduse valguses. Samas lähemalt vaadeldakse ainult üldplaneeringu ja detailplaneeringu olemust.

## 1.2. Planeerimismenetluse olemus

Kontinentaal-Euroopa õiguskultuuris jaotub õiguskord kahte suurde õigusvaldkonda – era- ja avalikuks õiguseks. Neid valdkondi on võimalik omakorda liigendada. Seega tuleb selleks, et kirjeldada planeerimismenetluse olemust, kõigepealt ära määratleda, millisesse õigusharusse kuulub planeerimismenetlus ning mis liiki menetlusega on tegemist.

Haldusmenetluseks kvalifitseerub avaliku võimu organi poolt läbiviidav menetlus juhul, kui selle tulemuseks on määrus, haldusakt, toiming või haldusleping haldusmenetluse seaduse mõttes.<sup>12</sup> 01.07.2009 jõustunud Planeerimisseaduse redaktsiooni kohaselt kohaldatakse planeerimisseaduses ettenähtud menetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades planeerimisseadusest tulenevaid erisusi.<sup>13</sup>

Seega võib öelda, et planeerimismenetluse näol on tegemist haldusmenetlusega. Haldusõigus on avaliku õiguse alaliik.<sup>14</sup> Eeltoodust tulenevalt kuulub planeerimismenetlus avaliku õiguse harusse.

---

<sup>11</sup> J. Lass (viide 10), lk 6.

<sup>12</sup> Haldusmenetluse seadus (HMS) § 2 lg 1. Haldusmenetluse seadus. Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527; 2005, 39, 308; 2007, 15, 76; 16, 77; 24, 127; 2009, 1, 3; 27, 164.

<sup>13</sup> PlanS § 1 lg 6. Varasemas so enne 01.07.2009 jõustunud PlanS-se muudatusi sellekohane viide puudus, mis tekitas omakorda segadust. Nimelt tekkis küsimus planeerimisotsuse õiguslikust olemusest.

<sup>14</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 2002, lk 47.

Kui eeltoodust selgus planeerimismenetluse kuulumine avaliku õiguse harusse ja saime kinnitust, et tegemist on haldusmenetlusega, siis järgnevalt kirjeldab autor, mida kujutab endast ruumiline planeerimine ja millist liiki planeeringuid Eestis on.

PlanS § 1 lg 2 kohaselt on selle seaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

PlanS § 1 lg 3 on toodud ka ruumilise planeerimise mõiste. Nimetatud säte selgitab, et planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Selline suundumus vastab tänapäeva seisukohtadele maakasutuse planeeringutest.<sup>15</sup>

Maakasutuse plaanipärane arendamine on ilmselgelt vajalik selleks, et ära hoida vastupidisel juhul vältimatute kasutamiskonfliktide tekkimist olukorras, kus kasutushuvid on väga erinevad ning osaliselt täiesti lahknevad. Erinevate kasutushuvide koordineerimise kõrval nõuavad ka avalikud huvid (nt looduse ja maastiku kaitsmine või tulvaveest põhjustatud ohu vältimine asustatud piirkondades) maa kasutamise ettevaatavat ja suunavat planeerimist.<sup>16</sup>

Tulenevalt planeerimise eesmärkidest, seotud isikute huvidest ja planeeritavate alade suurusest on selge, et kõik planeeringud ei saa olla sarnase detailsusastmega. Praktikas jagataksegi planeeringud lähtudes nende eesmärgist erinevatesse liikidesse ning kehtestatakse nende vastuvõtmiseks erinevad nõuded.

Eestis toob Planeerimisseadus ära tulenevalt planeeringualast ja planeeringu eesmärgist nelja liiki planeeringuid. Planeeringute liigid on:

1) üleriigiline planeering, mis määrab ära riigi territooriumi ja asustuse arengu üldsuunad ja kavandab nende elluviimist strateegiliselt sh regionaalse arengu, transpordivõrgustiku ning roheline võrgustiku kujundamine;

---

<sup>15</sup> E. Oidermaa. Ehitusõigus. TTÜ Kirjastus, 2007, lk 92.

<sup>16</sup> W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006, nr 7, lk 443-444.

- 2) maakonnaplaneering, mis käsitleb üldistatult maakonna territooriumi arengut, asustuse arengu tingimusi ja määrab ära olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha. Maakonnaplaneeringuga seatakse konkreetsed maakasutus- ja ehitustingimused;
- 3) üldplaneering, mis määrab ära valla või linna territooriumi arengu põhisuunad ja tingimused, annab aluse detailplaneeringute ettevalmistamiseks detailplaneerimise kohustusega aladel ja juhtudel detailplaneeringute koostamiseks ning detailplaneeringu kohustuseta aladel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks. Üldplaneeringus määratakse kindlaks maakasutuse juhtotstarve, mis on territooriumi kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edasise maakasutuse põhisuunad;
- 4) detailplaneering, mis määrab ära maakasutus- ja ehitustingimused linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel. Detailplaneering on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks.

Eesti planeeringute süsteemis valitseb seega selge hierarhia. Nii tuleb detailplaneeringu kehtestamisel järgida seda, mis on sätestatud eelnenud üldisemas planeeringus.<sup>17</sup> Erisusena võiks välja tuua võimaluse koostada mitme valla kohta, kas ühine üldplaneering või maakonnaplaneering maakonna osa kohta.

Samal ajal on planeeringusüsteem ka interaktiivne. Nimelt on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik suhteliselt lihtsalt muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele. Siinkohal on oluline märkida, et detailsema planeeringuga saab seaduse kohaselt teha ainult üldistusastmest järgmise planeeringu muutmise ettepanekut, st näiteks detailplaneeringuga saab teha üldplaneeringu muutmise ettepanekut, kuid ei saa teha maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut.<sup>18</sup>

Kuna töö käsitleb üld- ja detailplaneeringute omavahelisi suhteid, siis siinkohal tuleb ära märkida, kes teeb nende puhul planeerimisalaseid otsuseid, samuti seda mis liiki otsustega on tegemist ja milliseid põhimõtteid ja printsiipe tuleb planeerimisotsuste tegemisel järgida.

Planeeringumenetlust üld- ja detailplaneeringute osas viib läbi kohalik omavalitsus, kellel on planeeringu-monopol, mis tähendab, et kohalikul omavalitusel on ruumilise planeerimise küsimuste üle otsustamisel täielik ja lõplik otsustusõigus. Samas ei tähenda see siiski

---

<sup>17</sup> E. Oidermaa (viide 15), lk 94.

<sup>18</sup> J. Lass (viide 10), lk 14.

absoluutset ja piiramatut õigust. Kohalik omavalitsus peab planeerimisalaste otsuste langetamisel arvestama/järgima kehtivaid seaduseid ja neist tulevaid kitsendusi; tegema otsuste langetamisel koostööd kohaliku kogukonnaga, riigiasutustega, MTÜ-dega ja teiste huvitatud isikutega; tagama erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise. Seadus annab ka selge võimaluse vaidlustada kohaliku omavalitsuse planeerimisalaseid otsuseid halduskohtus. Seega tähendab kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol, et ainult kohalikul omavalitsusel on oma haldusterritooriumil planeerimisotsuste langetamise õigus ning samas tähendab see ka, et kohalikul omavalitsusel lasub täielik vastutus nende otsuste seadusekohasuse ja sisulise õigsuse eest.<sup>19</sup>

Planeerimisprotsessi keerukus ja mitmemõõtmelisus muudavad otsuste langetamise aeganõudvaks protsessiks, mille kestel tuleb leida konsensus vastandlike arusaamade ja ootuste vahel.<sup>20</sup> Planeeringuotsus on kaalutusotsus, mille puhul kaalutakse majanduslikke, sotsiaalseid, funktsionaalseid, esteetilisi, liiklustehnilisi, looduslikke, õiguslikke jms aspekte. Kaalutusotsuseid tehakse kõigis planeeringu koostamise etappides alates planeeringu algatamise otsusest ning lõpetades planeeringu kehtestamisega. Õiguslalases kirjanduses on märgitud, et kaalutusõigus ehk diskretsioon annab haldusele võimaluse teha ainuvastutusega, kuigi seadusega seotud otsuseid.<sup>21</sup>

Kuna planeerimisotsus on kaalutusotsus, siis tuleb märkida, et nii planeerimisotsuse langetamisel kui ka järelevalve teostamisel nende üle, tuleb silmas pidada ka haldusmenetluse üht tähtsamat põhiprintsiipi – proportsionaalsuse printsiipi. Proportsionaalsuse printsiibiga arvestamine avaliku võimu teostamisel ja viimase üle järelevalve teostamisel peaks aitama leida kompromissi erinevate huvide kollisiooni tingimustes. Tihti märgitakse, et proportsionaalsuse printsiip on sobivaim abinõu, kontrollimaks avaliku võimu sekkumist privaatsfääri heaoluriigi loomise eesmärgil.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> J. Lass (viide 10), lk 6. Vt ka I.Koolmeistri eriarvamus volikogu otsuste põhjendamise kohtuse kohta. RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 Ants Ploompuu, Jaago Männiste, Margus Jõesaare (Jõesaar) ja Mati Kooskora kaebused Saue Linnavolikogu 23. septembri 2004. a otsuse nr 142 ja Saue Linnavalitsuse 6. juuli 2006. a korralduse nr 250 tühistamiseks.- RT III 2008, 26, 175 ja kollegiaalorganite otsuste motiveerimise vajalikkuse kohta RKHKo 20.06.2002 nr 3-3-1-30-02 Raudtee Erastamise Rahva AS kaebus tühistada Eesti Erastamisagentuuri Nõukogu 13. detsembri 2000. a koosoleku protokollilise otsuse nr 10 päevakorrapunkti nr 1 punkt 1. RT III – 2002, 21, 242.

<sup>20</sup> Tallinna Linnaplaneerimise Ameti juhataja pöördumine. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/g4277> 08.09.2009.

<sup>21</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004 lk 86.

<sup>22</sup> M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica 2001, nr 5, lk 306.

Lisaks eeltoodule rõhutab autor, et planeerimismenetluses on oluline roll erinevate huvide tasakaalustamisel ning seda läbi planeerimismenetluse avalikkuse.

Kohalik omavalitsus peab tagama planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus.<sup>23</sup> Kui vaadata seda sätet koosmõjus PlanS § 16 koostöö ja kaasamine planeeringu koostamisel, siis tuleb ilmselgelt esile Planeerimisseaduse üks juhtivaid mõtteid – avalike huvide, huvitatud isikute ja puudutatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on õigeaegne ja piisav üldsuse kaasamine ja koostöö nendega planeeringu koostamise käigus.

Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt kannab PlanS § 4 lg 2 p 2 endas olulist sisulist rõhuasetust, sest toob huvitatud isikute huvide arvestamise nõudele lisaks avalike huvide ja väärtuste tasakaalustatud arvestamise nõude, mis on planeeringu kehtestamise eelduseks.<sup>24</sup> Avalike huvide ja väärtuste arvestamise vajadust on rõhutanud ka õiguskantsler, kelle pöördumise kohaselt tähendab avalike huvide kaitstus planeerimis- ja ehitustegevuses ennekõike ühiskonna liikmetele täisväärtusliku elukeskkonna tagamist.<sup>25</sup> See väljendub avalike hüvede tagamises, milleks on teede ja kommunikatsioonide, avalikult kasutatavate parkide, mänguväljakute piisavus, ligipääs avalikult kasutatavale veekogule, vajaliku infrastruktuuri ja transpordi olemasolu, keskkonna ja kultuuriväärtuste säilimine, esteetiline linnaruum, turvalisus jne, aga ka majandusliku ja sotsiaalse arengu jaoks võimaluste loomine.<sup>26</sup>

Huvitatud isikute ning avalike huvide arvestamise eelduseks on aga planeerimismenetluse avalikkus, mis on ka üheks olulisemaks põhimõtteks planeeringute koostamisel. Planeeringute avalikkuse põhimõtte täpsemad alused sätestab PlanS § 3 lg 1.<sup>27</sup>

Planeerimismenetluse avalikkuse tähtsat rolli on rõhutatud ka Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas, mille kohaselt on küllalt detailselt reguleeritud avalikkuse osalemine.

---

<sup>23</sup> PlanS § 4 lg 2 p 2.

<sup>24</sup> Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu muudetud teksti juurde (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 lk 2 – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_etapid&op=ems&eid=509449&u=20100508122729](http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=509449&u=20100508122729) 10.09.2009.

<sup>25</sup> „Miljonid ja miljöö“ õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents. Pressiteade, Õiguskantsleri kantselei 09.05.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?newsID=151> 27.05.2010.

<sup>26</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24) lk 2.

<sup>27</sup> PlanS § 3 (1): Planeeringute koostamine on avalik. Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus.

Planeerimis- ja ehitusseaduse senise elluviimise praktika on näidanud, et seadusega seatud avalikkuse osalemise võimalustel on oluline roll ühiskonna demokratiseerimisel, oma õiguste ja kohustuste tasakaalustatud mõistmisel ning avalikkuse kaasamisel ühiskonna elu puudutavate otsuste tegemise protsessis ja planeeringutel on suur roll eriti kohaliku arengu kiirendamisel, tasakaalustamisel ja investeeringuvalmiduse loomisel.<sup>28</sup>

Planeerimismenetluse olemuse kirjeldamisel tuleb kindlasti ära märkida, mis on planeerimismenetluse tulemus. Selleks on planeeringu kehtestamine, millega kaasnevad seaduses ettenähtud tagajärjed. Planeeringu olemasolu annab selguse olenevalt siis planeeringu liigist, kas üldiste territooriumi arengu suundade osas või konkreetsetes maakasutus-, ehitus- ja investeerimistingimustes.

Siinkohal tuleb veel märkida, et planeerimismenetluse tulemusel tehtava planeerimisotsuse õiguslik olemus erineb muudest haldusõiguse raames tehtavatest otsustest reeglina selle poolest, et planeerimisotsus juhindub lõppeesmärgist, tavaline haldusotsus on aga tingimuslik. See tähendab seda, et kui tavaline haldusotsus tehakse skeemi „kui-siis“ järgi, siis planeerimisotsuse puhul on olukord teistsugune, sest planeerimismenetluses on ette antud ainult üldeesmärk, mitte planeerimistulemus.<sup>29</sup> See kinnitab omakorda veelkord, et planeerimisotsuste tegemisel on väga suur roll kaalutusõigusel.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et planeerimismenetluse näol on tegemist on haldusmenetluse alaliigiga, kus tuleb arvestada kõigi haldusmenetluse printsiipidega. Planeerimisotsus määrab ära ruumilise arengu, seejuures arvestades erinevaid huve ja väärtusi. Viimaste arvestamise tagamiseks on planeerimismenetlus avalik. Planeerimismenetluse tulemuseks on planeerimisotsus, mis peab olema tehtud kaalutusõigust kasutades.

---

<sup>28</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu (941 SE I) juurde seisuga 11.12.2001 – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://web.riigikogu.ee/ems/saros-](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=013520016&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11)

[bin/mgetdoc?itemid=013520016&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=013520016&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11) 08.09.2009.

<sup>29</sup> E. Hien. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. - Juridica 2006, nr 7, lk 455.

## 1.3. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu mõiste, ülesanded ja menetluse etapid

### 1.3.1. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu mõiste

Planeerimisseadus annab meile planeeringu mõiste ja kirjeldab erinevat liiki planeeringuid läbi nende ülesannete.

Planeering on planeerimise käigus valmiv dokument. Planeering koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Planeeringu tekstis esitatakse planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused. Planeeringu juurde kuuluvad erinevad lisad.<sup>30</sup>

Üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta. Seadus annab võimaluse üldplaneeringu koostada ka mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsuste omavahelisel kokkuleppel samuti teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks.<sup>31</sup>

Seejuures saab üldplaneeringu teemaplaneeringuna koostada ainult siis, kui kohalikul omavalitsusel on olemas kehtestatud üldplaneering. Teemaplaneering koostatakse üldplaneeringu eesmärgina nimetatud teema(de) käsitlemiseks.<sup>32</sup>

K.Pikamäe on märkinud, et „Teemaplaneeringut eristab tavapärasest üldplaneeringust asjaolu, et planeering ei ole seotud konkreetse territooriumiga, vaid lähtutud on mingist muust kriteeriumist. Nii on Tallinnas käimas näiteks kõrghoonete paiknemise ning rohealade ja -koridoride asukohtade teemaplaneeringud. Teemaplaneering on üldplaneering ning järelikult laienevad sellele samad normid ja põhimõtted mis üldplaneeringule. Kuna teemaplaneering täpsustab ja täiendab kehtivat üldplaneeringut, tuleb detailplaneeringu menetlemisel järgida eelkõige teemaplaneeringuga määratud territooriumi arengu põhisuundi ja tingimusi.“<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> PlanS § 2 lg 1, 2, 4.

<sup>31</sup> PlanS § 8 lg 1 ja 2.

<sup>32</sup> J.Lass (viide 10), lk 20.

<sup>33</sup> K.Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006 nr 7, lk 453.

Detailplaneering koostatakse valla või linna territooriumi osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks.<sup>34</sup>

Detailplaneeringu kehtestamisel peab avalikkusele olema selge, et planeeringu elluviimiseks tuleb kavandatu valmis ehitada lähiaastatel, kuid maakasutus kehtib ka edaspidi. Detailplaneeringus märgitud maakasutus kehtib niikaua, kui detailplaneering ei ole kehtetuks tunnistatud või kui maa-ala kohta pole koostatud uut planeeringut.<sup>35</sup> Maakasutuse all on siinkohal silmas peetud detailplaneeringuga määratud maakasutusõigust.

Detailplaneeringu koostamine on kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel: 1) uue hoone, välja arvatud üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m<sup>2</sup> ehitusaluse pindalaga väikehoone, püstitamise korral ja on selle hoone püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks; 2) olemasoleva hoone, välja arvatud üksikelamu, suvila, aiamaja või nende kõrvalhooned, maapealse osa kubatuuri laiendamise korral üle 33 protsendi ja on selle hoone laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks; 3) maa-ala kruntideks jaotamise korral.<sup>36</sup>

Siinkohal tuleb selgitada ka tiheasustusala mõistet, mida kasutatakse tihti praktikas, kuid mis ei ole samane eeltoodud pragrahvis nimetatud aladega, millele tuleb detailplaneering koostada. Tiheasustusala mõiste tuleneb Maareformi seaduse § 7, mille kohaselt tiheasustusega aladeks käesoleva seaduse tähenduses on maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga. Kui üldplaneering puudub või maakonnaplaneeringu alusel ei ole võimalik tiheasustusega ala määrata, loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mille kohta on koostatud linnade ja alevite generaalplaanid, detailplaneerimise projektid, ettevõtete gruppide generaalplaanid, skeemid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Nimetatud planeeringute puudumise korral määrab tiheasustusega alad kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul maavanem.<sup>37</sup> Seega ei tohi ajada segamini eeltoodud

---

<sup>34</sup> PlanS § 9 lg 1. Enne 01.07.2009.a. kehtima hakananud redaktsiooni kohaselt detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks. Selline sõnastus oli veidi ebaselge, sest sätestas maakasutuse vaid lähiaastateks. (Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 4). Samas nimetatud sättega seotud kohtupraktika puudub. Samuti puuduvad andmed, et mõni kohalik omavalitsus oleks PlanS § 9 lõiget 1 detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel kohaldanud.

<sup>35</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 4.

<sup>36</sup> PlanS § 3 lg 2.

<sup>37</sup> Maareformi seadus. Vastu võetud 17.10.1991. RT I 1991, 34, 426; 1992, 10, 145; 1993, 20, 354; 72/73, 1021; 79, 1182; 1994, 13, 231; 51, 859; 86/87, 1488; 94, 1609; 1995, 10, 113; 1996, 36, 738; 41, 796; 1997, 13, 210;

mõisteid ning otsustamisel, kas detailplaneering tuleb koostada või mitte tuleb lähtuda Planeerimisseaduses toodud käsitlusest. Samas ei tähenda see, et tiheasustusala ning Planeerimisseaduses toodud alad ei võiks kattuda. Vastupidi, reeglina nad seda teevad, millest tulenevalt on tiheasustuse mõiste kasutamine detailplaneeringu kohustusega alade määratlemisel väga levinud.

### 1.3.2. Planeeringute ülesanded

Planeerimisseaduses on loetletud hulk üldplaneeringu ülesandeid, millest olulisemadena nimetan valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamist ning kavandatava ruumilise arenguga kaasneda võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamist ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmist. Samuti maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe ning vajaduse korral hoonestuse kõrguspiirangu ja muude tingimuste määramist. Lisaks nimetatud ülesannetele tuleb ära märkida ka detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid ning erinevate kaitse-, keelu-, rohe- jms alade määramine<sup>38</sup>

Maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav territooriumi kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidise maakasutuse põhisuunad.<sup>39</sup> Praktikaks kerkis esile maakasutuse juhtfunktsiooni määramise kohustuse vajadus üldplaneeringuga ja seda just vajadusest määrata üldplaneeringuga hoonestuse üldisi kõrguspiiranguid.<sup>40</sup> Seega viidi vastav muudatus sisse ning nimetatud säte jõustus 01.07.2009.

Üldplaneeringuga määratakse detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused üldplaneeringu elluviimiseks. Üldplaneeringu koostamisel võetakse arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise ning hädaolukorra

---

37/38, 570; 81, 1363; 93, 1556; 1998, 12, 153; 103, 1698; 1999, 25, 366; 27, 390; 84, 765; 95, 840; 2000, 54, 347; 70, 441; 88, 576; 2001, 31, 171; 48, 265; 52, 304; 93, 565; 2002, 11, 59; 47, 297; 47, 298; 99, 579; 100, 586; 2003, 26, 155; 2004, 30, 208; 38, 258; 2005, 61, 476; 2006, 7, 40; 30, 232; 2008, 34, 211; 2009, 18, 107; 26, 162; 57, 381; 61, 404.

<sup>38</sup> Vt PlanS § 8 lg 3.

<sup>39</sup> PlanS § 8 lg 3<sup>1</sup>.

<sup>40</sup> Lõikega 3<sup>1</sup> tuuakse seadusesse sisse praktikaks üldkasutatav maakasutuse juhtfunktsiooni mõiste, mis oli kasutusel ka enne planeerimisseaduse jõustumist kehtinud Planeerimis- ja ehitusseaduses aastatel 1995 kuni 2002. Juhtfunktsiooniks nimetatakse üldplaneeringuga määratavat territooriumi valdavat (reegline vähemalt 51%) kasutamise funktsiooni, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidi põhisuunad. Juhtfunktsioonile lisaks võib piirkonnal või kvartalil olla teisigi funktsioone, kuid need ei tohi domineerida. (Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24) lk 2-3).

riskianalüüsi tulemusi.<sup>41</sup> Eeltoodust tulenevalt võib öelda, et detailplaneeringute koostamise vajaduse määravad suures osas ära üldplaneeringud.

Sarnaselt üldplaneeringu ülesannete loetlemisele on Planeermisseaduses sätestatud ka detailplaneeringu ülesanded, millest käesoleva töö seisukohalt olulisematena nimetan ära järgmised: 1) planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine; 2) krundi ehitusõiguse määramine; 3) krundi hoonestusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooned, piiritlemine; 4) keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine.<sup>42</sup>

Selgituseks tuleb märkida, et krunt on ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal. Krundi ehitusõigusega on määratletud krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed, hoonete suurim lubatud arv või hoonete puudumine krundil ning hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala ja hoonete suurim lubatud kõrgus. Seejuures krundi kasutamise sihtotstarve Planeerimisseaduse tähenduses on võimalikult täpselt määratav otstarve, milleks võib krundi pärast detailplaneeringu kehtestamist hakata kasutama. Ühele krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe.<sup>43</sup>

Seejuures katastriüksuse sihtotstarve on erinev krundi kasutamise sihtotstarbest, sest detailplaneeringuga määratav otstarve on otseses seoses krundi planeeritud kasutamisega, mis võib olla täpsem kui katastris määratletud sihtotstarve. Näiteks katastriüksuse sotsiaalmaa sihtotstarve võib detailplaneeringus olla kui ametiasutuse, haridusasutuse, spordihoone, kulturihoone, kiriku, kalmistu, haljasala, supelranna ehitamiseks või rajamiseks ettenähtud maa. Krundi kasutamisest sõltub nii hoonestusala asukoht, ehitusõiguse parameetrid, parkimine, haljastus, vms, mis tähendabki kogu planeerimislahendust.<sup>44</sup>

Seega kokkuvõtvalt võib öelda, et üldplaneering annab ette põhijooned, ruumiliseks planeerimiseks, millest peavad nähtuma teatavad juhised ja, millest tuleb lähtuda detailplaneeringute koostamisel. Üldplaneering peab käsitlema maa-ala kui tervikut. Detailplaneeringust peab selguma aga krundi või kruntide grupi tasandil, millise

---

<sup>41</sup> PlanS § 8 lg 8 ja 9.

<sup>42</sup> Vt PlanS § 9 lg 2.

<sup>43</sup> PlanS § 9 lg 3 ja 4.

<sup>44</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 4.

sihtotstarbega maa-alaga on tegu ning millise mahuga hoonet ja kuhu krundil võib ehitada, kuidas tagatakse hoonete või ehitiste tehnovarustus ning millised on muud territooriumi kasutamise ja korraldamise tingimused.

Oluline on, et detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Alates 01.07.2009 on antud Planeerimisseaduses ka üldplaneeringu põhilahenduste definitsioon, mille kohaselt kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on: 1) vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine; 2) üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine; 3) muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine. Kui detailplaneering sisaldab kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut, kuulub detailplaneeringu koosseisu üldplaneeringu teksti ja jooniste vastava osa muudatuste ettepanek.<sup>45</sup> Igasugune üldplaneeringu täpsustamine lähtudes planeeringutasemetest erinevast täpsusastmest ja joonise mõõtkavast, ei pea kvalifitseeruma põhilahenduse muutmiseks, kuid kui kavandatakse ulatuslikku maakasutuse juhtfunktsiooni muutmist või hoonestuse kõrguspiirangu ületamist, siis tuleb menetleda planeeringut kui üldplaneeringut muutvat. Mõisted “oluline” ja “ulatuslik” tuleb kohalikul omavalitsusel igakord kaalutusõiguse alusel sisustada, sest detailplaneeringute maa-alad ja tingimused on igakord erinevad.<sup>46</sup> Nimetatud definitsiooni nõrkusi ning üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise seonduvat käsitleb autor põhjalikumalt käesoleva töö teises osas.<sup>47</sup>

### **1.3.3. Planeeringumenetlus ja selle etapid**

#### **1.3.3.1. Korraldus**

K.Pikamäe on märkinud, et: „PlanS § 1 lg 2 kohaselt on selle seaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Kõiki Planeerimisseaduse sätteid tuleb tõlgendada sellest eesmärgist

---

<sup>45</sup> PlanS § 9 lg 7 ja 7<sup>1</sup>. Sellise konkreetse definitsiooni järgi oli praktikas suur vajadus, kuna varasemalt tõlgendasid erinevad kohalikud omavalitsused põhilahenduste muutmise alla väga erinevaid asju, mis tekitas omakorda suurt segadust.

<sup>46</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 4.

<sup>47</sup> Vt käesoleva töö p 2.3 ja 2.4.

lähtudes. Selleks et soovitud eesmärki saavutada, on seadusandja PlanS § 3 lg 1 sätestanud, et planeeringute koostamine on avalik.<sup>48</sup>

Eeltoodust nähtub üks planeerimismenetluse läbiviimise üks kõige olulisemaid põhimõtteid - selle avalikkus. Lisaks avalikkuse põhimõttele on läbiv planeerimismenetluses planeerimisotsuste diskretsioonilisuse põhimõte. Planeeringud kuuluvad administratsiooni diskretsiooni mõistesse ja moodustavad diskretsiooni eriliigi – planeerimisdiskretsiooni. Selle diskretsiooniliigi puhul on administratsioonil küllaltki suur tegevusvabadus vastavate planeeringute koostamisel.<sup>49</sup>

Diskretsiooni kasutamise õigus eeldab aga seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited, seisukohad. Kuna planeerimismenetluse puhul on tegemist planeerimisdiskretsiooniga, siis on erinevate huvide kaalumine kohustuslik. Samuti eeldab diskretsiooni õiguspärane rakendamine planeerimismenetluses põhjendamiskohustuse ranget järgimist.

Riigikohus on planeerimismenetluses pidanud ülioluliseks põhjendamiskohustuse täitmist, mistõttu käesoleva töö autor toob siinkohal välja olulisemad punktid selle järgimiseks.

Riigikohtu 17.10.2007 otsusest nr 3-3-1-39-07 võib välja tuua kolm põhimõtet planeerimisotsuse motiveerimise osas. Esiteks haldusakt peab olema kirjalikult põhjendatud. Teiseks tuleb haldusakti põhjenduses tuua akti õiguslik ja faktiline alus ning kolmandaks peavad kaalutusõiguse alusel antud haldusaktist nähtuma kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Eeltoodud põhimõtete eesmärk on tagada nii haldusorgani enesekontroll, kui ka võimalus otsuse hilisemaks kontrollimiseks kohtu poolt. Riigikohus nõuab ka, et juhul kui kasutatakse võimalust viidata teistele dokumentidele, tuleb põhikaalutlused esitada ja need peavad olema nähtavad haldusaktist endast või peab olema

---

<sup>48</sup> K.Pikamäe (viide 33), lk 451.

<sup>49</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 95.

arusaadav milline osa viidatud dokumendist kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.<sup>50</sup> Reeglina toob motiveerimiskohustuse järgimata jätmine kaasa haldusakti tühistamise.<sup>51</sup>

Kuna planeerimisalase tegevuse korraldamine on antud kohaliku omavalitsuse pädevuses, siis on seadusandja andnud volituse kohalikele omavalitsustele vastavalt PlanS § 5 kehtestada valla või linna ehitusmäärus. Ehitusmäärusega määratakse kindlaks valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid välja arvatud maakasutus- ja ehitustingimuste määramine. Samuti kehtestatakse kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotus planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.<sup>52</sup>

Autor on lisanud tööle ühe üldplaneeringu ja ühe detailplaneeringu menetluse kirjelduse, kus on ära näidatud kõik menetluse etapid.<sup>53</sup>

### **1.3.3.2. Planeeringu algatamine ja koostamine**

Iga isik võib teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Planeeringu koostamise algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda.<sup>54</sup>

Kui kohalik omavalitsus leiab, et planeeringu algatamise ettepanekus sisalduva eesmärgi elluviimine soovitud asukohas ei ole vastuvõetav, peab detailplaneeringu algatamisest keeldumise põhjendus olema sisuliselt põhjalikult motiveeritud ning sellest tuleb kirjalikult teavitada ettepaneku tegijat.

Üldplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Koostamise algatamine tähendab kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et

---

<sup>50</sup> RKHKo 17.10.2007 nr 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kaebus Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks. – RT III 2007, 36, 291. Vt ka RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebused Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsusega nr 278 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks. - RT III 2003, 31, 317. RKHKo 09.06.2004 nr 3-3-1-28-04 Terje Päivili kaebus Põltsamaa Linnavolikogu 20. jaanuari 2003. a otsuse nr 19 ja Jõgeva maavanema 3. aprilli 2003. a korralduse nr 351 tühistamiseks.- RT III 2004, 17, 204.

<sup>51</sup> Selles osas on Riigikohus teinud ühe erandi. Vt RKHKo 17.05.2005 nr 3-3-1-16-05 Siim-Olaf Hõimla kaebus Võru Linnavolikogu 14. jaanuari 2004. a otsuse nr 96 tühistamiseks. RT III 2005, 18, 183.

<sup>52</sup> Vt ka RKÜKo 03.12.2007 nr 3-3-1-41-06 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 15.09.2004 korralduse nr 1799-k tühistamiseks. – RT III 2007, 44, 350. Nimetatud lahend on ilmselgelt aluseks 01.07.2009 jõustunud Planeerimisseaduse muudatusele, millega keelati ehitusmäärusega määrata maakasutus- ja ehitustingimusi. Antud lahendit on autor käsitlenud pikemalt ka käesoleva töö p 2.5.

<sup>53</sup> Vt Lisa 3.

<sup>54</sup> PlanS § 10 lg 1.

planeeringu koostamisele tuleb asuda.<sup>55</sup> Seega planeerimismenetluse esimeseks sammuks on planeeringu algatamise otsustamine.

Seejuures võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks seda siis planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise ulatuses.<sup>56</sup> See tähendab, et planeeringu koostamise juhtimine ja menetlustoimingute tegemine jääb kohaliku omavalitsuse pädevusse.

Detailplaneeringu koostamist või detailplaneeringu koostamise tellimist ei tohi detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule teatud juhtudel üle anda. Seda eelkõige siis kui planeeritava maa-ala kohta kas puudub kehtestatud üldplaneering või soovitakse muuta kehtivat üldplaneeringut.<sup>57</sup>

Kui esineb asjaolu, mis takistab planeeringu koostamisest huvitatud isikul lepingus ettenähtud ülesannet täita, on planeeringu koostamise korraldajal õigus haldusleping ühepoolselt lõpetada. Nimetatud juhul võib teha otsuse planeerimismenetluse lõpetamise kohta.<sup>58</sup>

Kuna planeeringu algatamise ettepaneku võib teha iga isik, siis selle põhjal on halduspraktikas kujunenudki välja kohalike omavalitsuste passiivne roll detailplaneeringute algatamisel. Kuni 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse redaktsiooni kohaselt võis näha igapäevases praktikas seda, et planeerimine toimus enamasti kruntide kaupa ja lepingu alusel, kuna detailplaneeringu algatamisest ja koostamisest olid reeglina huvitatud just kruntide omanikud. See ei taganud aga kohaliku omavalitsuse territooriumi ühtlast ning terviklikku ruumilist arengut. Ka Riigikontroll on märkinud oma 15.05.2009 aruandes Riigikogule, et vallad ja linnad on detailplaneeringute koostamise sisulise juhtimise valdavalt usaldanud planeeringust huvitatud isikule. Seaduses detailplaneeringute koostamise tellimisele seatud piirangud ei täida oma eesmärki, neid täidetakse formaalselt ja tegelikkuses olid valdava enamiku

---

<sup>55</sup> PlanS § 10 lg 4, 5 ja 7.

<sup>56</sup> PlanS § 10 lg 6 ja lg 8 p 1.

<sup>57</sup> Vt PlanS § 10 lg 6<sup>1</sup>.

<sup>58</sup> PlanS § 10 lg 6<sup>2</sup>. Enne 01.07.2009 jõustunud Planeerimisseaduse redaktsioonis puudus viide kohaliku omavalitsuse õigusele lõpetada leping huvitatud isikuga kui ilmneb seaduses toodud takistus detailplaneeringu koostamiseks või tellimiseks huvitatud isiku poolt. Samuti on täiendatud kehtivas redaktsioonis piiranguid, millal ei või planeeringu koostajaks või koostamise tellijaks olla huvitatud isik.

detailplaneeringute rahastajateks detailplaneeringust huvitatud isikud.<sup>59</sup> Uus seadus ei ole veel piisavalt kaua kehtinud, et oleks näha, kas eeltoodud seaduse muudatus on olukorda ka praktikas põhjalikumalt muutnud. Planeeringute koostamise ja koostamise tellimisega seotud probleemkohtadel on autor peatunud põhjalikumalt töö põhiosas.<sup>60</sup>

Kuigi me ei leia Planeerimisseadusest mõistet lähteülesanne (lähteseisukohad), siis enne planeeringu koostamise algatamise otsustamist võidakse koostada ka planeeringu lähteülesanne. See on volikogu poolt kinnitatav dokument, millega fikseeritakse esialgsed seisukohad planeeringu koostamisele asumisel. Need ei ole midagi lõplikku, vaid need muutuvad ja täienevad planeeringu koostamise käigus. Seega ei tohiks tegelikult neid vastu võtta õigusaktina, mis määrab ära juba enne planeeringu kehtestamist planeeringu sisu.<sup>61</sup>

Üldplaneeringut võivad koostada või nende koostamist juhtida vastavate erialade kõrgharidusega spetsialistid, kellele planeeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus on planeeringu koostamise ülesandeks teinud. Kõrgharidusega arhitekt, planeerija või muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist võib iseseisvalt ja oma vastutusel koostada detailplaneeringuid.<sup>62</sup>

### **1.3.3.3. Avalikkuse informeerimine**

Peale planeerimismenetluse algatamist on järgmiseks sammuks avalikkuse informeerimine algatatud planeeringutest. Kohalik omavalitsus informeerib avalikkust kavatsetavatest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest vastavas ajalehes vähemalt üks kord aastas ehitusmääruses sätestatud ajal. Vastav ajaleht on üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht ja linnaosadega linnade puhul regulaarselt ilmuv linnaosa leht, samuti regulaarselt ilmuv maakonnaleht või üleriigilise levikuga

---

<sup>59</sup> Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Kas vallad ja linnad juhivad ruumilise planeerimise teel ise oma arengut? Riigikontrolli aruanne Riigikogule 15.05.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/>, 17.05.2010.

<sup>60</sup> Vt käesoleva töö p 2.6.

<sup>61</sup> Vt ka RK haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu koosseisus 20.12.2001 otsus nr 3-3-1-15-01 AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 18.12.2000 otsuse peale haldusasjas nr II-3/381/2000 AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kaebuses Tallinna Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks. – RT III 2002, 4, 34. Nimetatud lahendis märkis Riigikohus, et lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitstavat usaldust, et planeering alagatud kujul ka kehtestatakse, kuna see oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni ja planeerimismenetluse avalikkuse kaasamise põhimõttega.

<sup>62</sup> PlanS § 13 lg 1 ja 2. Planeeringute põhikoostajaks on aga siiski arhitektid, kelleks võivad olla PlanS § 13 lg 3 kohaselt ka isikud, kes on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis omandanud arhitekti kutsekvalifikatsiooni, mida tõendab vastavas Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsis välja antud dokument.

päevaleht, mille on kohalik omavalitsus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks. Sama teave avaldatakse ka kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse veebilehel.<sup>63</sup>

Kohalik omavalitsus, kes planeeringu koostamist korraldab, teatab planeeringu algatamisest, annab informatsiooni planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta, sealhulgas määratleb planeeritava maa-ala piiri, ning tutvustab algatatud planeeringu eesmärgi vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist.<sup>64</sup> Sellisel kujul informatsiooni avaldamine on vajalik eelkõige seetõttu, et anda piisavalt informatsiooni selle kohta, milline maa-ala on haaratud planeeringualasse.

Õiguslalases kirjanduses on märgitud, et: „Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast halduse tavast peab asutus avalikkust informeerima kaalukatest otsustest isegi seaduses sätestatust intensiivsemalt. Eriti kehtib see juhul, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Informatsiooni levimist ei taga ainult see, et teave on põhimõtteliselt või isegi küllalt hõlpsasti kättesaadav. Selleks, et teabega tutvuda, peab huvitatud isikul aimu olema, et selline teave üldse eksisteerib.“<sup>65</sup>

Kui tegemist on eriti olulise planeeringuga, siis leiab autor, et kuigi seadus sätestab suhteliselt laialdase informeerimise kohustuse, tuleks kohalikel omavalitsustel järgida ka eeltoodud põhimõtet ning teavitada isikuid intensiivsemalt kui seadus selleks kohustab. Näiteks võib tuua tuuleparkide, suurte tootmishoonete vms planeerimise juhud, kus avalikkus ja asjast huvitatud isikud soovivad kindlasti oma seisukohti avaldada.

N.Parrest on samas märkinud, et: „Paraku tuleb nentida, et tavaametnikule võib üldine viide printsiipidele jääda võõraks ning praktikas on enam kasu normist, millele konkreetselt tugineda – kas või selleks, et ära hoida teiste menetlusosaliste etteheiteid ametnikule tema liigse agaruse eest.“<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> PlanS § 11 lg 1-3. Alates 01.07.2009 tuleb teated kavatatavatest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest avaldada ka linnaosa lehes, varasemalt selline kohustus puudus. Viimane on eriti vajalik seetõttu, et linnaosa lehed viiakse Tallinnas praegu tasuta kõikidesse kodudesse, mis aitab oluliselt kaasa elanikkonna informeerituse parandamisele. Uuenduseks on ka eelpool nimetatud teadete veebilehel avaldamise kohustus. (Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 6).

<sup>64</sup> PlanS § 12 lg 1.

<sup>65</sup> I.Pilving. Öppematerjal kohtunikele 2003. Haldusõiguse põhiprobleeme. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 2004, lk 30.

<sup>66</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7 lk 466.

Kohalik omavalitsus on kohustatud kuu aja jooksul pärast detailplaneeringu algatamise otsuse tegemist panema detailplaneeringualal nähtavale kohale informatsioonitahvli või -teatise vähemalt kuuks ajaks. Informatsioonitahvel või -teatis peab olema märgatav ja see peab sisaldama informatsiooni planeeringu maa-ala asukoha, suuruse, piiride ja eesmärkide kohta.<sup>67</sup> Sundvõõrandamise ja sundvalduse kohaldamise vajadusel kehtib erikord.<sup>68</sup> Siinkohal on oluline märkida, et Riigikohus on põhjalikult käsitlenud kohalike omavalitsuste kohustust teavitada isikuid planeeringutest ning kohtupraktika kohaselt ei piisa alati ainult seaduses otseselt nimetatud isikute teavitamisest planeeringute algatamisel, vaid igal konkreetsel juhul tuleb vaadata ega ei ole isikuid, kelle huve võiks vastav planeering puudutada.<sup>69</sup>

Kohalik omavalitsus edastab teate detailplaneeringu algatamise kohta planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikele, kes ei ole detailplaneeringu algatamise ettepanekut teinud, ja naaberkinnisasjade omanikele, kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates. Korterühistu puhul loetakse kinnisasja omanikuks, kellele käesolevas seaduses sätestatud juhtudel tuleb edastada teated, korteriühistut, kes korraldab teate edastamise korteriühistu liikmetele.<sup>70</sup> Selline naaberkinnisasjade omanike lihtkirjaga informeerimise nõue eelkõige vajalik seetõttu, et neid mõjutab kavandatav planeering kõige rohkem. Samas on sellekohane informeerimise nõue proportsionaalne ega ole ülemäära kulukas. See tagab eelkõige planeerimismenetluse avalikkust.

#### **1.3.3.4. Koostöö ja isikute kaasamine**

Planeeringu koostamine on üldjuhul praktikas pikk protsess, mis kestab planeeringu algatamise otsuse tegemisest kuni planeeringu vastuvõtmise otsuse tegemiseni. Kuid alati ei

---

<sup>67</sup> PlanS § 12 lg 3<sup>1</sup>.

<sup>68</sup> Vt PlanS § 12 lg 4.

<sup>69</sup> Vt näiteks RKHKm 23.04.2008 nr 3-3-1-12-08 Kulle Kurreli määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 11. detsembri 2007. a määruse peale haldusasjas nr 3-06-59 kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 28. aprilli 2004. a korralduse nr 863-k "Tallinna Tehnoloogiapargi detailplaneeringu algatamine" tühistamiseks ja Tallinna Linnavalitsuse kohustamiseks detailplaneeringu algatamisega hõlmatud maaüksuse tagastamise otsustamiseks. – RT III 2008, 19, 134; RKHKm 01.10.2002 nr 3-3-1-57-02 Vladimir Kostapi kaebus Lääne-Viru maavanema korralduste ja Lääne-Viru Maavalitsuse toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks ja tühistamiseks. – RT I 202, 24, 269; RKHKm 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale. – RT I 2003, 18, 167; RKHKm 27.09.2005 määrus nr 3-3-1-47-05 Margus Vähi kaebus Otepää Vallavolikogu otsuse tühistamiseks. – RT III 2005, 28, 296; RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02 OÜ Rasmusson kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2001. a otsuse peale haldusasjas nr II-3/283/01 Balti Baasi AS (pankrotis) kaebuses Tallinna Linnavalitsuse, Põhja-Tallinna Valitsuse ja Tallinna Linnaplaneerimise Ameti tegevuse õigusvastasuse tuvastamiseks ja Tallinna Linnavalitsuse korralduste õigusvastasuse kindlakstegemiseks ning tühistamiseks. – RT III 2002, 7, 61.

<sup>70</sup> PlanS § 12 lg 6 ja lg 7.

pruugi see nii olla ning vastuvõtmise otsuseni on jõutud väga kiiresti. Protsessi mõttes ei ole liigne kiirustamine õige. Nimelt on Riigikohtu 18.02.2002 lahendis nr 3-3-1-8-02 märgitud, et olukorras, kus planeeringu algatamine ja vastuvõtmine toimusid ühel ja samal päeval, on tegemist planeerimismenetluse normide ilmselge ja olulise rikkumisega. Selline planeeringu menetlemine välistab ühe planeerimismenetluse etapi - planeeringu koostamise - korrektse ja seadusega kooskõlas oleva läbiviimise ning eirab täielikult planeerimismenetluse puhul olulist avalikkuse põhimõtet.<sup>71</sup>

Planeeringu koostamisse tuleb kaasata erinevaid ametkondi olenevalt sellest, millise planeeringuga on tegemist, samuti huvitatud isikuid. Huvitatud isiku mõiste leiame HMS § 11 lg 2, mille kohaselt haldusorgan võib menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada. Selliste isikute kaasamine ei ole alati kohustuslik – seega haldusorgan võib nad kaasata kuid ei pea.

Kriteeriume selliste isikute määratlemiseks on raske üheselt välja tuua. Puudutatud võivad olla näiteks isiku majanduslikud huvid, samuti võib see põhjustada ka lihtsalt faktilisi ebamugavusi. Huvitatud isikute kaasamisel tuleb arvestada, et nende kaasamisega kaasnev viivitus ei tohi olla eaproportsionaalne võrreldes kaasamisest saadava kasuga. Piiri tõmbamine puudutatud huvi alusel kaasatavate ja mittekaasatavate isikute vahel on seetõttu fakti küsimus, mis sõltub eelkõige konkreetse haldusasja spetsiifikast ja tuleb otsustada haldusorgani poolt diskretsiooniõigust rakendades.<sup>72</sup>

Üldplaneeringu puhul koostatakse planeeringud koostöös planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ja maavanemaga ning planeeritava maa-ala elanike ja teiste huvitatud isikutega. Detailplaneeringu puhul koostöös planeeritava maa-ala elanike ning kinnisasjade ja naaberkinnisasjade omanikega ning olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanike või valdajatega.<sup>73</sup> Samuti võib olla vajalik koostöö Keskkonnaameti, Päästeteenistuse, Muinsuskaitseameti või MTÜ-de või sihtasutustega. Seda siis lähtuvalt konkreetse planeeringu iseloomust.

Peamiseks erisuseks üld- ja detailplaneeringute koostamisel on lähtuvalt planeeringu ulatusest ka koostööle kaasatavate isikute hulk ja piirid. Kui näiteks üldplaneeringuga kavandatakse

---

<sup>71</sup> RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02 (viide 69).

<sup>72</sup> A.Aedmaa, E.Lopman, N. Parrest jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 70.

<sup>73</sup> PlanS § 16 lg 1 p 3-6.

prügilat, siis on nii elanikkonna kui ka teiste asutustega koostöö läbiviimise vajadus oluliselt laiem kui näiteks detailplaneeringu puhul, millega planeeritakse ühele kinnistusele väikeelamu ehitusõiguse määramist.

Üldplaneeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude tutvustamiseks korraldab kohalik omavalitsus väljapanekuid ja avalikke arutelusid, mille vajaduse määrab ära kohalik omavalitsus. Juhul kui detailplaneering muudab üldplaneeringu lahendusi on ühe arutelu korraldamine kohustuslik<sup>74</sup>

Siinkohal on J.Lass avaldanud seisukoha, et vastav säte ei tähenda, et detailplaneeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduste avalikke arutelusid ei peagi korraldama, vaid see tähendab, et kohalik omavalitsus peab rakendama kaalutusõigust avalike arutelude vajaduse üle otsustamisel. Praktikas võiks vastavatest aruteludest loobuda vaid tõesti lihtsate üldplaneeringut järgivate detailplaneeringute puhul.<sup>75</sup> Käesoleva töö autor leiab, et tegemist on veidi lihtsustatud lähenemisega, kuna kaalutlusi lähteseisukohtade ja eskiislahenduste tutvustamata ja nende pinnalt kerkida võivate avalike arutelude korraldamata jätmiseks võib olla erinevaid. Seejuures ei ole tegemist seaduseses otse sätestatud nõudega. Arvestada tuleb ka haldusmenetluse ökonoomika printsiipi ja haldusmenetluse mõistliku aja jooksul läbi viimise vajadust.

Kohalik omavalitsus kaasab puudutatud isiku detailplaneeringu koostamisse ja teatab sellest talle esimesel võimalusel. Puudutatud isik on uus mõiste Planeerimisseaduses alates 01.07.2009 ning tegemist on huvitatud isikute kitsendatud ringiga, kes on siis nüüd konkreetselt seaduses ära määratletud ning kelle huve võib planeering riivata rokem kui avalikkust. Puudutatud isikuks loetakse kinnisasja omanikku, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt ning planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanikku ja ka planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanikku, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.<sup>76</sup> Eeltoodud määratlus on tähtis just selle poolest, et puudutatud isikute informeerimise ja kaasamise kohustus on suurem kui avalikkuse oma ning see peab tagama puudutatud isikute huvide efektiivsema kaitse.

---

<sup>74</sup> PlanS § 16 lg 2 ja 3.

<sup>75</sup> J.Lass (viide 10), lk 39.

<sup>76</sup> PlanS § 16 lg 4.

Kohalikul omavalitsusel on teavitamise kohustus läbi ajalehe teate avaldamisega planeeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduste väljapanekust ning avaliku arutelu ajast, kohast ja väljapaneku kestusest. Teatud juhtudel näeb seadus ette ka intensiivsema teavitamise kirja teel. Planeeringu koostamise ajal võib iga isik esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Kirjalikele ettepanekutele vastab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus.<sup>77</sup>

Selline teavitamise süsteem tagab planeerimismenetluse avalikkuse põhimõtte järgmist ning võimaldab piisavalt planeeringust huvitatud isikul avaldada oma arvamust planeeringu kohta. Sellega rakendab kohalik omavalitsus haldusmenetluses tuntud printsiipi – õigus olla ära kuulatud, mis omakorda tagab õiglase otsuse ning otsuse aktsepteeritavuse. Samuti tagab kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele vastamise kohustus seda, et kohalik omavalitsus kaalub ettepanekud ning vastuväited läbi.

### **1.3.3.5. Planeeringute kooskõlastamine**

Kooskõlastuse andmine haldusaktile ei või toimuda pelgalt formaalselt. Kooskõlastuse andja peab hindama taotletava haldusakti õiguspärasust kogu oma pädevuse ulatuses. Kooskõlastused ei kujuta endast eelhaldusakti. Kooskõlastus ja ka selle andmisest keeldumine on menetlustoimingud.<sup>78</sup>

Planeeringuseaduse kohane kooskõlastus on nõuandev seisukoht, kus menetlust läbi viiv haldusorgan suhtleb erialaste teadmistega ametkondadega. Planeering tuleb kooskõlastada vastavate ametkondadega. Arvestades uurimispõhimõtet võib kooskõlastaja põhjendatud vajadusel nõuda menetlust läbiviivalt haldusorganilt ka täiendavaid materjale.<sup>79</sup>

Enne planeeringu vastuvõtmist kooskõlastab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus planeeringu vastavalt seadusele. Peamisteks kooskõlastusandjateks on erinevad riigiasutused, kelle valitsemisalasse planeering võib puutuda. Näiteks Keskkonnaamet, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Tehnilise Järelevalve Amet jt.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> PlanS § 16 lg 6 ja 8.

<sup>78</sup> I.Pilving. Öppematerjal kohtunikele 2003. (viide 65), lk 15.

<sup>79</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 7.

<sup>80</sup> Vt PlanS § 17 lg 2 p 2-5 ja lg 2<sup>1</sup>.

Peale Planeerimisseaduses nimetatud kohustuslike kooskõlastuste võtmise tuleb kohalikel omavalitsustel detailplaneeringute kooskõlastamise vajadus määrata ise. Juhul kui tegemist on üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringuga, määrab kooskõlastuste vajaduse maavanem. Üldplaneeringu kooskõlastamise vajaduse määrab samuti maavanem.<sup>81</sup>

Planeeringute kooskõlastamine on vajalik teiste riigiasutuste seisukohtade ja vastuväidete teada saamiseks. Samas on siinkohal regulatsioon suhteliselt ebaselge – vähemalt selles osas mis puudutab kohaliku omavalitsuse sisepädevust selle küsimuse üle otsustamisel. Samuti on täpselt reguleerimata, kuidas ja mille alusel määrab maavanem vajalikud kooskõlastused. Kas näiteks oleks kohalikel omavalitsustel oma ehitusmäärustes mõistlik kehtestada selged reeglid, millised kooskõlastused on vajalikud lisaks Planeerimisseaduses märgitule.

PlanS § 17 lg 4 kohaselt kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele. Antud seisukohta toetab ka Riigikohtu halduskollegiumi 14.10.2003 otsus nr 3-3-1-54-03, milles leiti, et ettepanekut ei pea arvestama ja sellest lähtuvalt planeeringut muutma, küll tuleb aga põhjendada, miks seda ettepanekut ei arvestata.<sup>82</sup> Seega on jäetud otstarbekuse küsimus kohaliku omavalitsuse diskretsiooni.

Seega eristab Planeerimisseadus seadustele, õigusaktidele ja kehtestatud planeeringule tuginevad ning subjektiivsed, mingile kaalutlusele tuginevad ettepanekud ja vastuväited. Esimesi peab arvestama, teisi võib käsitleda kui nõuannet/soovitust planeeringu koostajale, mille arvestamine ei ole kohustuslik. Selline regulatsioon on vajalik, et vältida kooskõlastuste andjate poolt esitatavaid subjektiivseid seisukohti ning tingimusi, millel puudub seaduslik alus.<sup>83</sup>

Seejuures tuleb märkida, et võimaliku kooskõlastajaga tuleks alustada koostööd juba planeeringu koostamise algstaadiumis, mis tagab selle, et hea koostöö puhul on ametniku kooskõlastuse saamine rohkem formaalsus, mis fikseerib eduka koostöö tulemuse.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Vt PlanS § 17 lg 3 p 2 ja 3.

<sup>82</sup> RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03 (viide 50).

<sup>83</sup> J.Lass (viide 10), lk 30.

<sup>84</sup> *Ibid*, lk 27.

### 1.3.3.6. Planeeringute vastuvõtmine ja avalik väljapanek

Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku. Planeeringu vastuvõtmisega kinnitab kohalik omavalitsus, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele.<sup>85</sup> Nimetatud sättest võib järeldada, et kui planeering ei vasta eeltoodud nõuetele võib jätta planeeringu ka vastuvõtmata.

Riigikohus on oma 16.12.2008 lahendis nr 3-3-1-56-08 märkinud, et: „Mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähteesmärgile ja -tingimustele, ei ole saanud nõuetekohast kooskõlastust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Kolleegium loeb üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või ka selle suure tõenäosuse. Planeeringu vastuvõtmata jätmise ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.“<sup>86</sup>

Peale planeeringu vastuvõtmist korraldatakse selle avalik väljapanek. Üldplaneeringu puhul tehakse seda valla või linna keskses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas ning detailplaneeringu puhul valla keskses ja vastavas asulas või linna keskses ja vastavas linnaosas.<sup>87</sup> Asulaks on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse kohaselt külad, alevikud, alevid ja vallasisesed linnad.<sup>88</sup> Avalikust väljapanekust tuleb teatud isikuid, kelle huve võib planeering riivata teavitada ka kirjalikult.<sup>89</sup>

Siinkohal võiks tõstada küsimuse, kas näiteks elanikkonna suur vastuseis, mis ilmneb pärast planeeringu vastuvõtmist avaliku väljapaneku käigus saab olla aluseks planeeringu kehtestamata jätmisele. Käesoleva töö autor leiab, et võib küll, kuna planeeringu vastuvõtmise üks eesmärke võiks olla asja avalikkusele arutamiseks andmine, seejuures ei tekita planeeringu vastuvõtmine kohustust veel planeeringut vastuvõetud kujul kehtestada.

---

<sup>85</sup> PlanS § 18 lg 1.Enne 01.07.2009 puudus PlanS-es selline planeeringu vastuvõtmise definitsioon. PlanS eelnõu seletuskirja kohaselt on praktikas tekkinud mitmeid probleeme planeeringu vastuvõtmise sisulise ja õigusliku tähenduse määratlemisel, mistõttu on vastava definitsiooni seaduses sätestamine põhjendatud. (Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 8.

<sup>86</sup> RKHKo 16.12.2008 nr 3-3-1-56-08 Saue Vallavalitsuse kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 15. mai 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-1615 OÜ Tera-Iter kaebuses Saue Vallavalitsuse menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamiseks ja planeerimismenetluse jätkamise kohustamiseks. – RT III 2008, 52, 366.

<sup>87</sup> PlanS § 18 lg 2.

<sup>88</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 2. Vastu võetud 22.02.1995 RT I 1995, 29, 356; 1996, 42, 808; 1999, 93, 833; 2002, 34, 207; 2004, 56, 399; 2006, 14, 111.

<sup>89</sup> Vt PlanS § 18 lg 5.

Kohalikul omavalitsusel peab olema võimalik kuni planeeringu kehtestamiseni planeeringulahendusi muuta järgides selleks muidugi seaduses ette nähtud korda.

Eeltoodud seisukohta toetab ka Riigikohtu 12.05.2008 otsus nr 3-3-1-16-08, mille kohaselt PlanS § 18 lg 2 eesmärk mitte ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamisse. Riigikohus märgib, et: „Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele. Väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti, lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega. PlanS § 3 lg 1 kohaselt on planeeringute koostamine avalik. Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute õigeaegne informeerimine ja kaasamine planeeringu koostamisse. [...] Haldusorgan peab tegema planeeringu avaliku väljapaneku korraldamisel omalt poolt kõik võimaliku, et huvitatud isikud saaksid planeerimismenetluses osaleda. Kuivõrd planeeringuala lähiümbruse elanike huvitatust planeeringust saab eeldada, näeb planeerimisseadus ette detailplaneeringu avaliku väljapaneku korraldamise just selles asulas, kus planeeritav maaüksus paikneb.<sup>90</sup>

Üldistatult võib öelda, et kui enne planeeringu vastuvõtmist ja avalikustamist fikseeritakse kohaliku omavalitsuse ja planeeringu algatamise taotluse teinud isiku (arendaja) huvide võimalik tasakaalustamine ja seaduslikkus, siis peale planeeringu vastuvõtmist avalikustamise käigus selgitatakse ja tasakaalustatakse otseselt need huvid konkreetsete huvitatud isikute huvidega. Autor tahab siinkohal juhtida tähelepanu sellele, et Planeerimisseaduses nimetatakse seda ka avalikkuseks, mis on aga veidi eksitav, sest kohalik omavalitsus peab olemuslikult just avalikke huvisid kaitsma. Samas on selge, et ametnikel ei ole monopoli avalike huvide määrtlemiseks, vaid see saab demokraatlikus ühiskonnas toimuda ainult kohaliku omavalitsuse ja avalikkuse arutelude käigus.

Planeeringute avalikust väljapanekust ja avaliku arutelu kohast tuleb avalikkust informeerida ajalehe kaudu. Oluliseks uuenduseks võrreldes enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse redaktsiooniga on kohustus, et avaldatavas teates tuleb detailplaneeringu puhul anda informatsiooni, kas detailplaneering sisaldab üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut. Koos avaliku väljapaneku teatega tuleb avaldada planeering kohaliku

---

<sup>90</sup> RKHKo 12.05.2008 nr 3-3-1-16-08 Mati Kohlap (Kohlap) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 30. novembri 2007. a otsuse peale haldusajal nr 3-06-2062 kaebuses Harku Vallavolikogu 21. septembri 2006. a otsuse nr 86 tühistamiseks. RT III 2008, 23, 155.

omavalitsuse veebilehel.<sup>91</sup> Selline lünk regulatsioonis võis kaasa tuua olukorra, kus isikud, usaldades kehtivas üldplaneeringus kehtestatut, ei osanud huvi tunda neid huvitada võiva detailplaneeringu menetluse vastu.<sup>92</sup>

Planeeringu avaliku väljapaneku ajal peab maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse tööaja jooksul olema tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses. Koos planeeringuga pannakse avalikul väljapanekul välja planeeringule antud kooskõlastused ning planeeringu koostamist korraldava maavanema või kohaliku omavalitsuse seisukohad kooskõlastustega esitatud ettepanekute ja vastuväidete kohta. Üldplaneeringu avaliku väljapaneku kestus on neli nädalat ja detailplaneeringul kaks nädalat. Detailplaneeringutel, mis sisaldavad kehtestatut üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut või mille koostamise aluseks puudub kehtestatut üldplaneering on avaliku väljapaneku kestuseks neli nädalat.<sup>93</sup>

Kuigi seadus sätestab, et avalik väljapanek peab olema juurdepääsetav tööaja jooksul, leiab autor nõustudes siinkohal J.Lassi seisukohaga, et oleks siiski vajalik määrata ka mingid töövälised ajad, millal avalikku väljapanekut saab külastada ning sellest teatada avaliku väljapaneku kuulutuses.<sup>94</sup>

Igal isikul on õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Vastuväide on mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid.<sup>95</sup> Nimetatud säte ei piira absoluutselt isikute ringi, kes võivad oma seisukohti planeeringu kohta avaldada. Ettepanekuid ja vastuväiteid võib esitada nii suuliselt kui ka kirjalikult posti teel või elektronpostiga.

Seejuures on planeeringu koostamist korraldaval kohalikul omavalitsusel või maavanemal kohustus esitada kirjalikult esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele põhjendatud seisukoht

---

<sup>91</sup> PlanS § 18 lg 6 lg 6<sup>1</sup>.

<sup>92</sup> K.Pikamäe (viide 33), lk 453.

<sup>93</sup> PlanS § 18 lg 8, 9 ja § 19 p 2, 3 ja 4.

<sup>94</sup> J.Lass (viide 10), lk 28.

<sup>95</sup> PlanS § 20 lg 1.

nende kohta ning samuti tuleb neile teatada avaliku arutelu toimumise aeg ja koht nelja nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist.<sup>96</sup>

Riigikohtu hinnangul ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud detailplaneeringuga samadest eesmärkidest. Planeeringu käigus tuleb arvestada kõiki põhjendatud huve. On loomulik, et erinevad huvid planeerimismenetluse käigus põrkuvad. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.<sup>97</sup>

Planeerimismenetluses tehtud ettepanekule vastamine on osaks ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas.<sup>98</sup>

Üldplaneeringute puhul on avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu korraldamine kohustuslik, detailplaneeringute puhul tuleb seda teha juhul, kui avaliku väljapaneku käigus on detailplaneeringu kohta laekunud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid. Arutelu toimumisest tuleb teavitada vastavas ajalehes. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel teeb kohalik omavalitsus planeeringus vajalikud parandused ja täiendused ning Planeerimisseaduses sätestatud juhtudel esitab planeeringu järelevalve teostajale koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, korratakse planeeringu kooskõlastamist isikuga, keda muudatus puudutab, ning avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu planeeringu muutmise järel. Vastuväiteid esitanud isik võib ka loobuda oma vastuväidetest teavitades sellest kohalikku omavalitsust.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> PlanS § 20 lg 2.

<sup>97</sup> RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03 (viide 50).

<sup>98</sup> RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu (Jaanikesing) kaebus Põltsamaa Vallavolikogu 18. oktoobri 2007. a otsuse nr 148 tühistamiseks. – RT III 2009, 4, 27.

<sup>99</sup> PlanS § 21 lg 1-6.

### 1.3.3.7. Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord

Seadus annab võimaluse detailplaneering koostada lihtsustatud korras. Sellisel juhul võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisel loobuda planeeringu vastuvõtmise ja avalikustamise nõuete täitmisest, asendades need planeeritava maa-ala ja naaberkinnisasjade omanike kirjalike nõusolekutega, mille puudumisel langetab otsuse kohalik omavalitsus, arvestades naaberkinnisasja omanike seisukohtadega, kui detailplaneering koostatakse, kas olemasoleval hoonestatud maa-alal kuni kolme üksikelamu, suvila või aiamaja krundi planeerimiseks või olemasoleva hoonestuse vahele jääva ühe tühja krundi planeerimiseks, kui krundile kavandatava ehitise põhifunktsioon on korterelamu või büroohoone, mille maht ei muuda piirkonna hoonestuslaadi ega ole vastuolus piirkonna planeerimispõhimõtetega.<sup>100</sup>

Eelnimetatud hooneid lihtsustatud menetluskorras planeerides tuleb koostada detailplaneering, mis järgib kõiki vajalikke seaduses nimetatud detailplaneeringu sisulisi eesmärke.<sup>101</sup> Sellise lihtsustatud korra ettenägemine võimaldab lihtsamate detailplaneeringute kiiremat ja odavamat menetlust, kus samas on arvestatud kõikide osapoolte huvidega. Seega leian, et selline lihtsustatud menetlus on hädavajalik.

Uuendusena on Planeerimisseaduses toodud planeeringute lihtsustatud kord krundi suuruse määramiseks. Nimelt kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu puhul, mis koostatakse olemasolevatele hoonetele ja rajatistele krundi suuruse määramiseks aladel, kuhu ei rajata detailplaneeringu koostamise kohustust tingivaid uusi hooneid ning kus säilib hoonete kasutamise senine otstarve, loobuda planeeringu vastuvõtmise ja avalikustamise nõuete täitmisest, asendades need planeeritava maa-ala ja naaberkinnisasjade omanike kirjalike nõusolekutega, mille puudumisel langetab otsuse kohalik omavalitsus, arvestades naaberkinnisasja omanike seisukohtadega.<sup>102</sup> Selline võimalus on vajalik eelkõige omandi- ja maareformi läbiviimisel, mille käigus tagastatud või erastatud hoonetele on vaja määrata ka krunt. Kuna sellisel juhul koostatakse detailplaneering olemasolevatele hoonetele kruntide määramiseks, ei ole sisulist vajadust käsitleda kõiki seaduses nimetatud detailplaneeringu eesmärke, sest suurem osa seal nimetatust on olemasoleva ehitisega määratletud.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> PlanS § 22 lg 1.

<sup>101</sup> J. Lass (viide 10), lk 42.

<sup>102</sup> PlanS § 22 lg 2.

<sup>103</sup> J.Lass (viide 10), lk 42.

Naaberkinnisasja omanike kirjalik nõusolek peab olema reeglina eelduseks, et rakendada detailplaneeringu koostamise lihtsustatud korra erinormi. Juhul kui naabritelt kirjalikku nõusolekut ei saada, tuleb kohalikul omavalitsusel langetada otsus kaaludes seisukoha tõsidust ja põhjendatust ning arvestades naabri huvidega.<sup>104</sup> Planeeringu lihtsustatud korras koostamisel ei teostata planeeringu koostamise üle järelevalvet. Muus osas tuleb järgida tavalist detailplaneeringu menetlemise korda.

Detailplaneeringu lihtsustatud korra kasutamisele on seatud piirangud, mis on ilmselgelt vajalikud kaitstavate objektide kaitseesmärkide saavutamiseks.<sup>105</sup>

### 1.3.3.8. Järelevalve

Planeerimisprotsessis on oluline roll maavanematel, kelle pädevuses on korraldada planeerimist ja teha selle üle järelevalvet maakonnas. Detailplaneeringute üle teeb maavanem järelevalvet siis, kui need pole kooskõlas üldplaneeringuga või kui see puudub või on vaja tegelda planeerimismenetluse käigus esitatud vastuväidetega. Kohalikud omavalitsused peavad maavanemat informeerima kõikide detailplaneeringute algatamisest ja kehtestamisest.

Maavanem kontrollib, kas planeering vastab õigusaktidele ja planeeringu liigilt üldisemale kehtestatud planeeringule. Ta annab nõusoleku liigilt üldisema kehtestatud planeeringu muutmiseks temale esitatud, liigilt üldisema planeeringu muutmise ettepanekut sisaldava planeeringu kehtestamisel. Lisaks eeltoodule peab maavanem järgima planeeringus riigi huvisid, kui planeeritava maa-ala kohta puudub liigilt üldisem kehtestatud planeering.<sup>106</sup>

Seejuures on oluline märkida, et maavanem peab kontrollima ka seda, kas planeeringus on arvestatud keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) tulemusi, kuna maavanem on ainuke pädev institutsioon seda tegema. Tihtipeale maavanemad seda ei tee ja on lubanud kehtestada planeeringuid, mis ei arvesta KSH tulemustega. Selline tegevus on aga lubamatu ja mitteõiguspärane. Lisaks sellele on oluline ka kaalutlemisnõuete täitmise järgimine seda nii kontrolli teostamisel järgides, et planeeringus oleks ära toodud põhikaalutlused kui ka oma otsuste motiveerimisel.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009 (viide 24), lk 9.

<sup>105</sup> Vt PlanS § 22 lg 3.

<sup>106</sup> PlanS § 23 lg 3.

<sup>107</sup> J. Lass (viide 10), lk 30.

Järelevalve eesmärk on anda enne planeeringu kehtestamist veel üks võimalus läbi rääkida ja kokku leppida.<sup>108</sup> Planeeringu sisuliste lahenduste kohta esitatud subjektiivse vastuväite puhul peab järelevalve teostaja piisava põhjalikkusega põhjendama, miks ta mingit lahendust õigemaks peab, st et subjektiivse vastuväite kohta esitatav seisukoht tugineb kaalutusõiguslikele põhilahendustele. Sellises küsimises jääb planeeringu kehtestajale lõpliku otsuse tegemise õigus selle üle, kas vastuväidet planeeringu kehtestamisel arvestada või mitte. Kui järelevalve teostaja aga tõestab, et planeeringu sisulistes lahendustes on eksitud seaduse või muu õigusakti vastu, tuleb planeeringu sisu viia vastavusse vastava seaduse või õigusaktiga.<sup>109</sup>

Järelevalve teostaja annab planeeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja esitatud vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb kohalikule omavalitsusele ettepaneku planeeringu kehtestamiseks. Seejuures järelevalve teostaja võib põhjendatud vajaduse korral teha ettepaneku järelevalveks esitatud planeeringu osaliseks kehtestamiseks.<sup>110</sup> Heakskiidu saamine on planeeringu kehtestamise eelduseks. Enne heakskiidu saamist ei tohi planeeringut kehtestada. Ometi on esinenud mitmeid juhtusid, kus näiteks kohalikud omavalitsused on üritanud minna mööda järelevalve institutsioonist ja ei ole planeeringut üldse järelevalve teostamisele esitanud või on kehtestanud heakskiitmata planeeringu. Pikemalt peatub töö autor järelevalvega seotud probleemkohtadel käesoleva töö põhiosas.<sup>111</sup>

### **1.3.3.9. Planeeringute kehtestamine, ülevaatamine ja kehtetuks tunnistamine**

Detailplaneeringu, mille koostamise üle ei teostata järelevalvet, või maavanema poolt järelevalve käigus heakskiidetud üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Kui kehtestatud üldplaneering sisaldab kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut ja maavanem on järelevalve käigus muudatustega nõustunud, kannab maavanem vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse. Maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava üldplaneeringu kehtestamise otsus jõustub pärast üldplaneeringus sisalduvate muudatuste kandmist maakonnaplaneeringusse. Kui kehtestatav detailplaneering

---

<sup>108</sup> E. Oidermaa. Planeeringu õiguskorraldus. Tallinna Tehnikaülikool. TTÜ Kirjastus, 2004, lk 22.

<sup>109</sup> J. Lass (viide 10), lk 30.

<sup>110</sup> PlanS § 23 lg 6 ja 7.

<sup>111</sup> Vt käesoleva töö p 2.7.

sisaldab kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut ja maavanem on järelevalve käigus muudatusega nõustunud, kannab kohalik omavalitsus pärast detailplaneeringu kehtestamist muudatuse üldplaneeringusse. Planeeringu kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust.<sup>112</sup>

Seejuures on Riigikohus oma 09.06.2004 halduskollegiumi otsuses nr 3-3-1-28-04 märkinud, et selline planeeringu kehtestamine, kus lähtutakse 6 kuud tagasi toimunud planeerimismenetluse tulemustest, ei ole kooskõlas planeerimismenetlust reguleerivate normide eesmärkidega. Juhul kui eelmisest planeerimismenetlusest on möödunud pikk ajavahemik, tuleb planeeringu kehtestamiseks viia läbi uus planeerimismenetlus.<sup>113</sup> Seega peab planeerimismenetlus olema järjepidev ning liiga pika ajavahemiku erinevate menetluse etappide vahele jätmine toob kaasa eelneva menetluse tühisuse.

Planeeringute kehtestamise juures on oluline ära märkida, et Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KoKS) § 22 lg 1 p 33 kohaselt volikogu ainupädevusse kuulub PlanS § 10 lõikes 6<sup>1</sup> nimetatud detailplaneeringu, sh üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute kehtestamine.<sup>114</sup> Selle näol on tegemist erand-reegliga, mida tuleb kohalikel omavalitsustel järgida. Juhul kui üldplaneeringut muutva detailplaneeringu on kehtestanud valla- või linnavalitsus, on tegemist tühise haldusaktiga.

Üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamise teate avaldab kohalik omavalitsus vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates. Üldplaneeringu kehtestamisest teatamisel tuleb anda lühiinformatsiooni planeeringu sisu kohta, sealhulgas selle kohta, millised on linna või valla ruumilise arengu eesmärgid ning milliseks võivad kujuneda planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised mõjud ning mõjud looduskeskkonnale.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> PlanS § 24 lg 3-6.

<sup>113</sup> RKHKo 09.06.2004 nr 3-3-1-28-04 (viide 50). Käesoleva töö autor nimetatud lahendis toodud seisukohaga täielikult ei nõustu – antud kaasuses võis olla see põhjendatud, kuid edaspidises praktikas ei ole see alati põhjendatud. Näiteks kui vahepeal toimuvad kohaliku omavalitsuse valimised, siis tekitab see kohaliku omavalitsuse töös nõ augu, mis paratamatult venitab eirnevaid menetlusi sh planeerimismenetlusi.

<sup>114</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 02.02.1993. RT I 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 19, 340; 72, 1263; 84, 1475; 1995, 16, 228; 17, 237; 26-28, 355; 23, 334; 59, 1006; 97, 1664; 1996, 36, 738; 37, 739; 40, 773; 48, 942; 89, 1591; 1997, 13, 210; 29, 449; 29, 450; 69, 1113; 1998, 28, 356; 61, 984; 59, 941; 1999, 10, 155; 27, 392; 29, 401; 75, 705; 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 64, 390; 64, 393; 68, 407; 63, 387; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588; 2004, 41, 277; 56, 399; 81, 542; 89, 610; 2005, 10; 31, 230; 32, 235; 2006, 29, 218; 32, 244; 2007, 4, 19; 44, 316; 2008, 53, 293; 2009, 5, 35; 28, 170; 30, 177; 62, 405.

<sup>115</sup> PlanS § 25 lg 4 ja 5.

Teatud isikuid tuleb aga planeeringu kehtestamisest informeerida isiklikult. Enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduses puudusid täpsed juhised, keda tuleb informeerida planeeringu kehtestamisest tähtkirjaga. Riigikohus on välja toonud asjaolu, et sellekohane informeerimine on vajalik, kuna ilma huvitatud isikute informeerimiseta ei hakka kulgema ka kaebetähtaeg. Kehtiv Planeerimisseadus prandas nimetatud lünga ning määratles ära järgmised isikud, keda peab kohalik omavalitsus teavitama tähtkirjaga: 1) isikut, kelle avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kehtestamisel ei arvestatud; 2) kinnisasja omanikku, kelle kinnisasi või selle osa on vaja planeeringu elluviimiseks võõrandada; 3) kinnisasja omanikku, kelle kinnisasjale kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld; 4) puudutatud isikut.<sup>116</sup> Selline täiendav teavitamise vajadus tagab isikutele parema õiguste kaitse.

Igäihel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringuga. Kehtestatud üldplaneeringuga ja detailplaneeringuga tutvumine tagatakse planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes.<sup>117</sup> Nimetatud säte tagab haldusmenetluse üldpõhimõtte informatsiooni andmise kohustuse haldusorgani poolt (mh õigus tutvuda dokumentidega) järgimise.

Kehtestatud planeeringud tuleb aeg-ajalt üle vaadata, selleks, et selgitada välja planeeringukohase arengu tulemused ja planeeringu edasise elluviimise võimalused. Samuti peab analüüsima, kas on tekkinud uue planeeringu koostamise vajadus või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus. Lisaks eeltoodule tuleb selgitada, millised on planeeringu elluviimisel ilmnunud olulised mõjud majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale ning oluliste negatiivsete mõjude vähendamise tingimused. See ei ole ammendav loetelu ning planeeringu ülevaatamisel tuleb analüüsida ka muid planeeringu elluviimisega seotud küsimusi. Kehtestatud üldplaneeringud vaatab üle kohalik omavalitsus ja esitab ülevaatamise tulemused maavanemale hiljemalt kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi. Kehtestatud planeeringute ülevaatamise tulemustest informeerib kohalik omavalitsus avalikkust vastavas ajalehes.<sup>118</sup> Planeeringute ülevaatamine peaks tagama planeeringu elluviimise regulaarse monitooringu ja vajadusel uuendamise. Teisalt on see vajalik selleks, et tagada uue volikogu ja valla/linna valitsuse

---

<sup>116</sup> PlanS § 25 lg 7. Vt ka RKHKm 27.09.2005 nr 3-3-1-47-05 (viide 69).

<sup>117</sup> PlanS § 28 lg 1 ja 2.

<sup>118</sup> PlanS § 29 lg 1, 3 ja 4. Praeguses majanduslanguse olukorras on planeeringute ülevaatamise kohustus ja vajadus eriti aktuaalne, kuna paljude arendajate plaanid jäävad teostamata ning arendusobjektid müüakse edasi. Uued omanikud võivad aga omada erinevat nägemust maa kasutamisest ning proovida vaikselt minna mööda uue detailplaneeringu koostamise vajadusest.

pädevus järgnevate planeerimisotsuste tegemisel.<sup>119</sup> Praktikas kahjuks sellest nõudest sisuliselt kinni ei peeta. Riigikontrolli aruandest „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest,“ selgub, et üldjuhul piirdub ülevaatamine tegelikkuses sellega, et kinnitatakse üldplaneeringu kehtivust ning sisuliselt ei anta hinnangut, kas üldplaneering vastab kohaliku omavalitsuse ruumilise planeerimise arengusuundadele ja vajadustele. Nendest kohalikest omavalitsustest, kellel viimase volikogu valimiste ajaks oli üldplaneering kehtestatud, ei olnud pärast valimisi nimetatud otsust vastu võtnud 21% volikogudest (109-st 23). Paljudel juhtudel võeti otsus vastu alles pärast maavanema sellekohast märgukirja.<sup>120</sup>

Kehtestatud detailplaneeringu või selle osa võib tunnistada kehtetuks, kui kohalik omavalitsus või planeeritava maa-ala kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. Kehtestatud detailplaneeringu või selle osa kehtetuks tunnistamisest ja kehtetuks tunnistamise põhjustest teatab kohalik omavalitsus vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtetuks tunnistamise päevast arvates.<sup>121</sup> Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise ainupädevus on KoKS § 22 lg 1 p 33 kohaselt volikogul.

Siinkohal kerkib üles küsimus, mida tähendab kohaliku omavalitsuse soov loobuda planeeringu elluviimisest ning kas seda võib kohalik omavalitsus teha ainult omale kuuluvate projektide osas või ka eraisikutele kehtestatud detailplaneeringute osas juhul kui kinnistu omanik seda ei taotle. Vastust sellele küsimusele annab Tallinna Ringkonnakohtu 16.06.2009 otsus nr 3-08-1434 nn „Viru poja“ kaasuses, kus antud teema üles tõusetus ning kus kohus leidis, et kui kehtestatud, kuid ellu viimata planeering ei vasta enam PlanS § 1 lg 1 ja 2 sätestatud kriteeriumidele, siis tuleb kohalikul omavalitsusel vajadusel otsustada selle planeeringu kehtetuks tunnistamine.<sup>122</sup> Ka HMS § 66 lg 2 p 2 kohaselt võib haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, tunnistada isiku kahjuks edasiulatavalt kehtetuks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muutunud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima.

---

<sup>119</sup> J. Lass (viide 10), lk 31-32.

<sup>120</sup> Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule. Tallinn 19.06.2008, lk 11. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee), 26.05.2010.

<sup>121</sup> PlanS § 27 lg 1-3.

<sup>122</sup> Tallinna Ringkonna kohtu 16.06.2009 otsus nr 3-08-1434 AS Hotell Viru kaebus Tallinna Linnavolikogu 19.06.2008 otsuse nr 138 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et kohalik omavalitsus võib kehtetuks tunnistada nii enda kui ka eraisikute planeeringuid. Seejuures planeeringu kehtetuks tunnistamisel tuleb kaaluda, kas avalik huvi kaalub üles isiku usalduse planeeringu kehtima jäämise osas ning kas on täidetud planeeringu kehtetuks tunnistamise eeltingimused ehk planeering ei vasta enam PlanS § 1 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kriteeriumitele. Samuti leiab autor, et planeeringu võib kehtetuks tunnistada siis, kui ei ole tagatud selle elluviimine. Nimelt PlanS § 4 lg 2 p 3 tuleneb kehtestatud planeeringute järgimise kohustus, seega juhul kui seda ei ole mingil põhjusel võimalik teha, siis tuleks kohalikul omavalitsusel selline planeering kehtetuks tunnistada.

#### 1.4. Kehtestatud planeeringute vaidlustamine

Halduskohtuliku kaebeõiguse üldregulatsiooni sisaldavast Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 7 lg-st 1 tuleneb, et tühistamis- või kohustamiskaebuse võib esitada üksnes see isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Vaid avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks piisab isiku põhjendatud huvist.<sup>123</sup> Üldjuhul näevad ka eriseadustes paiknevad erisätted kaebeõiguse kohta ette, et kohtusse võib pöörduda isik, kes leiab, et rikutud on tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamisel antud reegel ei kehti.

Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.<sup>124</sup>

Riigikohus on öelnud, et: „Seega võib PlanS § 26 lg 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igaüks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab.“<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. Vastu võetud 25.02.1999. RT I 1999, 31, 425; 96, 846; 200, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376; 2003, 13, 67; 23, 140; 2004, 46, 329; 56, 403; 2005, 15, 85; 2005, 39, 308; 2006, 31, 235; 48, 360; 61, 457; 2007, 12, 66; 67, 413; 2008, 59, 330; 2009, 68, 463.

<sup>124</sup> PlanS § 26 lg 1

<sup>125</sup> RKHKo 09.06.2004 nr 3-3-1-28-04 (viide 50).

Samas ei välista eeltoodu seda, et akt rikub isiku õigusi ja vabadusi ning, et vastav kontroll on vajalik kui isik on sellele ise viidanud - seda isegi populaarkaebuse puhul. Riigikohtu 25.09.2008 lahendist nr 3-3-1-15-08 tuleneb, et isikutel on võimalik esitada ka selline kaebus, kus kaebaja tugineb nii planeeringuotsuse eeldatavale objektiivsele õigusvastasusele kui ka oma õiguste ja vabaduste rikkumisele. Sellisel juhul peavad erinevad alused ja kaebuse osad olema piiritletud ja eristatavad.<sup>126</sup>

Subjektiivsete õiguste rikkumisel põhineva kaebuse esitamise eelduseks on kaebaja õiguste ja vabaduste riive ning populaarkaebuse esitamise eelduseks on avalike huvide riive. Populaarkaebusele kohaldatakse halduskohtumenetluse põhimõtteid ja sätteid, arvestades seda liiki kaebuste iseärasustega. Ka populaarkaebuse korral peab kaebaja juhinduma HKMS § 10 lg 1 punkti 4 ning lg 3 punkti 3 nõuetest, st välja tooma vaidlustatava haldusakti väidetava õigusvastasuse alused, osutades sealhulgas õigusvastaselt kahjustatud avalikule huvile. Populaarkaebuse eesmärgiks ei saa olla kolmandate isikute erahuvide kaitse. Kohtutel puudub õiguslik võimalus hakata kaebust menetlema populaarkaebusena, kui puudub kaebaja selge seisukoht. Seetõttu peab kaebaja kaebuses osutama selle alusele.<sup>127</sup>

Riigikohus on märkinud, et: „Akti vaidlustamine populaarkaebuse vormis ebapiisava põhjendamise või kaalutusõiguse väärkasutamise motiivil eeldab eelkõige, et esineks õiguslik situatsioon, mis tingib vajaduse kaaluda erinevaid avalikke huve. Kaalumise nõuded, sealhulgas kaalumise kriteeriumid, võivad tuleneda seadusest või olla täpselt piiritlemata. Sellest sõltumata peab populaarkaebuse esitaja kaebuses osutama, milliste avalike huvide kaalumiskohustust pole haldusorgan nõuetekohaselt täitnud. Kohtumenetluse käigus ei saa kohus pädevuse piiridest väljumata omal algatusel asuda kujundama ja seejärel hindama akti andmise võimalikke kaalutlusi. Tuleb silmas pidada, et ka uurimisprintsipi rakendamine populaarkaebuse korral ei välista kohtu seotust kaebuse aluse ja esemega tervikuna.“<sup>128</sup>

Populaarkaebuse esitamise osas on riigikohtu kohtunik I.Koolmeister avaldanud seisukohta, et: „Kohus saab sellises kaebuses esitatud nõuete ulatuses kontrollida üksnes akti koosõla seadustega, eelkõige planeerimismenetlusele kehtestatud nõuete täitmist. Populaarkaebuse rahuldamine ning planeerimisotsuse tühistamine ei saa iseendast olla vahetuks aluseks ka

<sup>126</sup> RKHKo 25.09.2008 nr 3-3-1-15-08 Lembi Sepa (Sepp), Aivar Jürisalu ja Arvi Sepa (Sepp) kaebused Kehtna Vallavolikogu 21. septembri 2004. a otsuse nr 120 ja 9. detsembri 2004. a otsuse nr 133 tühistamiseks. - RT III 2008, 37, 249.

<sup>127</sup> RKHKo 10.11.2009 nr 3-3-1-84-08 Mihhail Gnidini (Gnidin) kaebus Tallinna Linnavolikogu 30. septembri 2004. a otsuse nr 208 tühistamiseks. - RT III 2009, 52, 389.

<sup>128</sup> *Ibid.*

kahjunõudele. Populaarkaebuse eesmärgiks ei ole abstraktsete kolmandate isikute erahuvide kaitse. Populaarkaebus teenib üksnes avalike huvide kaitset. Populaarkaebuse korral on kitsendatud kohtu volitused kontrollida kaalutusõiguse kasutamist ning hinnata akti motiveerituse piisavust. Juhul, kui tegemist on populaarkaebusega, ei saa kohus tuletada erahuvisid, mida haldusorgan oleks pidanud kaaluma ja hindama koosmõjus avalike huvidega.<sup>129</sup>

Eeltoodust võib järeldada, et populaarkaebuse esitamisel tuleb eelkõige tugineda planeeringu või planeeringu menetluse mittevastavusele seadustega kehtestatud nõuetele. Siinkohal ei saa tugineda põhjendamiskohustuse täitmata jätmisele.

Teatud juhtudel on populaarkaebuse esitamine aga piiratud. Nimelt on Riigikohus jõudnud seisukohale, et teatud isikute osas võib populaarkaebuse esitamise õigust ka piirata. Riigikohus märkis 22.12.2008 lahendis nr 3-3-1-74-08, et kohus ei sekku planeeringu kehtestamise otsuse õiguspärasust kontrollides kohaliku omavalitsuse õigusesse seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu. Volikogu liikme poolt kohtusse pöördumist ei saa õigeks pidada juhul kui ta ei nõustu volikogu otsusega - seda ka juhul, kui seadus näeb ette võimaluse populaarkaebuse esitamiseks. Seda põhjendusel, et kohaliku omavalitsuse volikogu liige ei ole iga suvaline isik PlanS § 26 lg 1 tähenduses, vaid ta on asja otsustanud organi liige ning tal on laiemad võimalused otsustusprotsessi sekkuda kui üldsuse esindajatel. Volikogu liige võib volikogu otsuse vaidlustada üksnes juhul, kui see rikub tema subjektiivseid õigusi.<sup>130</sup>

Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamise juures on veel oluline kaebuse esitamise tähtaeg. Nimelt on planeeringu kehtestamise vaidlustamise kaebetähtaja kulgema hakkamine PlanS § 26 kohaselt seotud isiku teadasaamisega planeeringu kehtestamisest. Kui enne 2009 aastal jõustunud muudatusi oli lahtine nimekiri, keda tuli planeeringu kehtestamisest tähtkirjaga informeerida ning see tekitas tihtipeale vaidlusi seoses kaebetähtaja kulgema hakkamisega, siis nüüd on tehtud oluline parandus seadusesse ning seadusandja on ära määratlenud kõik seotud ja puudutatud isikud, keda tuleb planeeringu kehtestamisest

---

<sup>129</sup> I.Koolmeistri eriarvamus RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>130</sup> RKHKm 22.12.2008 nr 3-3-1-74-08 Madis Saretoki (Saretok), Vallo Palvadre, Kaido Metsma ja Ants Savesti (Savest) kaebused Viimsi Vallavolikogu 29. aprilli 2008. a määruse nr 7 tühistamiseks. – RT III 2009, 1, 6.

informeerida kirjalikult tähtkirjaga.<sup>131</sup> Selline regulatsioon peaks tulevikus ära hoidma vaidlusi kaebetähtaja kulgema hakkamise osas vähemalt puudutatud isikute suhtes.

Planeeringute kehtestamise otsuse vaidlustamise juures tuleb kindlasti ära märkida, et planeeringute, sh detailplaneeringute valdkonnas on kohtulik kontroll oma ulatuselt piiratud. Küsimuse sellest, mida planeeringualale rajada, saab otsustada planeeringu kehtestamisel haldusorgan. Üldjuhul ei saa kohus haldusorgani asemel muuta planeeringulahendust. Planeeringu õiguspärasuse hindamisel ei saa kohus lähtuda pelgalt oma hinnangust inimtegevuse võimalikele tagajärgedele, toetamata seda asjatundjate hinnangute või muude tõenditega.<sup>132</sup>

Seaduses on sätestatud otsesõnu võimalus vaidlustada planeeringuotsust kohtus. Samas ei ole välistatud ka vaide esitamise võimalus planeeringu kehtestamise otsusele. Riigikohtu 28.04.2009 otsuses nr 3-3-1-30-09 on märgitud, et kuigi Planeerimisseadus ei näe ette, et planeeringu vaidlustamine vaidemenetluses on võimalik, ei saa sellest teha järeldust, et vaidemenetlus on planeerimismenetluses keelatud. Tegemist on Planeerimisseaduses reguleerimata valdkonnaga ja seega on eelnimetatud seisukohast tulenevalt võimalik kohaldada Haldusmenetluse seadust. Järelikult on vaidemenetlus planeerimismenetluses võimalik.<sup>133</sup>

Iga isik võib teha üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestajale ettepaneku kehtestatud planeeringu või planeeringu kehtestamise otsuse seaduse või muu õigusaktiga vastavusse viimiseks, kui ta leiab, et kehtestatud planeering sisaldab vastuolu seaduse või muu õigusaktiga või planeeringu kehtestamise otsus on vastuolus seadusega. Planeeringu kehtestanud kohalik omavalitsus teeb oma otsuse ettepaneku kohta, viib planeeringu või selle kehtestamise otsuse vastavusse seaduse või muu õigusaktiga, kui ta leiab, et ettepanek on põhjendatud, ning informeerib ettepaneku tegijat oma otsusest ja ettepaneku vastuvõtmise või

---

<sup>131</sup> PlanS § 25 lg 7 sätestab, et tähtkirjaga tuleb planeeringu kehtestamisest informeerida isikuid, kelle tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid ei arvestatud, kinnisasja omanikule, kelle kinnisasi või selle osa on vaja planeeringu elluviimiseks võõrandada, kinnisasja omanikule, kelle kinnisasjale kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld ning puudutatud isikule. PlanS § 16 lg 4 ja 5 kohaselt loetakse puudutatud isikuks kinnisasja omanikku, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ja planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kvandatu. Samuti kaasatakse menetlusse planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanik va siis kui see ei mõjuta tema huve. Enne 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse muudatusi selline puudutatud isikute konkreetne määratlus puudus.

<sup>132</sup> RKHKo 25.09.2008 nr 3-3-1-15-08 (viide 126).

<sup>133</sup> RKHKo 28.04.2009 nr 3-3-1-30-09 OÜ APM Inter kaebus Rakvere Linnavolikogu 21. mai 2008. a määruse nr 20 tühistamiseks. – RTIII 2009, 24, 175.

tagasilükkamise põhjustest tähtkirjaga ühe kuu jooksul ettepaneku kättesaamise päevast arvates.<sup>134</sup> Nimetatud põhimõte annab võimaluse haldusorganile ise muuta veel planeeringut ja viia see seadusega kooskõlla. Seejuures on oluline märkida, et nimetatud sättes ei ole seatud ajalist piirangut, millise tähtaja jooksul võib sellise ettepaneku esitada, millest tulenevalt võib teha järelduse, et see on lubatud teha olenemata sellest, kui palju aega on möödunud planeeringu kehtestamisest.

Kui planeeringu kohta on planeeringu menetlemise käigus esitatud ettepanekuid või vastuväiteid, siis ei tohi 14 päeva jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates kohalik omavalitsus ega muu haldusorgan sellise planeeringu alusel anda ehitamist käsitlevat haldusakti, näiteks ehitusluba, sealhulgas tee-ehitusluba, kirjalikku nõusolekut ega kasutusluba.<sup>135</sup> See peaks andma isikutele aega selgitada välja, kas nad soovivad vaidlustada kehtestatud planeeringut ning kui jah, siis ei ole veel hakatud selle planeeringu järgi midagi ehitama enne kaebetähtaja lõppemist – kuigi tühistamiskaebuse esitamise tähtaeg on kolmkümmend päeva, siis ei ole tõenäoline, et jõutaks ehitustegevusega alustada.

## 1.5. Vahekokkuvõte

Kokkuvõtvalt võib kindlalt väita, et Planeerimisseadus reguleerib detailselt erinevaid planeerimismenetluse etappe. Kogu planeerimismenetlust iseloomustavad läbivalt seejuures kolm kandvat põhimõtet. Esimene neist on avalikkuse aktiivne teavitamine planeerimismenetlusest. Teiseks erinevate huvide tasakaalustamine ja kolmandaks haldusdiskretsioon prima lõpplahenduse valikul.

Järgnevalt annab autor ülevaate, millised olid peamised muudatused, mis jõustusid 01.07.2009, mis on käesoleva töö teise osa uurimisesemest ja töös püstitatud hüpoteesidest lähtuvalt olulised.

Üldplaneeringute osas toodi seadusesse sisse praktikas üldkasutatav maakasutuse juhtfunktsiooni mõiste, mis on oluline just detailplaneeringu üldplaneeringule vastavuse määramisel.

---

<sup>134</sup> PlanS § 26 lg 2.

<sup>135</sup> PlanS § 26 lg 3.

Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu osas sätestati täpsemad kriteeriumid, millal tuleb lugeda detailplaneering kindlasti üldplaneeringut muutvaks. Samas jäeti endiselt sisse määratlemata õigusmõisted nagu „põhjendatud vajadus“ ja „oluline“ või „ulatuslik“ üldplaneeringu muutmise. Seega tuleb endiselt vastava sätte kohaldamisel rakendada kaalutusõigust ja sisustada määratlemata õigusmõisteid.

Nii üld- kui ka detailplaneeringute koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Uus redaktsioon täpsustas seda, mida käsitletakse planeeringu koostamise korraldamise alla, millest tulevalt said selgemaks nii kohaliku omavalitsuse kui ka huvitatud isikute pädevus. Nimelt kohalik omavalitsus peab alati juhtima ise planeeringu koostamist ja tegema kõik menetlustoimingud.

Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise puhul on nagu ka varem sätestatud piirang planeeringu koostamise või koostamise tellimise üleandmiseks huvitatud isikule. Uus redaktsioon täpsustab ka seda, kuidas peab kohalik omavalitsus sellisel juhul toimima, kui piirangu kohaldamise vajadus ilmneb näiteks planeerimismenetluse sees. Samas ei kõrvaldanud see regulatsioon praktikas tekkinud probleemkohta antud sätte sisulise mittejärgmise osas.

## **2. ÜLDPLANEERINGUT MUUTVAD DETAILPLANEERINGUD**

### **2.1. Probleemi püstitus**

PlanS § 9 lg 7 kohaselt detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekuid. Käesolevas peatükis vaatleb autor, kuidas see toimub ja millal võiks olla selle sätte kohaldamine põhjendatud ning kas säte on piisavalt selge selle ühetaolise kohaldamise tagamiseks. Samuti uurib autor küsimust, milliseid probleemkohti toob kaasa detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise ning otsib vastust küsimusele, kas seoses 01.07.2009 jõustunud Planeerimisseaduse muudatustega on lahendatud enne seda kehtinud redaktsioonis esinenud suuremad seaduse lüngad/probleemkohad, et olla valmis järgmiseks kinnisvaraarenduse kõrgajaks

Peamiste probleemkohtadena seaduse rakendamisel on esile kerkinud kaks küsimust. Esiteks millal on tegemist üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga? Teiseks millal võib detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist pidada põhjendatuks? Samuti on praktikas teravalt tõusetunud küsimused seoses detailplaneeringute algatamisest keeldumisega kohalike omavalitsuste poolt ainult viitega sellele, et detailplaneering muudab kehtivat üldplaneeringut. Käsitlemist leiab ka planeeringu tellijaga seonduv probleemistik ning lõpetuseks vaatleb autor järelevalvega seonduvat. Autor analüüsib siinkohal peamiselt kohtupraktikat ning teeb sellest vastavad järeldused seaduse uuest versioonist tulenevate võimalike probleemide ja nende lahenduste kohta.

### **2.2. Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute menetlus**

Planeerimisseaduse 01.07.2009 muutmise eelselt puudus täpne regulatsioon, mida lugeda üldplaneeringu muutmiseks detailplaneeringuga. Taoline olukord tõi tihti kaasa kohalike omavalitsuste poolse seaduse ebahühtlase kohaldamise. Nimelt sätestas PlanS § 9 lg 7 varem, et detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid. Uus redaktsioon parandas nimetatud puuduse osaliselt ning kehtiva PlanS § 9 lg 7 kohaselt loetakse üldplaneeringu muutmiseks ainult seda kui esiteks muudetakse ulatuslikult vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet, teiseks kui üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangut ületatakse ning kolmandaks seda, kui tegemist on mõne muu kohaliku omavalitsuse hinnangul olulise

või ulatusliku üldplaneeringu muutmisega. Seejuures tuleb kohalikul omavalitsusel iga kord kaalutusõiguse alusel sisustada mõisted oluline ja ulatuslik.

Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetlusele on seadusega kehtestatud võrreldes tavalise detailplaneeringu menetlusega täiendavad piirangud. Esiteks ei tohi taolise detailplaneeringu koostamist või ka selle tellimist üle anda huvitatud isikule ning teiseks on sellise detailplaneeringu puhul maavanema poolt järelevalve teostamine seaduse järgi kohustuslik. Samuti tuleb kehtestamise osas tähele panna asjaolu, et üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtestajaks saab olla üksnes kohaliku omavalitsuse volikogu.

Muus osas toimub planeerimismenetlus nagu käesoleva töö esimeses osas kirjeldatud. Selle võib kokku võtta järgnevalt. Kõigepealt tuleb teha planeeringu koostamise ettepanek, misjärel otsustab kohalik omavalitsus planeeringu algatamise või sellest keeldumise. Seejärel toimub vastavalt seadusele algatatud planeeringust informeerimine, kaasatakse seaduses mainitud isikud ning tehakse koostööd planeeringu koostamisel seaduses sätestatud isikutega. Seejärel toimub planeeringu vastuvõtmine, teavitamine vastuvõetud planeeringust ning selle avaliku väljapaneku toimumise kohast. Oluline on märkida, et kui enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse redaktsioon ei kohustanud üldse avalikkust informeerida asjaolust, kas detailplaneeringuga soovitakse muuta üldplaneeringut, siis hetkel kehtiva redaktsiooni kohaselt tuleb avaliku väljapaneku teates eraldi märkida, kas detailplaneering sisaldab üldplaneeringu lahenduste muutmise ettepanekut. Peale avaliku väljapaneku menetlust toimub veel maavanema järelevalve menetlus ning lõpuks kehtestamine koos sellest teavitamisega.

### **2.3. Üldplaneeringu muutmise määratlemine praktikas**

Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute analüüsimiseks on vaja kõigepealt välja selgitada, kuidas on praktikas tõlgendatud PlanS § 9 lg 7, mis kehtis kuni 01.07.2009 ehk mida loeti üldplaneeringu muutmiseks ja mida mitte. Uue Planeerimisseaduse redaktsiooni osas kahjuks hetkel kohtupraktika puudub. Nimelt on praktikas tõusetunud mitmeid vaidlusi, kus näiteks kohalik omavalitsus on leidnud, et detailplaneering ei muuda üldplaneeringut, kuid teised isikud (kaebajad) on olnud vastupidisel seisukohal.<sup>136</sup> Ette on tulnud ka juhtumeid, kus maavanem leiab näiteks, et tegemist ei ole üldplaneeringut muutva planeeringuga kuid

---

<sup>136</sup> Vt näiteks Tallinna Halduskohtu 18.02.2005 otsus nr 3-2073/2004 X Ltd. ja OÜ Y kaebused 18.08.2004 Tallinna Linnavalitsuse korralduse nr 1603-k tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

kohalik omavalitsus jällegi leiab, et on – see omakorda on tekinud aga probleemi, sest detailplaneering, mis muudab üldplaneeringut vajab maavanema kooskõlastust, mis antakse järelevalve käigus.<sup>137</sup>

Tallinna Halduskohtus menetletud kohtuasja nr 3-2073/2004 põhjal võib tuua ühe näitena kaasuse, kus kaebajad on asunud seisukohale, et detailplaneering muudab üldplaneeringut, kuid kohalik omavalitsus asus vastupidisele seisukohale. Nimelt leidsid kaebajad, et vaidlusalune krunt on täies ulatuses sihtotstarbelt äri- ja tootmismaa ning sellisest sihtotstarbest on lähtunud ka maa maksustamisel. Samuti näeb Tallinna üldplaneering vaidlusaluse krundi sihtotstarbena ette tootmis- ja ärimaa. Kaebajad märkisid, et detailplaneeringuga hõlmatud ala Tallinna üldplaneeringu järgseks juhtfunktsiooniks on ettevõtluse segahoonestusala, kus võib paikneda igasugune ettevõtlus (v.a. ulatuslikku sanitaartsooni vajav tootmine) ning üksikud elamud ja asutused. Tallinna linn planeeris aga detailplaneeringust nähtuvalt kõnealusele alale kodutute varjupaiga ja rehabiliteerivat tegevust võimaldava hoone kõrval kokku 112 korteriga (eluruumi) 6 korterelamu ehitamist, st sisuliselt sooviti välja ehitada sotsiaalkeskust ning uut elurajooni. Seega eeldab detailplaneeringuga kavandatava elluviimine faktiliselt Tallinna üldplaneeringus ettenähtud maa-ala sihtotstarbe muutmist. Eeltoodust tulenevalt ei ole õiguspärane sinna ehitada sotsiaalobjekti.<sup>138</sup>

Kohus kaebajate sellise seisukohaga ei nõustunud ning leidis, et Tallinna üldplaneering ei määra vaidlusaluse krundi sihtotstarvet. Kohus asus seisukohale, et Tallinna üldplaneeringuga on selle kehtestamise ajal (11.01.2001) kooskõlas tolajal kehtinud planeerimis- ja ehitusseadusega määratud territooriumi kasutamise juhtfunktsioon. Vaidlusaluste kruntide ning lähiala üldplaneeringujärgseks juhtfunktsiooniks on ettevõtluse segahoonestusala. Kuna üldplaneeringu maakasutusplaaniilt nähtub, et nimetatud alal võib paikneda igasugune ettevõtlus v.a ulatuslikku sanitaartsooni vajav tootmine, siis alal võib paikneda ka üksikuid elamuid ja asutusi. PlanS § 9 lg 4 p 1 kohaselt määratakse krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed detailplaneeringuga. Kohus nõustus kohalik omavalitsusega selles, et detailplaneeringu lahendus vastab detailplaneeringu kehtestamise ajal kehtinud Tallinna üldplaneeringuga sätestatud tingimustele, kuna alale on planeeritud ettevõtlus ja mõned elamud ning asutus (varjupaik).<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Vt näiteks RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>138</sup> Tallinna Halduskohtu 18.02.2005 otsus nr 3-2073/2004 (viide 136).

<sup>139</sup> Tallinna Halduskohtu 18.02.2005 otsus nr 3-2073/2004 (viide 136).

Oluliseks küsimuseks eeltoodud näite puhul on küsimus, millest oli tingitud kaebajate selline eksimus? Üheks probleemiks võib kindlasti pidada planeeringute pikaajalisusest ning seaduse muudatustest tulenevat mõistete ebahühtlast kasutamist. Nimelt ei ole mõisteid nagu juhtfunktsioon ja sihtotsarve kasutatud seadustes järjekindlalt ning neil mõistetel võib olla erinev tähendus lähtuvalt seadusest, mida parasjagu tuleb kohaldada. Kui Planeermis- ja ehitusseaduse kehtivuse ajal oli kasutusel maakasutuse juhtfunktsiooni mõiste, siis Planeerimisseadus sellist mõistet enne 01.07.2009 tehtud muudatusi, millega võeti kasutusele maakasutuse juhtotstarbe mõiste, ei tundnud. Samas on praktikas juhtfunktsiooni mõiste olnud pidevas kasutuses. Alates 01.07.2009 on Planeerimisseaduses defineeritud sihtotstarbe mõiste. Nimelt on krundi kasutamise sihtotstarve Planeerimisseaduse tähenduses võimalikult täpselt määratav otstarve, milleks võib krundi pärast detailplaneeringu kehtestamist hakata kasutama. Seejuures võib ühele krundile määrata mitu kasutamise sihtotstarvet ning sihtotstarbe alusel määratakse omakorda katastriüksuse ja ehitise kasutamise otstarve.<sup>140</sup> Maakatastriseaduse (MaaKatS) § 2 p 9 kohaselt on katastriüksuse sihtotstarve õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed.<sup>141</sup>

Selleks, et teha kindlaks, kas tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga, tuleb kõigepealt vaadata, millal on üldplaneering kehtestatud ning milliseid mõisteid on seal kasutatud. Alles seejärel saab hakata analüüsima asja sisulist poolt. Kuna eelpool toodud näites oli maakasutuse juhtfunktsiooniks määratud ettevõtluse segahoonestusala, siis see ei välistanud üksikute elamute ja asutuste planeerimist nimetatud alale. Juhul kui oleks kavandatud suurem hulk elamuid, oleks tulnud muuta üldplaneeringut moodustates sinna näiteks korruselamute ala. Detailplaneeringu vastavuse hindamisel üldplaneeringule tuleb lähtuda juhtfunktsiooni/juhtotstarbe mõistest. Juhtfunktsiooni/juhtotstarbe mõiste puhul tuleb omakorda arvestada, et juhtfunktsiooniks loetakse maa-ala peamist funktsiooni, mis ei välista aga seda, et maa-ala võidakse kasutada ka mõnel muul otstarbel. Tähtis on see, et nimetatud mõni muu otstarve ei oleks domineeriv.

Eeltoodu kinnituseks on ka Tallinna Halduskohtu 11.05.2009 otsus nr 3-08-1413, kus kaebuse esitajad leidsid muuhulgas, et detailplaneering ei vasta üldplaneeringule, kuna katastriüksuse sihtotstarbeks oli enne detailplaneeringu kehtestamist elamumaa, kuid see muudeti. Kohus

---

<sup>140</sup> PlanS § 9 lg 4<sup>1</sup>.

<sup>141</sup> Maakatastriseadus. Vastu võetud 12.10.1994 RT I 1994, 74, 1324, 1995, 29, 356; 59, 1006; 1996, 36, 738; 1997, 16, 261; 2000, 54, 347; 92, 598; 2001, 9, 41; 93, 565; 2002, 47, 297; 61, 375; 63, 387; 99, 579; 2003, 51, 355; 2006, 58, 439; 2007, 69, 425; 2009, 37, 251.

märkis, et detailplaneeringu koostamise ajal kehtinud üldplaneering nägi ette vaidlusaluste kinnistute osas äri-teenindus ja väikeettevõtluse sihtotstarbega maa funktsiooni ning seda ei ole tegelikkuses muudetud. Kuigi katastriüksuse sihtotstarbeks oli enne vaidlusaluse detailplaneeringu kehtestamist elamumaa, siis oli see põhjusest, et varasemalt ei ole vaidlusalustele kinnistutele detailplaneeringut kehtestatud. Maa-ala tulevane sihtotstarve ei ole vastuolus üldplaneeringuga. Kinnistu sihtotstarbeks oli elamumaa, kuid see muudeti äri-, teeninduse- ja väikeettevõtluse sihtotstarbeks. Lähtuda tuleb sellest, et üldplaneeringust tulenevalt on vaidlusalusele alale ette nähtud äri-teeninduse ja väikeettevõtluse juhtfunktsioon.<sup>142</sup>

Kinnistute sihtotstarbe muutmine detailplaneeringu menetluses ei tähenda üldplaneeringu muutmist. Riigikohus on 19.05.2008 otsuses nr 3-3-1-61-07 märkinud, et: „Üldplaneeringuga ei ole määratud kinnisasjade piire ega ka konkreetsete katastriüksuste sihtotstarbeid. Üldplaneeringu kohane nn kaitsehaljastuse maa ei kujuta endast Vabariigi Valitsuse 24.01.1995 määrusega nr 36 kinnitatud Katastriüksuste sihtotstarvete liikide ja nende määramise aluste mõttes katastriüksuse sihtotstarbe liiki. Üldplaneering fikseerib maa-ala juhtfunktsiooni. MaaKatS § 18 lg 2 kohaselt määrab detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe kehtestatud detailplaneeringu alusel.“<sup>143</sup>

Siinkohal on vajalik ära märkida, et kohalikud omavalitsused, kus on üldplaneeringutes kasutusel juhtfunktsiooni mõiste, on üldiselt pidanud kinni reeglist, et kui juhtfunktsiooni muudetakse, siis tuleb muuta ka üldplaneeringut.<sup>144</sup>

Planeerimisseaduse § 9 lg 7 mitmesti tõlgendamise tõestuseks toob käesoleva töö autor välja lahendi, kus kohus on vastupidiselt eeltoodud seisukohtadele lugenud detailplaneeringuga sihtotstarbe muutmise üldplaneeringu muutmiseks. Tartu Halduskohtu 25.03.2009 otsuses nr 3-08-1838 leidis kohus: „Olukorras, kus detailplaneering muudab üldplaneeringuga määratud maa kasutamise sihtotstarvet ja ettepanekut üldplaneeringu muutmiseks vaidlustatud

---

<sup>142</sup> Tallinna Halduskohtu 11.05.2009 otsus nr 3-08-1413 A.T kaebus Märjamaa Vallavolikogu 17.06.2008. a otsuse nr 190 „Detailplaneeringu kehtestamine (Kasti tee 1 ja Kasti tee 3)“ tühistamiseks (haldusasi nr 3-08-1412). H.J kaebus Märjamaa Vallavolikogu 17.06.2008 otsuse nr 190 „Detailplaneeringu kehtestamine (Kasti tee 1 ja Kasti tee 3)“ tühistamiseks (haldusasi nr 3-08-1413). Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

<sup>143</sup> RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>144</sup> Vt näiteks Veerenni tn 36 kinnistu ja lähiala detailplaneering nr DP021020; Mustamäe tee 17 ja 19 kinnistute detailplaneering nr DP022300; Võidujooksu tn 12/Pae tn 7A kinnistu ja lähiala detailplaneering nr DP030960. Tallinna Planeeringute register. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://tpr.tallinn.ee/tpr/> 17.05.2010 või Keila Ehitajate tee 13 kinnistu ja seda ümbritseva ala detailplaneering. Keila linna dokumendiregister, planeering. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://wd.keila.ee/> 24.05.2010.

detailplaneeringu kehtestamise otsuses tehtud ei ole, on kohtu arvates planeeringu kehtestamisel ebaõigesti kohaldatud kaalutusõigust.<sup>145</sup>

Kaalumisel, kas üldplaneeringut muudetakse detailplaneeringuga on oluline järgida ka kruntide ehitusõiguse määramise piire. Teisisõnu tuleb kontrollida, kas ehitusõiguse kehtestamine on vastavuses üldplaneeringuga määratud krundi ehitusõiguse mahuga, lähtudes krundi suurusest. Tallinna Ringkonnakohtu 04.02.2010 otsusest nr 3-08-2172 tulenevalt on detailplaneering vastuolus üldplaneeringuga kui ta kehtestab ehitusõiguse tunduvalt väiksematele kruntidele kui üldplaneering lubab. Vallavolikogu ja maavanem ei käsitlenud selles asjas üldplaneeringus märgitust oluliselt väiksematele kruntidele ehitusõiguse andmist üldplaneeringu muutmisenä. Ringkonnakohus leidis, et detailplaneering kui haldusakt peab HMS § 54 kohaselt andmise hetkel olema kooskõlas kehtiva õigusega, st üldplaneeringuga, et olla õiguspärane.<sup>146</sup> Seega tuleb õiguspärasel detailplaneerimisel lisaks juhtfunktsiooni vaatamisele järgida ka kehtestatud üldplaneeringutes kruntide suurusele sätestatud piiranguid.

Lisaks kruntide suurusele ja nende üldplaneeringule vastavuse kontrollimisele, tuleb järgida ka ehitiste korruselisuse piiranguid, mis on alates 01.07.2009 ka selgelt Planeerimisseaduses sätestatud üldplaneeringu muutmisenä. Üldplaneeringus ette nähtud korruselisuse piiri ületamist on KOV üldiselt pidanud alati ka üldplaneeringu muutmiseks.<sup>147</sup>

Praktikas tekitab mõnikord küsimusi ka olukord, kus üldplaneeringu kehtestamise ajal jõus olnud piiravaid õiguse üldakte on muudetud enne detailplaneeringu kehtestamist. Sellises olukorras tekib võimalikul arendajal paratamatult küsimus, kas üldaktile toetudes kehtestatud piirangud üldplaneeringus on kehtivad ja kas neid tuleb järgida? Tallinna Ringkonnakohus on

---

<sup>145</sup> Tartu Halduskohtu 25.03.2009 otsus nr 3-08-1838 A.K kaebus Narva-Jõesuu Linnavolikogu 30.07.2008 otsuse nr 171 tühistamiseks, millega kehtestati Narva-Jõesuu Hirve tänava ja lähiala detailplaneering. Arvutivõrgus. Kättesaadav [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010. Nimetatud lahendis ei vaielnud KOV vastu, et tegemist ei ole üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga ning esitas oma õigusliku positsiooni selliselt, et seda detailplaneeringut menetleti kui üldplaneeringut muutvat, kuid lihtsalt ettepanekut ei tehtud õigeaegselt, kuid tulevikus plaaniti muudatused üldplaneeringusse sisse viia. Kohus leidis, et juhul kui tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga tuleb igal juhul muutmise ettepanek teha, kuna teistsugune toimimise viis ei ole õiguspärane.

<sup>146</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 04.02.2010 otsus nr 3-08-2172 Lembit Laurenti ja Tiiu Lepnurme kaebused Kuusalu Vallavolikogu 01.10.2008 otsuse nr 73 tühistamiseks osas, millega kehtestati Tsitre külas Sauemäe, Mareena ja Märdi kinnistute detailplaneering. Arvutivõrgus. Kättesaadav [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

<sup>147</sup> Vt näiteks Rästa tn 17 ja 19 kinnistute detailplaneering nr DP023380. Mustamäe tee 17 ja 19 kinnistute detailplaneering nr DP022300. Tallinna Planeeringute register. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://tpr.tallinn.ee/tpr/> 17.05.2010 või Tartu Halduskohtu 15.01.2007 otsus nr 3-06-2272 OÜ XXX kaebus Tartu Linnavalitsuse 15.08.2006 korralduse nr 1245 peale. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

oma 29.05.2009 otsuses nr 3-08-1084 märkinud, et kui üldplaneeringuga oli sigala ümber ette nähtud 500-meetrine sanitaarkaitsevöönd ning vastav kohustus tulenes sotsiaalministri 18.09.2000 määrusest nr 59, mis vaidlusaluse detailplaneeringu menetluse ajal enam ei kehtinud, siis pärast sotsiaalministri määruse kehtetuks tunnistamist ei kao regulatiivsus üldplaneeringus sätestatud sanitaarkaitsevööndil. Ringkonnakohus märgib eraldi, et üldplaneering on iseseisev õigusakt ning selles sätestatu ei muutu üldnormi muutumisel automaatselt kehtetuks. Nimetatud kohtuasjas leidis Ringkonnakohus, et sanitaarkaitsevööndi kaotamisel muudetakse detailplaneeringuga üldplaneeringut.<sup>148</sup>

### 2.3.1. Tingimuslikud üldplaneeringud

Õigusalases kirjanduses on märgitud, et: „Üldplaneeringus sätestatud tingimused ei saa olla soovitusliku iseloomuga, v.a juhul, kui seda on üldplaneeringus selgelt väljendatud. Selle põhimõtte vastu on kohalikud omavalitsused eksinud, leides, et üldplaneeringus ettenähtud kriteeriume võib asuda detailplaneeringu menetlemisel ümber hindama. See on võimalik vaid üldplaneeringu muutmise kaudu PlanS § 9 lõikes 7 nimetatud põhjendatud vajaduse olemasolu korral.“<sup>149</sup>

Eeltoodu näiteks võib tuua kaasuse, kus detailplaneeringu järgi oli lubatud hoonealune pindala krundil suurem kui seda lubas kaebajate arvates üldplaneering. Nimelt väitis kohalik omavalitsus, et üldplaneeringus on sätestatud soovituslikud hoonealused pindalad. Ringkonnakohus nõustus kaebajate poolt esitatud seisukohaga ning leidis: „Pärnu Linnavolikogu on detailplaneeringu kehtestamisel eiranud ja halduskohus ebaõigesti kohaldanud Pärnu Linnavolikogu 20.09.2001 määrusega nr 26 kehtestatud Pärnu linna üldplaneeringu punkti 2.1.1 väikeelamute ehitusaluse pindala osas. Nimetatud punktis on toodud väikeelamute krundi soovituslik suurus minimaalselt 600 m<sup>2</sup> ja maksimaalselt 1 500 m<sup>2</sup> ning määratud väikeelamute ehitusalune pind sõltuvalt krundi suurusest järgmiselt: „alla 600 m<sup>2</sup> krunt – 40 - 45 %; 600 – 900 m<sup>2</sup> krunt – 30 %; 900 – 1 200 m<sup>2</sup> krunt - 25 %, üle 1 200 m<sup>2</sup> krunt - 20 %. Ridaelamute puhul ehitusalune pind kuni 40 % krundi pinnast“. Ringkonnakohtu hinnangul on Pärnu linna üldplaneeringu punktis 2.1.1 ette nähtud soovituslikuna üksnes krundi minimaalne ja maksimaalne suurus, ehitusalune pind on

---

<sup>148</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 29.05.2009 otsus nr 3-08-1084 OÜ Samirte kaebus Keila Vallavolikogu 24.04.2008 otsuse nr 240/0408 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

<sup>149</sup> K.Pikamäe (viide 33), lk 452.

määratud aga kindla suurusena sõltuvalt krundi suuruselt. Nimetatud punkti sõnastusest tuleneb üheselt, et vaid 600 m<sup>2</sup> suuruse krundi puhul on jäetud võimalus kaaluda ehitusaluse pinna suuruse lubamise üle ja seda vaid viie protsendi ulatuses (40 - 45 %). Vastustaja ja kolmanda isiku käsitus üldplaneeringu punkti 2.1.1 ehitusaluse pinna soovituslikust suuruselt vahemikus 20 – 45 % on meelevaldne. Kuna üldplaneeringus on ridaelamute puhul ehitusaluse pinna suurus ette nähtud teiste väikeelamumaale ehitada lubatud elamute alusest pinnast suurem, võib üle 1 200 m<sup>2</sup> suuruse krundi täisehitusprotsendiks määrata rohkem kui 20 % vaid juhul, kui detailplaneeringut täpsustatakse kõrvaltingimusega, et krundile on lubatud ehitada vaid ridaelamu. Vaidlustatud detailplaneering, mis lubab ehitada krundile suvalise väikeelamu suurema täisehitusprotsendiga kui 20 %, ei ole kooskõlas Pärnu linna üldplaneeringuga.<sup>150</sup>

Analoogia korras võib välja tuua ka juhtumi, kus kohalik omavalitsus väljastas tingimuslikud projekteerimistingimused, mille kohaselt oli vajalik ehitusloa väljastamiseks piirinaabrite nõusolek. Projekteerimistingimuste saaja kooskõlastust ei saanud, kuid kohalik omavalitsus väljastas ehitusloa. Kohus leidis, et kuna projekteerimistingimused määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega (EhS § 19 lg 3) ning kohalikul omavalitsusel on ka õigus ehitusloa väljaandmisel otsustada, mil määral neid projekteerimistingimusi järgida, siis käesoleval juhul ei pidanudki projekteerimistingimuste saaja seda nõuet järgima.<sup>151</sup> Töö autor leiab, et projekteerimistingimuste ja ehitusloa puhul võib selline kohaliku omavalitsuse otsustusvabadus olla põhjendatud, kuid üldplaneeringute puhul kindlasti mitte. Seda eelkõige seetõttu, et üldplaneeringu muutmise puhul tuleb järgida selgelt Planeerimisseaduses sätestatud avalikkuse informeerimise, kaasamise jms menetluslike nõudeid, mida projekteerimistingimuste väljastamiseks kehtestatud ei ole. Järelikult on seadusandja tahe olnud jätta kohalikele omavalitsustele suurem otsustusvabadus projekteerimistingimuste osas.

Üldplaneering on haldusakt, milles sätestatud tuleb järgida ning kui üldplaneeringus soovitakse sätestada teatud asju tingimuslikult, siis tuleb seal seda ka konkreetselt väljendada, et kõigile oleks üheselt arusaadav, mida on üldplaneeringuga silmas peetud. Kui üldplaneeringus ongi selgelt väljendatud, et tegemist on tingimuslike nõuetega, siis nende tingimuste piirides kaalumise puhul ei ole tegemist üldplaneeringu muutmisega. Kui

---

<sup>150</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2006 otsus nr 3-04-333 M. K., U. K. ja M. S. kaebused Pärnu Linnavolikogu 21.10.2004 otsuse nr 134 „Roosi tn 4a kinnistu detailplaneeringu kehtestamine“ tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

<sup>151</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 21.09.2007 otsus nr 3-07-545 A.M kaebus Harku Vallavalitsuse 13. veebruari 2007. A korralduse nr 211 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

minnakse neist tingimustest kaugemale, siis tuleb läbi viia üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga järgides selleks kehtestatud menetlusnõudeid.

Ka K.Pikamäe on välja toonud asjaolu, et: „Ka juhul kui üldplaneering näeb teatavad tingimused ette soovituslikena, ei saa sellistest soovitustest kõrvale kalduda meelevaldselt ning põhjendusi ja kaalutlusi esitamata. Üldplaneeringus, kui tugevama õigusjõuga õigusaktis sisalduvad soovitused on juhisteks, millest tuleb üldjuhul lähtuda.“<sup>152</sup>

### **2.3.2 Vahekokkuvõte**

Kokkuvõtvalt võib öelda, et sihtotstarbe muutmist detailplaneeringuga ei tuleks lugeda üldplaneeringu muutmiseks lähtudes Riigikohtu otsuses nr 3-3-1-61-07 märgitust. Vaadata tuleb siiski maa juhtfunktsiooni/juhtotstarvet. Samas kuna perioodil 01.01.2003 - 01.07.2009 ei olnud need mõisted seaduses kasutusel, tuleb vahepeal koostatud üldplaneeringute puhul järgida kas ja kuidas on üldplaneeringutes määratletud juhtfunktsioon/juhtotstarve või on neis kasutatud Maakatastriseadusest tulenevaid sihtotstarbeid või on kasutatud laiemaid mõisteid. Sellest tulenevalt on väga raske anda ka täpseid juhiseid, kuidas teha vahet, kas tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga või mitte lähtudes juhtfunktsiooni/juhtotstarbest ja sihtotstarvetest. Igat planeeringut tuleb vaadelda eraldi arvestades just selle planeeringu ajalist, ruumilist ja õiguslikku kooskõla. Lisaks eeltoodule tuleb vajadusel selgitada, kas kruntide ehitusõiguse suurus ning korruselisus vastab üldplaneeringule. Jälgida tuleb ka seda, et tegemist ei oleks tingimusliku üldplaneeringuga. Juhul, kui üldplaneeringus sisalduvad tingimuslikud nõuded, võib detailplaneering varieeruda ainult üldplaneeringus sätestatud tingimuste piires. Sellisel juhul peab aga olema konkreetselt üldplaneeringus sätestatud, et tegemist on tingimuslike nõuetega. Kui seda tehtud ei ole, siis tuleb järgida üldplaneeringut või vajadusel teha selle muutmise ettepanek.

## **2.4. „Põhjendatud vajadus“ kehtestatud üldplaneeringu muutmisel detailplaneeringuga**

PlanS § 9 lg 7 kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut.

---

<sup>152</sup> K.Pikamäe (viide 33), lk 452-453.

K.Pikamäe on leidnud PlanS § 9 lg 7 sisalduva määratlemata õigusmõistet „põhjendatud vajadus“ käsitledes, et selle näol on tegemist liialt laialivalguva mõistega, et tagada selle ühetaoline kohaldamine haldusorganite poolt ning tulemuslik kohtulik kontroll. Seadusandja on küll kohalikele omavalitsustele andnud planeerimisotsuste vastuvõtmisel laia hindamis- ja kaalumiseruumi ning kohtulik kontroll on seetõttu oluliselt piiratum kui muude kaalutusotsuste puhul, kuid seda enam peaksid võimalike väärtõlgenduste ärahoidmiseks seaduses olema antud juhised „põhjendatud vajaduse“ sisustamiseks.<sup>153</sup>

Nimetatud seisukohaga käesoleva töö autor täielikult ei nõustu, kuna tegemist on suhteliselt piiratud legalistliku arusaamaga. PlanS § 9 lg 7 näol on tegemist ühendnormiga, kus on määratlemata õigusmõiste ja kaalutusõigus omavahel kombineeritud ning antud normi rakendamisel tuleb arvestada kõiki põhinõudeid kaalutusõiguse õiguspäraseks teostamiseks. Seega ongi vaja jätta siin tõlgendusruumi, kuna seadusandja ei suuda kõiki võimalikke olukordi ja nende seaduslikke lahendusi üheselt ette kirjutada. Seadusandjal puudub võimalus näha ette tulevikku ja tutvuda iga üksikjuhtumi õiglaseks lahendamiseks vajaliku informatsiooniga. Arvestada tuleb, et määratlemata õigusmõisteid kasutabki seadusandja selleks, et tagada seaduse paindlik toimimine üksikjuhtudel. Määratlemata mõiste sisu võib sõltuvalt olukorrast varieeruda.<sup>154</sup>

Nimetatud seisukohta toetab ka Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt sõnastatud juhtnõör: „[...] normi saab pidada „seaduseks“ üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – antud asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu. Kuigi kindlus on väga soovitatav, võib sellega kaasneda ülemäärane jäikus, ent õigus peab suutma muutuvate oludega kaasa minna. Seetõttu on vältimatu, et paljud seadused on sõnastatud, kasutades termineid, mis on suuremal või vähemal määral ähmased ning mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus.“<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> K.Pikamäe (viide 33), lk 452.

<sup>154</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt. Haldusmenetluse käsiraamat. (viide 72), lk 278.

<sup>155</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 27.10.1978 otsus *Sunday Times vs Ühendkuningriik* (viidatud: M. Ernits. Kommentaarid Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 10. Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Toim. E.-J. Truuväli jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 108).

Käesoleva peatüki alapunktidena analüüsib autor järgnevalt küsimust, kuidas tuleb sisustada määratlemata õigusmõistet „põhjendatud vajadus“? Millised on need olukorrad, mille puhul võib tuvastada „põhjendatud vajaduse“? Nii võib näiteks küsida, kas vajalikud ja usutavad põhjendused võivad tulla isikute erahuvidest, keskkonnamõjude hindamisest või sellest, et kehtiv üldplaneering on vananenud?

#### **2.4.1. Isikute erahuvid ja „põhjendatud vajadus“ üldplaneeringu muutmiseks**

Õiguskirjanduses on märgitud, et: „Kinnisvaraturu elavnedes tõusid esile arendajate, kinnisvaraomanike, naabrite, kohalike elanike, keskkonnakaitsjate ja laiemalt avalikkuse tihtipeale vastanduvad huvid, mille tasakaalustamisel langes peamine vastutus kohalikele omavalitsustele.“<sup>156</sup> Võib kindlalt väita, et üheks huviks, mida kohalik omavalitsus peab üldplaneeringu muutmisel detailplaneeringuga kaaluma määratlemata õigusmõiste „põhjendatud vajaduse“ sisustamise all, on isikute erahuvid üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmiseks. Millistel tingimustel saab lugeda põhjendatuks üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga, peabki välja selgitama käesolev alapeatükk.

Käsitledes detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise juhtmeid on Riigikohtu halduskolleegium näiteks oma 19.04.2007 otsuses nr 3-3-1-12-07 märkinud, et: „Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. Üldplaneeringu muutmiseks põhjendatud vajaduse äratundmisel on haldusorganil planeerimismenetlusele omaselt lai kaalutlusruum.“<sup>157</sup>

Eelpool märgitud otsuses on halduskolleegium rõhutanud, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on võimalik vaid erandlikult - näiteks üldplaneeringu kehtestamise

---

<sup>156</sup> A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika.- Juridica 2006, nr 7, lk 490.

<sup>157</sup> RKHKo 19.04.2007 nr. 3-3-1-12-07 Kaja Belialsi, Alar Hindi, Kaupo Kalda, Kalev Karuse, Erkki Kullangi, Liili Lauri, Andrus Lehtmetsa, Hanno Niinepuu, Ülo Niitmäe, Piret Paabuski, Eve Petersoni, Margus Saadi, Olev Saadoja, Toomas Tiiveli, Margus Tootmaa, Toomas Truuverki ja Melita Valgu kaebused Tallinna Linnavolikogu 26. jaanuari 2006. a otsuse nr 10 tühistamiseks. – RT III 2007, 18, 152.

järeel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral.<sup>158</sup> Millal on erahuvi ülekaalukas ja õiguspärase, jääb igal konkreetsel juhul juba haldusorgani kaalutlusotsuse aineks.

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik K.Pikamäe on siinkohal leidnud, et: „Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema erand. Üldplaneeringuga kehtestatud valla või linna arengu põhisuundadest kõrvalekaldumist ei tohiks üldjuhul õigustada ning põhjendatud vajadusena näidata mingit ärihuvi või kitsa isikute ringi huvi. Asjakohane ei ole kohalike omavalitsuste poolt korduvalt kohtumenetlustes kasutatud põhjendus, mille kohaselt on tulenevalt planeeritava maa kuulumisest eraomandisse kohalikul omavalitsusel raske keelduda üldplaneeringu muutmisest. PlanS § 4 lõikega 2 on planeerimistegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil, sh seaduse eesmärgi tagamine, antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kohaliku omavalitsuse volitused ja kaalutlusruum planeerimisotsuste tegemisel ei ole piiratud planeeritava maa omandivormiga.“<sup>159</sup>

Samale seisukohale on jõudnud ka Riigikohus oma 15.01.2009 otsuses nr 3-3-1-87-08, kus leiti, et detailplaneeringu kehtestamisel tuleb ära põhjendada ning põhjalikult kaaluda ning motiveerida maakasutuse muutmise vajadus. Kui alamaastme kohtud leidsid samas asjas, et vald ei saa eraõiguslikele isikutele ette kirjutada, kuhu ja mida nad peavad ehitama, siis Riigikohtu kolleegium leidis, et: „[...] ka eraõiguslikust isikust maaomanik või arendaja peab maa kasutamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjusega muuta ei saa.“<sup>160</sup>

Seega leidis Riigikohus, et asjaolu, et maa kuulub eraomandisse, ei ole kindlasti iseseisvaks aluseks üldplaneeringu muutmisele. Nimetatud seisukohaga nõustub ka käesoleva töö autor, kuna Planeerimisseaduses sätestatud eesmärkide saavutamiseks ei ole võimalik lähtuda kõigi isikute erahuvist kasutada oma maad (omandit) vastavalt isiklikule huvile. Järelikult on siinkohal tegemist huvide konfliktiga, kus põrkuvad isiku omandiõigus, mis on kaitstud Põhiseadusega ja õigus ehitada ühelt poolt, ning avalikud ja kolmandate isikute huvid ja õigused teiselt poolt. Viimaste domineerimise puhul peab olema avalikul võimul õigus isiku õigusi piirata ja jätta kehtestamata detailplaneering, mis muudab üldplaneeringut. Samas peab kohalik omavalitsus arvestama, et põhiõiguse riive korral oleks otsuste tegemisel järgitud muuhulgas proportsionaalsuse printsiipi.

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> K.Pikamäe (viide 33), lk 452.

<sup>160</sup> RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08 (viide 98).

## 2.4.2. Keskkonnamõjude hindamine „põhjendatud vajadusena“

Planeerimisseaduse eesmärgist lähtudes tuleb „põhjendatud vajaduse“ väljaselgitamisel arvestada keskkonnamõju. Seejuures keskkonnamõju juures peab autor silmas nii keskkonnamõjude strateegilist hindamist kui ka sellest eraldiseisvat PlanS § 1 lg 3 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt ruumiline planeerimine arvestab keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus on Euroopa Liidu õigusruumis suhteliselt uus nähtus. Seda reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, mille õiguslik alus tugineb omakorda Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 174, mis sätestab ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgid ja printsiibid, ning artiklile 6, mis kehtestab nõude integreerida keskkonnakaalutlused ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse, selleks et edendada jätkusuutlikku arengut. Artiklis 174 nimetatud põhimõtetest on keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse kontekstis olulisimad ettevaatusprintsip ja kaitstuse kõrge taseme saavutamise eesmärk. Kaitstuse kõrge taseme all ei peeta silmas kõrgeimat võimalikku keskkonnakaitse taset. Teaduskirjanduse kohaselt tuleb selle all mõista Euroopa Liidu kõige keskkonnasäästlikumates liikmesriikides (nt Rootsis, Taanis, Soomes, Austrias ja Saksamaal) rakendatavat taset. Lisaks tuleb ettevaatusprintsipi kohaselt kaitstuse kõrge taseme saavutamiseks arvestada ka teaduslikult vaieldava keskkonnateabega.<sup>161</sup> Eestis reguleerib keskkonnamõjude hindamist Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS).<sup>162</sup>

Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse keskseks eesmärgiks on keskkonnakaalutluste integreerimine poliitiliste otsuste langetamise ja planeerimise protsessi. Nii jätkusuutliku arengu kui ka ettevaatuspõhimõtte realiseerimiseks on oluline keskkonnamõju strateegiline hindamine enne tegevuskava valmimist. Eesmärgipärane keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus on kava või programmi väljatöötamise protsessi osa, mitte ei hinda kava või programmi tagantjärele. Seeläbi on võimalik kahjulikke keskkonnamõjutusi ära hoida ja keskkonnakahjustuse ohu korral keskkonnasäästlikumat alternatiivi otsida. Rõhutada tuleb seda, et keskkonnamõju strateegiline hindamine on meetod

<sup>161</sup> P.Sarv. Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususest. – Juridica 2008, nr 10 lk 686.

<sup>162</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. Vastu võetud 22.02.2005 RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439; 2007, 25, 131; 2008, 34, 209; 2009, 3, 15; 2010, 8, 37.

strateegilise otsustusprotsessi täiustamiseks, mitte selle tagantjärele ülevaatamiseks. Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus aitab otsusetegijail välja valida jätkusuutlikkuse eesmärki teenivad lahendusvariandid. Seega võib strateegilisel tasandil kavandatu saada keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse tulemusel hoopis uue suuna teistsuguste eesmärkide ja elluviimise meetoditega.<sup>163</sup>

Lähtudes keskkonnakaalutluste integreerimise vajadusest planeerimisprotsessi, leiab autor, et keskkonnamõjude hindamise tulemus peaks olema üheks aluseks, mis võiks anda „põhjendatud vajaduse“ muuta detailplaneeringuga üldplaneeringut. Samuti võib keskkonnamõjude hindamise tulemus olla aluseks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise keeldumiseks.

Näiteks olukorras, kus üldplaneeringuga on ette nähtud tootmismaa juhtfunktsioon ja keskkonnamõjude strateegilise hindamise tulemusena selgub, et antud alal puudub põhjavesi. Detailplaneeringu kehtestamisel peaks kohalik omavalitsus sellisel juhul, hinnates kõiki asjaolusid kogumis, lugema põhjendatuks üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga lähtudes keskkonnamõjude hindamise tulemustest ning näiteks mitte lubama detailplaneeringuga sinna ehitada toiduainetööstust, mis vajab suurel hulgal vett. Kohalik omavalitsus peaks lubama muuta sellisel juhul detailplaneeringuga üldplaneeringut selliselt, et uus maakasutusjuhtfunktsioon oleks kooskõlas keskkonnatingimustega.

### **2.4.3. Vananenud üldplaneeringute muutmine detailplaneeringutega**

Planeerimisseadusest tuleneb kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustus. Üldplaneeringud vaatab üle kohalik omavalitsus.<sup>164</sup> Toodud sätte eesmärk on reguleerida aja möödumisel üldplaneeringu vananemisega tekkivat olukorda. Riigikontrolli aruandest Riigikogule „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest,“ selgub, et kehtestatud üldplaneeringuid ei vaadata sisuliselt üle, tavaliselt võetakse vastu formaalseid otsuseid. Kehtivast 139 valla- või linna üldplaneeringust 57 on kehtestatud aastal 2000 või varem. Riigikontrolli analüüsi kohaselt on enamik sellistest üldplaneeringutest aegunud ega vasta eesmärkidele, mis on seaduses esitatud üldplaneeringule.<sup>165</sup> Taolise

---

<sup>163</sup> R.Thérivel. Strategic Environmental Assessment in Action. Earthscan 2004, lk 8, viidatud P.Sarv. (Viide 161), lk 691-692 kaudu.

<sup>164</sup> PlanS § 29 lg 1 ja 3.

<sup>165</sup> Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn 19.06.2008, (viide 120), lk 1.

situatsiooni ilmnemisel tekib küsimus - kas sellise, vananenud üldplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse poolt veel seaduses ettenähtud korras uuendamata üldplaneeringu võiks lugeda üheks aluseks, mille puhul on põhjendatud muuta detailplaneeringuga üldplaneeringut? Või tuleks sellises olukorras siiski koostada uus üldplaneering ning mitte lubada alamaastme planeeringuga muuta kõrgemaastme planeeringut. Samuti tekib siin täiendavalt küsimus, kuidas peaks käituma kohalik omavalitsus kui koostamisel on juba uus üldplaneering, kuid kehtib endiselt vana üldplaneering? Kummas planeeringus sätestatust peaks kohalik omavalitsus või ka asjast huvitatud isik viimasel juhul juhinduma?

Riigikontroll on oma aruandes Riigikogule „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ märkinud, et: „Kui üldplaneeringut muudetakse detailplaneeringutega olulises osas, ei koordineeri kohalik omavalitsus mingist hetkest enam ruumilist planeerimist oma territooriumil, vaid on asunud koostööpartneri positsioonile. Ehitusturu aktiveerumisel on oluline, et üldplaneeringus määratud tingimused vastaksid olemasolevale olukorrale. Paraku on üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega mitmetes kõrge ehitussurvega omavalitsustes üldlevinud, mistõttu kaldutakse oluliselt kõrvale seaduse tegelikust mõttest, kuna detailplaneeringu koostamise eesmärk ei pruugi alati olla kooskõlas avalike huvidega. Valla või linna läbimõeldud ning tasakaalustatud ruumilise planeerimise ja arengu seisukohalt on ajakohase üldplaneeringu olemasolu oluline.“<sup>166</sup>

Riigikohus on oma 19.04.2007 otsuses nr 3-3-1-12-07 leidnud, et: „Linna või valla arengu põhisuundade ja tingimuste määramine on omavalitsusüksuse otsustuspädevuses ning nõuetekohase menetluse läbiviimisel on omavalitsusüksus õigustatud varemtehtud otsuseid muutma. Nagu ülalpool märgitud, võib üldplaneeringu muutmine toimuda nii uue üldplaneeringu kehtestamisega kui vajadusel ka detailplaneeringus sisalduva muudatusettepanekuga. Seejuures on oluline, et kohalik omavalitsus täidaks piisava tõhususega Planeerimisseadusest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel ning teeks temast oleneva, et lahendada isikutevahelisi erimeelsusi. [...] Kolleegium leiab, et kehtestatud üldplaneering ei tekita isikutele abstraktset

---

<sup>166</sup> Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn 19.06.2008, (viide 120), lk 13. Siinkohal võib tuua Rae valla näite, kus 2006 kehtestati 54 detailplaneeringut, millest 36 muutsid kehtivat üldplaneeringut.

kaitstavat usaldust sellega kindlaks määratud tingimuste muutumatuna säilimiseks. Isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda.“<sup>167</sup>

Nimetatud lahendist võib järeldada, et taolise küsimuse otsustamine on täielikult kohaliku omavalitsuse pädevuses ning kui on järgitud Planeerimisseaduses sätestatud menetlusnõudeid ei leia Riigikohus selles, et detailplaneeringuga muudetakse üldplaneeringut, probleemi.

Samas on Riigikohus märkinud oma 27.01.2010 otsuses nr 3-3-1-79-09 järgmist: „Kollegium rõhutab, et menetlusosalistele ning kohtule teada olev asjaolu, et taotluse lahendamise ajal oli ning jätkuvalt kuni käesoleva ajani on menetluses valla uus üldplaneering, mis võib muuta kehtestatud piiranguid, ei oma taotluste lahendamisel tehtud otsuste õiguspärasuse hindamisel tähendust.“<sup>168</sup> Selle lahendi põhjal võib jõuda hoopis seisukohale, et uuest kehtestamata üldplaneeringust ei saa tulla isikutele mingeid õigusi ega kohustusi, kuna tegemist ei ole kehtiva haldusaktiga. Viimane seisukoht on ilmselgelt õige, kuid kuna planeerimismenetluse eesmärk on ruumilise arengu kujundamine, siis leiab autor, et teatud juhtudel tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada oma otsuste tegemisel ka alles menetluses olevaid üldplaneeringuid, sest vananenud ning lähiajal kehtivuse kaotavatest planeeringutest lähtumine toob kaasa vajaduse hakata koheselt jälle üldplaneeringut muutma läbi detailplaneeringute. Vananenud üldplaneeringute arvestamine rikub laiemalt võttes ka haldusmenetluse otstarbekuse printsiipi, tekitades haldusorganile täiendava menetlus- ja ajakulu. Seejuures peab kohalik omavalitsus selliste haldusaktide andmisel ja põhjendamisel tuginema kehtivatele aktidele ning põhjendused ei saa tugineda ainuüksi sellele, et koostamisel on uus üldplaneering.

Käesoleva töö autor leiab eeltoodule tuginedes, et kohalik omavalitsus peab otsuse tegemisel, kas lubada detailplaneeringuga muuta üldplaneeringut viimase vananemise põhjendusel, välja tooma kaalutlused, miks see on vajalik, tuginedes seejuures kehtivale õigusele. Sellisel juhul on üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga vananemise põhjendusel seaduslik.

---

<sup>167</sup> RKHKo 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07 (viide 157). Vt ka RKHKo 06.11.2002 otsus nr 3-3-1-62-02 Korterühistu Tiiru Tosin kaebus Keila Linnavolikogu otsuse tühistamise ja detailplaneeringu kehtestamiseks kohustamise nõudes. RT III 2002, 30, 330.

<sup>168</sup> RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09 Olga Skvortsova kaebus Harku Vallavolikogu 22. mai 2008. a otsuste nr 57 ja nr 58 tühistamise ning vallavolikogu detailplaneeringute algatamiseks kohustamise nõudes. RT III 2010, 7, 52.

#### 2.4.4. „Põhjendatud vajaduse“ vahekokkuvõte

Kokkuvõtvalt võib märkida, et PlanS § 9 lg 7 tuleneva määratlemata õigusmõiste „põhjendatud vajadus“ sisustamine on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Samas on Riigikohus ja ka alamaastme kohtud andnud mitmeid suuniseid, millest peaksid kohalikud omavalitsused selle mõiste sisustamisel lähtuma. Autor tõstas küsimuse, kas selliseks „põhjendatud vajaduseks“ võiks lugeda eraisikute huve, keskkonnamõtjude hindamisest saadud vastuseid või vananenud üldplaneeringuid. Kohtupraktikat analüüses jõudis autor järeldusele, et isikute erahuvid ainuüksi ei kaalu üles avalikke huve ning ei ole iseseisvaks aluseks üldplaneeringu muutmisele. Kuigi autor ei leidnud kohtupraktikast ühtegi lahendit, kus keskkonnamõtjude hindamine oleks viinud üldplaneeringu muutmisele detailplaneeringuga, leiab autor, et keskkonnamõtjude hindamise tulemused võivad olla selliseks „põhjendatud vajaduseks“. Vananenud üldplaneeringute osas tuli välja asjaolu, et kohalikul omavalitsusel on õigus ja ka kohustus planeeringuid üle vaadata, mistõttu võib olla põhjendatud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine. Samas ei tohi kohalik omavalitsus tugineda antavates haldusaktides ainult mittekehtivatele haldusaktidele (menetluses olevale üldplaneeringule), vaid andma iga kord selge põhjenduse üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise vajadusele. Uue üldplaneeringu menetlemine võib olla siinkohal põhjenduse andmisel toetavaks asjaoluks, kuid see ei asenda sisulist põhjendust. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel väga täpselt järgida Planeermisseaduses sätestatud menetlusnõudeid.

Seega leiab autor, et määratlemata õigusmõiste „põhjendatud vajadus“ kasutamine on aksepteeritav, sest tänases õiguslikus olukorras on vähemalt teoreetiliselt võimalik tagada selle ühetaoline kohaldamine haldusorganite poolt ning tulemuslik kohtulik kontroll. Samuti on Riigikohtu praktika loonud „põhjendatud vajaduse“ sisustamise reeglid. Asjaolu, et kohtulik kontroll toimub ainult kaalutlusvea ja õiguspõhimõtete pinnalt, ei ole isenesest halb ning tagab kohtupraktika tänasel arengutasemel ka piisava õiguskindluse. Eeltoodust tulevalt eileidnud tõestamist käesoleva töö esimene hüpotees, mille kohaselt üldplaneeringu muutmise võimalused detailplaneeringuga on praeguses õigusruumis piisavalt selgelt ja üheselt määratlemata.

## 2.5. KOV poolne detailplaneeringu menetluse algatamisest keeldumine viitega PlanS § 9 lg 7

Kehtiva PlanS § 10 lg 1 kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Planeeringu koostamise algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Seaduse varasemas redaktsioonis ei olnud kohalikule omavalitsusele selget õigust planeeringu algatamisest keeldumiseks antud. Samas see ei tähenda seda, et enne 01.07.2009 seda ei oleks tohtinud teha. See õigus tuletati kohtute poolt haldusmenetluse ja –diskretsiooni üldisest olemusest.

Kohtupraktika põhjal võib välja tuua mitmeid juhtumeid, kus kohalik omavalitsus keeldub detailplaneeringu algatamisest muuhulgas ka viitega PlanS § 9 lg 7 ehk siis jätab detailplaneeringu algatamata, kuna see muudab üldplaneeringut. Käesoleva alapeatüki eesmärk on välja selgitada, kas sellist keeldumist on võimalik kohtus vaidlustada ja millal on selline keeldumine põhjendatud ja millal mitte.

Kui üldjuhul saab planeerimismenetluses vaidlustada vaid lõppakti ehk planeeringu kehtestamise otsust, siis Riigikohtu halduskolleegiumi 18.02.2002 otsuses haldusasjas nr 3-3-1-8-02, on Riigikohus öelnud, et planeerimismenetluses on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine erandlikult õigustatud. Seda juhul, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Enne lõpliku haldusakti andmist saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub kaebaja õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.<sup>169</sup>

Planeeringu algatamisest keeldumise vaidlustamise lubatavuse osas tuleb ära märkida ka Riigikohtu halduskolleegiumi 03.05.2007 määrus asjas nr 3-3-1-41-06, kus kolleegium on asunud seisukohale, et detailplaneeringu algatamisest keeldumine on haldusakt ning see haldusakt on vaidlustatav halduskohtus tühistamiskaebuse esitamisega.<sup>170</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 24.10.2007 otuses nr 3-3-1-51-07 on kolleegium leidnud, et: „Vallavalitsus on keeldunud detailplaneeringu menetluse jätkamisest vaidlusalusele kinnistule. Sisuliselt

<sup>169</sup> RKHKo 12.02.2002 nr 3-3-8-02 (viide 69). Nimetatud seisukohta kordas Riigikohus ka RKHKo 18.06.2003 nr 3-3-1-53-03 Udo Haarmanni ja Kalju Jõgi kaebus Tallinna Maa-ameti toimingu peale. – RT III 2003,24, 236. Vt ka käesoleva töö p 1.4.

<sup>170</sup> RKHKm 03.05.2007 nr 3-3-1-41-06 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 15.09.2004 korralduse nr 1799-k tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222506696> 17.05.2010.

viivad detailplaneeringu algatamisest keeldumine ja menetluse jätkamisest keeldumine ühesuguse tulemuseni. [...] Seepärast on ka vaidlustatud korraldus halduskohtus tühistamiskaebusega vaidlustatav. Pealegi puudutab vaidlustatud korraldus erandliku olukorra tõttu otseselt ja selles haldusmenetluses lõplikult kaebaja õiguspäraseid huve. Menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.<sup>171</sup>

Järgnevalt analüüsibki autor mõningaid kohtulahendeid, kus kohalik omavalitsus on keeldunud detailplaneeringu algatamisest viitega sellele, et detailplaneering ei ole kooskõlas üldplaneeringuga.

Riigikohus on oma 27.01.2010 otsuses nr 3-3-1-79-09 märkinud, et: „PlanS § 10 lg 1 kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Sellise ettepaneku menetlemine on kohaliku omavalitsuse kohustus, kuid samas ei kaasne ettepaneku esitamisega vältimatult detailplaneeringu menetlemise algatamine kohaliku omavalitsuse poolt. Osundatud sätte kohaselt võib kohalik omavalitsus planeeringu koostamise algatamisest ka keelduda.“<sup>172</sup>

Halduskolleegium märkis, et: „Planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole ammendavalt sätestatud. Üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Nimetatud tegevuses on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt. Harku Vallavolikogu 30.11.2006 määrusega nr 23 kinnitatud Harku valla ehitismääruse § 5 lg 10 kohaselt võib detailplaneeringu algatamisest keelduda ka siis, kui algatamise ettepanek on vastuolus valla või selle osa üldplaneeringuga või teemaplaneeringuga või kaasneb oluline keskkonnamõju, samuti muudel juhtudel, lähtudes avalikust huvist. Kolleegium märgib, et

---

<sup>171</sup> RKHKo 24.10.2007 nr 3-3-1-51-07 Ago Tederi (Teder) kaebus Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korralduse nr 988 osalise tühistamise nõudes.- RT III 2007, 37, 298. Algatamisest keeldumise otsuse tühistamiskaebuse esitamisel tuleb järgida HKMS sätestatud kaebetähtaegu. Kaebetähtaja kulgema hakkamise osas vt ka käesoleva töö p 1.3.3.3.

<sup>172</sup> RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09 (viide 168).

üldplaneeringus fikseeritud keskkonnakaitselised ja muud valla säästva ning tasakaalustatud arengu kriteeriumid on olulisteks asjaoludeks, mida vältimatult tuleb arvestada üldplaneeringu muutmise ettepaneku ja seeläbi ka detailplaneeringu algatamise taotluse põhjendatuse hindamisel.<sup>173</sup>

Nimetatud haldusasjas leidis kassaator, et tema taotlus rajaneb omandi põhiõigusel ja ettevõtlusvabadusel ning detailplaneeringu algatamisest keeldumine on vastuolus PS §-des 31 ja 32 sätestatuga. Kolleegium mõõnis, et detailplaneeringu algatamisest keeldumine võib riivata eelnimetatud õigusi ja vabadusi. Samas kolleegium nõustus aga kohtute seisukohaga, et selline riive tugineb õiguslikule alusele ning kohtute tuvastatud asjaoludel ei riku see ühetaolise kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Kolleegium märkis, et planeeringuala maakasutuse üldpõhimõtted, mis tulenevad maakonna üldplaneeringust ning valla kehtivast üldplaneeringust, ei näe nimetatud kinnistute maa-alal ette kinnisvaraarendust, vaid seavad tingimusi, mis tagavad metsaala säilimist ja roheline võrgustiku toimimist. Kuna detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on vaid erandlikult võimalik näiteks üldplaneeringu kehtestamise järel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral, siis selles asjas ei ole tuvastatud sellist ülekaalukat ja põhjendatud erahuvi, mis tingiks üldplaneeringu erandlikku muutmist.<sup>174</sup>

Eeltoodust võib järeldada, et detailplaneeringu algatamisest keeldumine oli põhjendatud viitega PlanS § 9 lg 7, kuna kohaliku omavalitsuse otsusest nähtusid akti põhjendused ning adressaat pidi aru saama, millistel põhjustel detailplaneeringu algatamisest keelduti.<sup>175</sup>

Sarnane olukorrale, kus kohalik omavalitsus keeldub detailplaneeringut algatamast viitega vastuolule üldplaneeringuga, on situatsioon, kus kohalik omavalitsus keeldub detailplaneeringu algatamisest viitega sellele, et detailplaneering ei ole vastavuses ehitusmäärusega, mis sätestab ehituskruntide minimaalsuurused. Siinkohal leidis Riigikohtu

---

<sup>173</sup> RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09 (viide 168).

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Sarnaseid kaasi, kus keeldutakse detailplaneeringu algatamisest, kuna see muudab üldplaneeringut koos vastavate põhjendustega võib kohtupraktikast leida mitmeid. Näiteks: Tallinna Halduskohtu 26.02.2009 otsus 3-08-2116 T.M.i kaebus Rapla Vallavolikogu 28.08.2008. a otsuse nr 47 tühistamiseks ja Rapla Vallavolikogu kohustamiseks detailplaneeringu algatamise taotlus uuesti läbi vaadata; Tartu Ringkonnakohtu 11.01.2008 otsus nr 3-07-1549 OÜ Tartest kaebus Tartu Linnavolikogu 28.06.2007 otsuse nr 245 tühistamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks; Tallinna Ringkonnakohtu 04.11.2008 otsus 3-07-477 AS Kodu Grupp kaebus Saku Vallavolikogu 18. jaanuari 2007. a otsuse tühistamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks detailplaneeringu algatamise taotluse uueks läbivaatamiseks; Tartu Halduskohtu 18.05.2009 otsus nr 3-08-2572 Virve Pariku (Parik) kaebus Pärsti Vallavolikogu 27.08.2008 otsuse nr 19 tühistamise ja Pärsti Vallavolikogule ettekirjutuse tegemise nõudes; Tartu Ringkonnakohtu 15.01.2008 otsus nr 3-07-1482 S.K. kaebus Pärsti Vallavolikogu 18.04.2007 otsuse nr 16 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadavad: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.

üldkogu 03.12.2007 otsuses nr 3-3-1-41-06, et omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. Eeltoodud nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Kuna vaidlusaluse määruse andmise aluseks olnud Planeerimis- ja ehitusseadusest sellist volitusnormi ei tulenenenud ning Planeerimis- ja ehitusseaduse § 9 sätestas, et kruntide suurus määratakse kindlaks detailplaneeringuga, siis määrusega kruntide minimaalsuuruse kehtestamine ei olnud ilma volitusnormita õiguspärane. Üldkogu leidis, et isegi juhul kui elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine lugeda kohaliku elu küsimuseks, ei saa kohalik omavalitsus seda teha määrusega ilma vastava volitusnormita. Seejuures sellist volitusnormi ei tulene ka vahepeal kehtestatud Planeermiseseadusest aga Ehitusseadusest. Seda põhjusel, et elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine riivab PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.<sup>176</sup>

Kehtiva Planeerimisseaduse kohaselt ei ole olukord sisuliselt muutnud. Seega ei tohi kohalik omavalitsus endiselt kehtestada määrusega elamukrundi minimaalsuurusi, kuna selleks puudub volitusnorm. Kehtiva PlanS § 5 p 1 kohaselt on keelatud ehitusmäärusega maakasutus- ja ehitustingimuste määramine. Samas tõusetub siit kohe küsimus, kas üldplaneeringuga võib selliseid tingimusi seada, sest ka üldplaneering on üldakt. Kui vaadata PlanS § 8 lg 3 p 3, mis sätestab, et üldplaneeringu ülesanne on maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe ning vajaduse korral hoonestuse kõrguspiirangu ja muude tingimuste määramine, siis leian, et see säte annab kohalikele omavalitsustele volituse seada üldplaneeringuga mh ka piire krundisuuruse määramiseks. Seega on oluline jälgida, mille alusel kohalik omavalitsus piiranguid omandiõiguse vabaks kasutamiseks seab ning kontrollida, kas sellised piirangud on seaduslikud.

Detailplaneeringu algatamisest keeldumine viitega PlanS § 9 lg 7 võib olla õigusvastane ka põhjusel, et kehtestatud üldplaneering sisaldab mõningate nõuete osas tingimuslikke tingimusi ning kohalik omavalitsus ei ole kaalunud nende tingimuste rakendamist. Sellist olukorda on käsitletud näiteks Tartu Halduskohtu 15.01.2007 otsuses nr 3-06-2272, mille kohaselt kaebuse esitaja taotles detailplaneeringu algatamist, mis muutis üldplaneeringuga määratud maksimaalset korruselisust 3-lt korruselt 5-le korrusele, samuti oli kaebuse esitaja märkinud taotluses, et korraldab vajadusel arhitektuurivõistluse nii nagu seda üldplaneering ette näeb,

---

<sup>176</sup> RKÜKo 03.12.2007 nr 3-3-1-41-06 (viide 52).

kui soovitakse muuta üldplaneeringut, samuti esitas kaebaja üldplaneeringu muutmise taotluse. Kohalik omavalitsus jättis detailplaneeringu algatamata, kuna leidis, et ei pea algatama üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut ning pakkus kaebajale välja võimaluse algatada detailplaneering üldplaneeringus sätestatud tingimustel 3 korruselise hoone ehitamise õigusega. Kaebuse esitaja sellega ei nõustunud ning esitas kaebuse kohtule detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuse tühistamiseks.<sup>177</sup>

Kohus märkis, et Tartu linna üldplaneeringu seletuskirja punkti 4 kohaselt võib üldplaneeringuga määratud maksimaalset korruselisust muuta juhul, kui vastavale alale korraldatakse arhitektuurivõistlus ja välja pakutud ruumilised kvaliteedid on veenvad, ala hoonestustihedus ei ole liiga suur ning lahenduse roheluse, parkimise ja hoonete ehitusalused pindade suhted on proportsionaalsed. Üldplaneeringus antud hoonete korruselisuse muutmiseks on pärast arhitektuurivõistluse tulemuste selgumist nõutav üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu koostamine. Kohus asus seisukohale, et kuigi Tartu linna üldplaneering näeb piirkonnas, kuhu kuulub vaidlusalune krunt, ette kuni kolmekorruselisuse ärihoonestuse, ei ole Tartu linna üldplaneeringuga määratud maksimaalne korruselisus lõplik (olenemata, kas üldplaneeringu menetlemisel tehti muid ettepanekuid või mitte), vaid Tartu linna üldplaneeringu seletuskirja punkt 4 annab võimaluse üldplaneeringuga määratud maksimaalse korruselisuse muutmiseks ning näeb selleks ette arhitektuurivõistluse korraldamise, tulemuste hindamise sisulised kriteeriumid ja üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu koostamise. Tartu Linnavalitsus ei saa omal äranägemisel otsustada, kas üldplaneeringuga määratud maksimaalset korruselisust on võimalik muuta, vaid seda peab otsustama planeerimismenetluse raames, tagades ka avalikkuse osavõtu otsustusprotsessist. Kohaliku omavalitsuse otsusest peavad nähtuma kaalutlused, miks selline otsus tehakse, samuti peab olema järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid. Kuna seda käesoleval juhul tehtud ei ole on vaidlustatud korraldus õigusvastane ka kuulub tühistamisele.<sup>178</sup>

Eeltoodust võib järeldada, et juhul kui üldplaneeringus endas on ette nähtud tingimused, kuidas võib seda muuta, siis tuleb läbi viia planeerimismenetlus. Samuti on alati kohustuslik järgida haldusakti motiveerimise kohustuse täitmist.

---

<sup>177</sup> Tartu Halduskohtu 15.01.2007 otsus nr 3-06-2272 (viide 147).

<sup>178</sup> *Ibid.*

Kohalik omavalitsus on keeldunud detailplaneeringu algatamisest ka viitega sellele, et detailplaneering ei ole uue veel menetluses oleva üldplaneeringuga kooskõlas. Selline ainult veel mitte kehtivale haldusaktile tuginemine ei saa olla õiguspärane. Seda juba seetõttu, et esiteks ei pruugita kehtestada veel menetluses olevat üldplaneeringut just sellisena nagu ta parasjagu pooleli olevas menetluses on ning kindlasti ka seetõttu, et õigusriigis ei saa tekkida isikutele õigusi või kohustusi või piiranguid mitte kehtivast haldusaktist.

Eeltoodu kinnituseks on ka Tallinna Halduskohtu 16.02.2007 otsus nr 3-06-1976, kus kohus on leidnud, et kuna olemas on kehtiv üldplaneering, mis on kooskõlas vaidlualuse detailplaneeringuga, kuid mille algatamisest kohalik omavalitsus keeldus, peab kohalik omavalitsus iseäranis põhjendama, miks on kavandatav üldplaneeringu lahendus selline, et välistab isegi kehtiva üldplaneeringuga kooskõlas oleva detailplaneeringu algatamise. Eelnev ei tähenda, et kohalik omavalitsus ei võiks planeerimisotsustuste tegemisel muuhulgas lähtuda ka menetletavatest planeeringulahendustest, kuid need ei saa olla iseenesest keeldumise aluseks.<sup>179</sup> Asjaolu, et menetluses olev üldplaneering ei saa omada tähendust kohaliku omavalitsuse otsuse õiguspärasuse hindamisel kinnitas ka juba käesolevas töös eelpool käsitlemist leidnud Riigikohtu halduskolleegiumi 27.01.2010 otsus nr 3-3-1-79-09.<sup>180</sup>

### **2.5.1. Vahekokkuvõte**

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kui kohalik omavalitsus keeldub detailplaneeringu algatamisest viitega PlanS § 9 lg 7 ehk siis jätab detailplaneeringu algatamata, kuna see muudab üldplaneeringut jättes otsuses välja toomata sellekohased täpsemad põhjendused ja kaalutlused, siis ei ole see seaduspärane. Samas võib selline keeldumine olla põhjendatud, kuid sellisel juhul tuleb otsuses ka ära tuua põhimotiivid. Kohalik omavalitsus ei tohi minna seda teed, et viitab ainult asjaolule, et detailplaneeringu menetlust ei algatata, kuna detailplaneering muudab üldplaneeringut.

---

<sup>179</sup> Tallinna Halduskohtu 16.02.2007 otsus nr 3-06-1967 TBG Invest OÜ kaebus Harku Vallavalitsuse 07.07.2006 toiminguga nr 8-1.2/1344 õigusvastasuse kindlakstegemiseks ja Harku Valla kohustamiseks algatama Harku vallas Lamedi maaüksuse detailplaneeringut. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010. Sarnaseid kaasusi võib kohtupraktikast leida teisigi näiteks: Tallinna Halduskohtu 08.06.2009 otsus nr 3-08-881 Ü.-M. M tühistamiskaebust Muhu Vallavolikogu 20.03.2008.a. otsusele nr 183 „Rässa külas Jaanioru maaüksuse detailplaneeringu mitte algatamine.“ Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.

<sup>180</sup> Vt käesoleva töö p 2.4.3.

## 2.6. PlanS § 10 lg 6, lg 6<sup>1</sup> ja 6<sup>2</sup> kohaldamisega seotud probleemkohad

Kohtupraktika kohaselt on mitmetes kohtuvaidlustes tõusetunud küsimus, kas PlanS § 10 lg 6<sup>1</sup> tuleneva piirangu, mille kohaselt detailplaneeringu koostamist või koostamise tellimist ei tohi üle anda huvitatud isikule, kui detailplaneeringuga muudetakse üldplaneeringut, rikkumine toob kaasa planeeringu tühistamise. Samuti tõusetub siinkohal üles planeeringu rahastamise probleem – kes võib ja saab olla üldplaneeringut muutva detailplaneeringu rahastajaks. Käesoleva töö autor leiab, et antud teema vajab seoses tiheda seosega töö põhiteemaga eraldi käsitlemist.

Kui üldjuhul võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks so planeeringu koostamiseks või planeeringu koostamise tellimiseks, siis juhul kui planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut, seda kehtiva seaduse järgi teha ei tohi. Enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse redaktsioonis, oli sätestatud sama põhimõtte. Seejuures on oluline täpsustada, et varasem seaduse redaktsioon ei määranud kindlaks, millises ulatuses üldse tohib planeeringu koostamist üle anda. Märgitud oli, et eraõiguslik isik ei tohi olla detailplaneeringu tellijaks kui detailplaneeringu koostamine ei toimu vastavalt üldplaneeringule.<sup>181</sup>

Ka Riigikohus on 19.04.2007 otsuses nr 3-3-1-12-07, märkinud, et eraõigusliku isikuga planeeringu koostamise lepingu sõlmimine võib vähendada kohaliku omavalitsuse võimalust planeeringulahendust kujundada. Juhul, kui kohalik omavalitsus korraldab ise planeeringu koostamist, võib erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmise võimalus olla tõhusam kui juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Oluline on, et avalikule huvile vastavad lahendused sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte ei tuleks arvessevõtmisele alles planeeringu vastuvõtmise otsuse langetamisel. Arendaja huvide ning avalike huvide vastuollu sattumise oht on suurem juhul, kui detailplaneeringuga tehakse ettepanek üldplaneeringu muutmiseks.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> PlanS § 10 lg 6, 6<sup>1</sup> ja 6<sup>2</sup>. Vt ka käesoleva töö p 1.3.3.2.

<sup>182</sup> RKHKo 19.04.2007 nr. 3-3-1-12-07 (viide 157).

Seda toetab ka Riigikontrolli kontrollaruandes „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“ avaldatud seisukoht, milles on leitud, et: „Kui omavalitsuse arengusuunad pole üldisemas planeeringus kokku lepitud ja arengut kavandatakse üksikute detailplaneeringutega, ei ole kogukonna liikmete huvid kaitstud, kuna inimestel puudub kindlus ümbruskonna arengu suhtes. [...] Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et vallad ja linnad ei ole suutelised ära kasutama neile seadusega antud mõjutusvahendeid tervikliku ja läbimõeldud arengu suunamiseks oma territooriumil, sest nad ei koosta detailplaneeringuid ise või ei juhi nende koostamist.“<sup>183</sup>

Samas tuleb PlanS § 10 lg 6, lg 6<sup>1</sup> ja 6<sup>2</sup> kohaldamisel arvestada ka asjaoluga, kas detailplaneeringu menetluse alguses on kohe teada, et detailplaneeringuga soovitakse muuta üldplaneeringut või selgub see alles planeerimise protsessi käigus. Viimasel juhul on planeeringu koostamise korraldajal st kohalikul omavalitsusel õigus haldusleping ühepoolset lõpetada. Nimetatud juhul võib teha ka otsuse planeerimismenetluse lõpetamise kohta, kuid see ei ole kohustuslik.<sup>184</sup> Kohalik omavalitsus võib jätkata ka planeerimismenetlust, kuid peab sellisel juhul ise olema planeeringu koostajaks või tellijaks ehk selle rolli üle võtma. Enne 01.07.2009 kehtinud seaduse redaktsioonis sellised täpsed juhised puudusid.

Enne ülaltooduga seotud küsimuste sisulise analüüsi juurde asumist, tuleb selgitada veel halduslepingu olemust. Haldusleping kujutab endast kahe või enama tahteavalduse põhjal sooritatud tehingut, mille sisuks on haldusõigussuhete tekkimine, muutmine või lõpetamine. Lepingu alusel õigussuhete tekitamise, muutmise ning lõpetamise eesmärgiks on haldusmenetluses reeglina soov tagada menetlusosaliste senisest ulatuslikum kaasamine.<sup>185</sup> Selline kaasamine on planeerimismenetluse eripära arvestades ülioluline. Samas on seaduses sätestatud sellisele kaasamisele teatavad piirangud avalike huvide kaitseks.

Kohtupraktika kohaselt ei ole kohalik omavalitsus tihtipeale Planeermisseaduses sätestatud piirangut detailplaneeringu koostamise või selle tellimise üleandmiseks järginud. Näiteks Tallinna Halduskohtu otsuses nr 3-06-442 on kohus märkinud, et „[...]PlanS § 10 lõike 6 kohase lepingu sõlmimine eraõigusliku isikuga ei vähenda tegelikult kohaliku omavalitsuse võimalusi kohaliku omavalitsuse tahtele vastavalt ja avalikke huve silmaspidavalt detailplaneeringu lahendust kujundada. See on välistatud Planeerimisseaduses sätestatud

---

<sup>183</sup> Riigikontrolli aruanne Riigikogule 15.05.2009 (viide 59), lk 1.

<sup>184</sup> PlanS § 10 lg 8.

<sup>185</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt. (viide 72), lk 429.

kohaliku omavalitsuse rolli ning planeeringu koostamise avalikkuse kaasamise põhimõttest tulenevalt. Kohus märgib täiendavalt, et isegi juhul, kui asuda seisukohale, et selline leping on vastuolus PlanS § 10 lõikega 6, on tegemist väheolulise rikkumisega, mis ei võinud mõjutada asja lõplikku lahendamist. HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei mõjutanud asja otsustamist. Käesoleval juhul ei mõjutanud asjaolu, et esialgselt oli detailplaneeringu koostamise õigus üle antud eraõiguslikule isikule, asja otsustamist ehk planeeringu käesoleval kujul kehtestamist kohaliku omavalitsuse volikogu poolt.<sup>186</sup>

Eeltoodud seisukoha õigsust on kinnitanud ka Riigikohus. Nimelt on Riigikohus leidnud, et juhul, kui vajadus üldplaneeringu muutmiseks selgub alles planeeringu koostamise käigus, tuleb planeeringu koostamise korraldamine koheselt üle anda haldusorganile ning PlanS § 10 lg 6 esimese lause alusel sõlmitud leping lõpetada. Kui seda nõuet menetlemisel ei täidetud, kuid Planeerimisseaduse nõudeid rikkuv leping lõpetati siiski mõned nädalad enne planeeringu vastuvõtmist, siis seega kohalik omavalitsus astus samme rikkumise lõpetamiseks ning sai võimaluse planeeringulahenduse ülekontrollimiseks enne selle vastuvõtmist. Kuna kolleegium ei tuvastanud ka kaalutusvigu ega muid menetluslikke rikkumisi, siis võib teha järelduse, et eraõigusliku isikuga sõlmitud planeeringu koostamise lepingu hilinenud lõpetamine ei toonud kaasa õigusvastase haldusakti andmist.<sup>187</sup>

Kas selline kohtute poolne lähenemine on alati õige olnud võib olla küsitav, sest seadusandja on sätestanud konkreetse reegli, millest kinnipidamist tihtipeale teadlikult ei järgita. Kohtupraktikast tulenevalt on seadust tõlgendatud nii, et kohalikul omavalitsusel on võimalik selle paragrahvi eesmärgist sisuliselt mööda minna. Kohalik omavalitsus teeb enne detailplaneeringu vastuvõtmist lihtsalt mõningad juriidilised sammud ning nõ rikkumine on formaalselt kõrvaldatud ning kohtud ei loe seda oluliseks veaks. Samas jääb kogu kohtupraktika aega, mil kehtis Planeerimisseaduse vana redaktsioon, milles puudusid selles

---

<sup>186</sup> Tallinna Halduskohtu 26.06.2006 otsuses nr 3-06-442 K. B. A. H. . K. K., K. K. . E.K. L. L., A. L. H. N., Ü. N., P. P. E. P. M. S., O. S., T. T. . M. T., T. T. ja M. V. kaebus Tallinna Linnavolikogu 26.01.2006.a otsuse nr 10 „Rannamõisa tee 9c ja 10 kinnistute ja lähiala detailplaneeringu kehtestamine Haabersti linnaosas“ tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010. Sarnaseid kaasusi, kus üldplaneeringut muutva detailplaneeringu tellijaks, koostjaks on olnud eraisik ning kohus ei ole seda pidanud oluliseks rikkumiseks, mis annaks aluse planeeringu kehtestamise tühistamisele on teisigi. Näiteks Tallinna Halduskohtu otsus 17.04.2006 otsus nr 3-05-929 OÜ Mergus Invest kaebus Tallinna Linnavalitsuse 29.06.2005 korralduse nr 1353-k tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.

<sup>187</sup> RKHKo 19.04.2007 nr. 3-3-1-12-07 (viide 157).

osas tänaseks täiendatud sätted. Kuna uue redaktsiooni osas kohtupraktika puudub, siis on raske öelda, kas käsitletud sätte tõlgendamise osas midagi muutub. Üldiselt on see vähe tõenäoline, sest Riigikohus on selle sätte rikkumist pidanud väheoluliseks menetlusveaks.<sup>188</sup>

Samas - kui oleks sätestatud kohustus haldusleping lõpetada juhul, kui planeerimismenetluse käigus ilmneb, et detailplaneering muudab üldplaneeringut, siis oleks seaduse järgimine ilmselt ka paremini tagatud. Seda ei tehtud aga ilmselt seetõttu, et planeerimismenetluses on ka teisi ja isikuid vähem koormavaid viise tagamaks avalike huvide kaitse.

Teine küsimus, mis analüüsitava teemaga seoses tõusetus oli see, et kui leping üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamiseks/koostamise tellimiseks lõpetatakse, kuid planeerimismenetlus mitte, siis kas kohalik omavalitsus peab alustama planeeringumenetlust selle algusest või on kohalikul omavalitsusel õigus võtta aluseks juba eraõigusliku isiku poolt tellitud/koostatud planeering. Kohtupraktika kohaselt on kohalikul omavalitsusel lubatud üle võtta juba koostatud/tellitud planeering, kuna kohalikul omavalitsusel on võimalus sinna sisse viia muudatusi.<sup>189</sup>

Kuna halduslepingu alusel planeeringu koostamise või tellimisega seondub otseselt ka planeeringute rahastamise teema, siis soovib autor siinkohal vahepeikena välja tuua paar olulist põhimõtet finantseerimise osas. Seejuures eeltooduga seonduvalt haakub finantseerimine ka selles osas, et juhul kui detailplaneeringu, mis muudab üldplaneeringut, tellimine läheb üle kohalikule omavalitsusele, siis vajab vastamist küsimus, et mis saab finantseerimist puudutavatest kokkulepetest. Ebaselgus sellele küsimusele vastamisel võib ohustada avalike huvide kaitsmist. Seadusjärgne oleks siin ilmselt seisukoht, et finantseerimist puudutavad kokkulepped jäävad reeglina sellisel juhul kehtima, kuid selles osas kohtupraktika puudub.

---

<sup>188</sup> Käesoleva töö autoril tekkis seoses eeltooduga küsimus ka korruptsiooni ohust. Seejuures peab autor silmas igasugust tegevust, kus avalikku võimu kuritarvitades teenitakse isiklikku huvi. Nimelt leiab autor, et kohalik omavalitsus lubades eraõiguslikel isikutel olla detailplaneeringute koostajateks/tellijateks PlanS § 10 lg 6<sup>1</sup> nimetatud juhtudel, lubavad nimetatud isikutel lähtuda oma isiklikust huvist kasutades ära kohaliku omavalitsuse vastavaid ametnikke. Ilmselgelt tekib siin aga korruptsiooni oht, sest ei ole välistatud, et selline kohaliku omavalitsuse poolne käitumine ei ole tingitud näiteks ametniku isiklikust huvist. Teisisõnu, miks peaks kohalik omavalitsus jätma seaduses sätestatud nõuded järgimata – järelkult võib selle taga olla, kellegi isiklik huvi. Kuna korruptsiooni teema väljub aga käesoleva töö uurimiseseme raamidest ja vajab eraldi uurimist, siis autor sellel pikemalt ei peatu.

<sup>189</sup> Vt näiteks Tallinna Halduskohtu 26.06.2006 otsus nr 3-06-442 (viide 186).

Seejuures on ka Riigikontroll juhtinud 15.05.2009 aruandes Riigikogu tähelepanu sellele, et: „Seaduses detailplaneeringute koostamise tellimisele seatud piirangud ei täida oma eesmärki, neid täidetakse formaalselt ja tegelikkuses olid valdava enamiku detailplaneeringute rahastajateks detailplaneeringust huvitatud isikud.“<sup>190</sup> Seega on Riigikontroll asunud seisukohale, et planeeringu koostamise või koostamise tellimise kokkuleppe keeld laieneb ka rahastamise kokkulepele üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute puhul ning sellest mittekinnipidamine ei saa olla õiguspärane.

Riigikohtu 24.10.2007 otsuse nr 3-3-1-51-07 kohaselt ei või vastavalt PlanS § 10 lg 6 kohalik omavalitsus nõuda planeeringu koostamisest huvitatud isikult juba algatatud planeeringu koostamise rahastamist ning huvitatud isikul puudub sellisel juhul kohustus planeeringu koostamist rahastada. Huvitatud isikule rahastamise kohustuse panemine saab toimuda vaid enne planeeringu algatamist vastava lepingu sõlmimisega.<sup>191</sup>

Seega rahastamise kokkuleppe saab sõlmida ainult enne planeeringu algatamist. Töö autor leiab, et siin võib osutada probleemseks küsimus, kas üldplaneeringut muutva detailplaneeringu rahastajaks saab olla eraõiguslik isik, kuna koostajaks või koostamise tellijaks ta olla ei tohi. Kas kohalik omavalitsus võib sõlmida näiteks ainult detailplaneeringu rahastamise kohta halduslepingu. Planeerimisseadus seda küsimust ei reguleeri ning kuidas on kohalikud omavalitsused lahendanud selle küsimuse, me kohtupraktikast vastust ei leia. Uurides kohalikelt omavalitsustelt, kuidas nad on praktikas käitunud, sai autor vastuseks, et praktikas sõlmitakse kolmepoolsed lepingud, kus siis finantseerijaks on üks isik, tellijaks kohalik omavalitsus ning koostajaks planeeringu koostamise õigust omav isik.<sup>192</sup>

Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 20.12.2001 otsuses nr 3-3-1-15-01 on Riigikohus selgitanud, et: „Planeeringu koostamine kassaatorite tellimise alusel, planeerimismenetluse kulude kandmine ja planeeringu lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitstavat usaldust, et planeering algatatud kujul ka kehtestatakse. See oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega ja planeerimismenetluse avalikkuse kaasamise põhimõttega.“<sup>193</sup> Sellest lahendist võib järeldada, et planeeringu finantseerimine ei taga planeeringu kehtestamist. Selline põhimõte on kindlasti vajalik, sest vastasel korral saaks iga

---

<sup>190</sup> Riigikontrolli aruanne Riigikogule 15.05.2009 (viide 59), lk 3.

<sup>191</sup> RKHKo 24.10.2007 nr 3-3-1-51-07 (viide 171).

<sup>192</sup> Materjal töö autori valduses.

<sup>193</sup> RK haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu koosseisu 20.12.2001 otsus nr 3-3-1-15-01 (viide 61).

isik nõuda eeltoodud põhjendusel planeeringu kehtestamist. See ei tagaks aga avalike huvide kaitset.

Eeltoodud seisukohta on rõhutatud ka õigusosalases kirjanduses, kus on leitud, et: „Planeeringu algataja poolt planeeringu ja selle lisadokumentide koostamisele kulutatud summad ei tohi kaalutusotsuse tegemisel takistada muude oluliste aspektide arvessevõtmist. Planeerimismenetluse kuludel saab määrav tähtsus olla vaid siis, kui planeeringu kehtestamisele ei ole olulisi sisulisi vastuväiteid.“<sup>194</sup>

### **2.6.1. Vahekokkuvõtte**

Kokkuvõtvalt võib öelda, et juhul kui detailplaneeringu koostamise alustamisel on teada, et sellega soovitakse viia sisse muudatusi ka üldplaneeringusse peab sellise planeeringu koostajaks või koostamise tellijaks olema kohalik omavalitsus. Kui alles menetluse käigus ilmneb üldplaneeringu muutmise vajadus tuleb kohalikul omavalitsusel, kas lõpetada vastav planeerimismenetlus või lõpetada leping koostamise tellimise osas. Viimasel juhul võib kohalik omavalitsus ka jätkata planeerimismenetlust, kuid siis peab kohalik omavalitsus ise asuma planeeringu tellija rolli lõpetades varasema halduslepingu eraõigusliku isikuga. Eeltoodud regulatsioon annab võimaluse tegelikult mööda minna seadusandja tahtest, mille kohaselt peaks olema üldplaneeringu koostaja või koostamise tellijaks kohalik omavalitsus mitte eraisik. Samuti ei ole kohtud pidanud selle sätte piiri peal mängimist selliseks veaks, mis tingiks planeeringu tühistamise. Seega märgitud regulatsioon ning kohtupraktika ei taga seaduses sätestatud mõtte järgimist ning avalike huvide kaitsmine võib olla vähenenud. Eeltoodust tulenevalt leiab käesoleva töö autor, et seadus vajaks selles osas muutmist. Samas finantseerimise osas ei ole vajalik täiendavate piirangute seadmine, kuna planeeringu finantseerimine ei taga planeeringu kehtestamist, mistõttu ei oleks mõistlik panna siinkohal kohalikule omavalitsusele peale täiendavaid rahalisi kohustusi.

## **2.7. Maavanema järelevalve üldplaneeringuid muutvate detailplaneeringute üle**

Enne üld- ja detailplaneeringu kehtestamist teostab seaduses sätestatud juhtudel nende üle järelevalvet maavanem. 01.07.2009 jõustunud Planeerimisseaduse uus redaktsioon järelevalve

---

<sup>194</sup> I.Pilving. Õppematerjal kohtunikele 2003 (viide 65), lk 27.

osas muudatusi kaasa ei toonud. Planeerimismenetluses teostab vastavalt PlanS § 23 lg 3 p-  
le 2 üldplaneeringu ning detailplaneeringute seadustele vastavuse üle järelevalvet maavanem.  
Juhul, kui detailplaneeringu kehtestamine eeldab üldplaneeringu muutmist, on maavanema  
järelevalve teostamine kohustuslik. Maavanem saab PlanS § 23 lg 3 p 3 alusel anda  
nõusoleku liigilt üldisema planeeringu muutmiseks temale esitatud vastavat ettepanekut  
sisaldava planeeringu menetluses enne selle kehtestamist. PlanS § 24 lg 5 kohaselt teeb  
kohalik omavalitsus vastavad muudatused üldplaneeringus ja kehtestab detailplaneeringu  
juhul, kui kehtestatav detailplaneering sisaldab üldplaneeringu muutmise ettepanekut ja  
maavanem on järelevalve käigus muudatustega nõustunud.

Kahjuks jättis seadusandja siinkohal endiselt reguleerimata mõningad küsimused, mis  
puudutavad olukorda, kus haldusakti andmise tingimused tuleb haldusmenetluse läbiviimise  
ajal kooskõlastada järelevalveorganiga. Esimesena tõusetub küsimus maavanema  
kooskõlastuse andmise viisist – kas tegemist on menetlustoiminguga või haldusaktiga?  
Teiseks on praktikas esinenud olukordi, kus planeerimismenetluses on näiteks muudetud  
detailplaneeringut peale esimese järelevalve etapi mitteläbimist selliselt, et nüüd leiavad  
kohalik omavalitsus ja maavanem mõlemad, et detailplaneering ei muuda üldplaneeringut  
ning järelevalvet ei pea teostama, kuid kohtuliku kontrolli tulemusena jõuab kohus  
järelvalvele, et järelevalvemenetlus oli siiski kohustuslik lähtudes PlanS § 23 lg 3 p 2.  
Kohtutel tekib siin täiendav menetluslik küsimus - kas sellisel juhul peab ta kaasama  
maavanema kohtumenetlusesse ja kui peab, siis kellena, samuti järelevalveotsuse vaidlustamise  
võimalikkuse küsimus. Kolmanda probleemkohana toob autor välja situatsiooni, kus  
maavanem leiab järelevalve teostamisel, et detailplaneering, mis kohaliku omavalitsuse arvates  
muudab üldplaneeringut, seda ei tee ning seetõttu maavanem seda ei kooskõlasta. Lahtiseks  
jääb siinkohal küsimus, kuidas peab kohalik omavalitsus edasi toimima – planeeringut ta ilma  
maavanema kooskõlastuseta kehtestada ei saa.

Maavanema poolse kooskõlastuse andmise viisi osas on Riigikohus 19.05.2008 otsuses nr 3-  
3-1-61-07 märkinud, et: „[...]kehtivas õiguses puudub piisav materiaalõiguslik ning ka  
menetlusõiguslik regulatsioon olukorraks, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise  
tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga. Kolleegium on ka 19.04.2007 otsuses  
haldusajal nr 3-3-1-12-07 leidnud, et maavanema heakskiit üldplaneeringut muutmisele  
detailplaneeringule on HMS § 16 lg 1 kohane siduva iseloomuga kooskõlastus. Sellise

heakskiidu andmine kujutab endast menetlustoimingut, mitte aga haldusakti andmist. Kolleegium ei pea vajalikuks muuta seda seisukohta[...].“<sup>195</sup>

Riigikohtu kohtunik I.Koolmeister on selles lahendis jäänud eriarvamusele. Siinkohal märgib autor, et eriarvamust kasutatakse Riigikohtu praktikas suhteliselt harva. I.Koolmeistri eriarvamuse kohaselt tuleks lähtudes PlanS § 23 lg 2 p 2 ja 3 ja PlanS § 23 lg 5 käsitleda maavanema poolt kooskõlastuse andmist kui eelhaldusakti, mitte kui menetlustoimingut. Seda eelkõige seetõttu, et maavanemal puudub võimalus hinnata planeerimismenetluse otstarbekust, kuid kontrolli eesmärgiks on planeeringute õiguspärasuse kontroll, kus maavanem hindab muuhulgas kohaliku omavalitsuse poolt diskretsioonivolituste kasutamise õiguspärasust. Asjaolu, et järelevalvemenetlus toimub planeerimismenetluse raames, ei anna alust seda lugeda pelgalt menetlustoiminguks. Vaatama vormile, millega maavanem kooskõlastuse annab (kiri, vms), ei tähenda see seda, et tegemist ei ole siduva iseloomuga järeldusotsusega, mille pinnalt lahendab ka kohaliku omavalitsuse ja maavanema lahkarvamusi Siseministeerium, ei ole veenev. Maavanema kooskõlastus tuleks lugeda eelhaldusaktiks ka seetõttu, et selles on tuvastatud siduvad õiguslikud asjaolud.<sup>196</sup>

Riigikohtu otsuse kohaselt: „Kolleegium rõhutab, et kuigi detailplaneeringu kehtestamise otsus on sisulises kooskõlas maavanema heakskiiduga, ei saa sellest heakskiidust tuletada kohaliku omavalitsuse kohustust kehtestada maavanema järelevalve läbinud planeering. HMS § 16 lg 1 kohane kooskõlastus ei tekita haldusorganile kohustust akti andmiseks.“<sup>197</sup>

I.Koolmeister leiab seevastu, et maavanema järeldusotsus määrab kindlasti haldusorgani võimaliku tegevuse iseloomu, kuna kohalik omavalitsus on planeerimisakti andmisel seotud maavanema järeldusotsusega, sh tuvastatud asjaoludega. Muuhulgas ei nõustunud I.Koolmeister sellega, et kohalik omavalitsus ei pea kehtestama planeeringut, mille on heaks kiitnud maavanem. Nimelt on kohalikul omavalitsusel kohustus planeerimismenetlus lõpule viia ja selles on ta seotud maavanema otsustusega. Hüpotetiline situatsioon, kus kohalik omavalitsus keeldub planeeringu kehtestamisest, pidades õigusvastaseks motiive, mis on saanud heakskiidu maavanemalt, on praktikas mõeldamatu.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>196</sup> I.Koolmeistri eriarvamus RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>197</sup> RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>198</sup> I.Koolmeistri eriarvamus RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

Olukorras, kus kohtu järeldused ja riikliku järelevalve teostaja järeldusotsus on vastuolus selles osas, kas järelevalve menetlus tuleb läbi viia, märkis halduskolleegiumi, et: „[...] planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vahekord eelkõige haldusesisene. Seetõttu ei ole maavanema poolt antava kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik. Järelevalveotsuse vaidlustamine eraldi on siiski võimalik juhul, kui järelevalveotsusest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks. Selles asjas ei oma maavanema nõusolek iseseisvat regulatiivset tähendust. Planeeringu kehtestamise otsuse tühistamisel kaotab maavanema nõusolek tähenduse ka planeeringu kehtestamise otsuse andnud kohaliku omavalitsuse jaoks.“<sup>199</sup>

I.Koomeister eeltoodud Riigikohtu seisukohaga ei nõustu ning leiab, et isiku, kelle avalduse alusel on planeeringut alustatud, suhtes omab maavanema järeldusotsus regulatiivset mõju. Nimelt kui heakskiitu ei anta, siis ei ole võimalik ka soovitud planeeringu kehtestamine. Maavanema keeldumine heakskiidu andmisest on kohtus vaidlustatav, kuid jääb arusaamatuks, kuidas saab otsuse vaidlustatavus sõltuda otsuse resolutsioonist. Maavanema heakskiit ei saa kaotada oma kehtivust planeeringu kehtestamise otsuse tühistamisel, kuna kohtuotsus planeeringu kehtestamise tühistamise kohta ei saa mõjutada selles kohtuasjas mittevaidlustatud teise ja sealjuures menetlusse kaasamata haldusorgani poolt antud akti õiguslikke omadusi. I.Koolmeister ei nõustu ka maavanema järelevalvemenetluses tehtava otsustuse käsitlemisega kooskõlastusena, kuna HMS § 16 ei ole kohaldatav õigussuhetele, kus üheks pooleks on riikliku järelevalve organ ning suhte sisuks ongi riikliku järelevalve teostamine. Sellest tulevalt ei saa sellisele suhetele kohaldada ka HMS § 16 lg 2, mis võimaldab haldusorganil tegutseda (oma tahet avaldada) n-ö "vaikimisi," mis ei ole üldjuhul õiguspärane ka muudes õigussuhetes.<sup>200</sup>

Seega on I.Koolmeister seisukohal, et maavanema heakskiitu detailplaneeringule väljendav dokument on käsitatav haldusaktina, mis planeeringu kehtestamise otsuse suhtes esineb eelhaldusaktina. Selline eelhaldusakt on vaidlustatav halduskohtus.<sup>201</sup>

Kolleegium pidas eelpoolviidatud asjas vajalikuks eraldi käsitleda ka küsimust järelevalveorgani kaasamise võimalusest ja vajadusest kohtumenetlusse, kuna üldjuhul puudub võimalus järelevalveorgani otsustuse vaidlustamiseks. Võimalus kaasamiseks

---

<sup>199</sup> RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19). Vt ka RKHKo 19.04.2007 nr. 3-3-1-12-07 (viide 157).

<sup>200</sup> I.Koolmeistri eriarvamus RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

<sup>201</sup> *Ibid.*

tuleneb HKMS § 14 lg 3 p-st 2, mille kohaselt on kaasatud isikuteks järelevalvet teostav asutus või ametnik. Järelevalveorgani kaasamise üle otsustab kohus kaalutusõiguse alusel.

Eriarvamusele jäänud Riigikohtu kohtunik asus seisukohale, et: „[...] juhul kui kohtuasja lahendamisel tuleb anda sisuline hinnang ka planeerimisjärelevalve menetluses tehtud ja õiguslikult kehtivale järeldusotsusele, on nõutav ka selle järeldusotsustuse vaidlustamine koos detailplaneeringu kehtestamise otsusega. Maavanem tuleb sellisel juhul kaasata menetlusse vastustajana.[...] Järelevalvet teostava organi kaasamine menetlusse eeltoodud alusel loob küll organile võimaluse anda arvamusi, kuid ei võimalda kohtul anda õiguslikku hinnangut selle isiku tegevusele. Tuleb tähelepanu juhtida ka asjaolule, et riikliku järelevalve teostamisel on äärmiselt oluline roll avaliku huvi ja õiguskorra tagamisel. Valides praktika, kus kohus saab vaikimisi ületada järelevalveotsustusi, vähendame me alusetult õiguslikult sätestatud järelevalveorganite tegevuse tähtsust ja nende otsustuste õiguslikku kaalu.“<sup>202</sup>

Eeltoodud Riigikohtu lahendist võib järeldada, et maavanema kooskõlastus ei ole kohalikule omavalitsusele selles mõttes siduv, et kooskõlastus iseenesest ei tekita haldusorganile kohustust akti andmiseks ning kooskõlastust tuleb käsitleda menetlustoiminguna. Kui planeering tühistatakse kohtu poolt, siis kaotab maavanema järelevalveotsus õigusliku tähenduse. Seejuures tuleks järelevalve teostaja kaasata kohtumenetlusse arvamuse andmiseks juhul, kui kahtluse alla on seatud maavanema järeldusotsus.

Riigikohtu kohtunik I.Koolmeister jäi suures osas nimetatud seisukohtade suhtes eriarvamusele. Nimelt leidis ta, et maavanema poolt järelevalvemenetluses tehtavat otsust tuleks käsitleda eelhaldusaktina. Käesoleva töö autor toetab siinkohal eriarvamusele jäänud riigikohtuniku seisukohta ning nõustub, et järelevalveotsuse käsitlemine menetlustoiminguna ei ole põhjendatud. Seda eelkõige seetõttu, et järelevalve eesmärk on kontrollida eelnenud planeerimismenetluse seaduslikkust ning maavanema otsusega tehakse eelotsus, mis määrab lõppotsuse jaoks siduvalt haldusakti õiguspärasuse eelduse. Samuti tuleb arvestada, et kui käsitleda maavanema järelevalveotsust kui menetlustoimingut, mis ei oma siduvaid tagajärgi, kaob sellega maavanema vastutus järelevalve teostamisel. Järelevalvemenetluse iseloomust tuleneb aga eeldus lõplikule otsusele, mis peab olema ka eraldi vaidlustatav. Seega ei saa olla käsitus järelevalveotsusest kui kooskõlastusest õige, kuna ei lähtu järelevalve olemusest ning eesmärgist.

---

<sup>202</sup> I.Koolmeistri eriarvamus RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 (viide 19).

Teiseks väitis eriarvamusele jäänud Riigikohtu kohtunik, et maavanema järeldusotsus määrab kindlaks haldusorgani edasise võimaliku tegevuse iseloomu. Siinkohal vaidleb töö autor I.Koolmeistrile vastu väites, et maavanema poolt kooskõlastatud planeeringut ei pea kohalik omavalitsus kehtestama. Seda näiteks juhul, kui asjaolud muutuvad ning planeeringut muudetakse või ka juhul kui maavanema järelevalveotsus on ilmselgelt õigusvastane. Kohaliku omavalitsuse pädevuses on otsustada planeeringu kehtestamine või mittekehtestamine, samuti vastutab selle eest kohalik omavalitsus, mitte maavanem. Küll on aga kohalik omavalitsus seotud järelevalve läbinud planeeringu samasugusel kujul kehtestamisel järgima maavanema otsustust. Teisisõnu kui planeering on saanud positiivse järelevalveotsuse, siis võib planeeringu kehtestada, kui negatiivse siis mitte.

Järgmise punktina tõi I.Koolmeister välja erinevalt halduskolleeegiumi seisukohast, et järelevalveotsust saab vaidlustada vaid juhul kui see on negatiivne, et vaidlustamine peab olema võimalik nii positiivse kui negatiivse otsuse korral. Töö autor nõustub täielikult eeltoodud I.Koolmeistri seisukohaga, kuna akti resolutsioonist ei saa sõltuda akti vaidlustamise võimalikkus. Näiteks võib positiivse, kuid selgelt õigusvastase maavanema otsuse vaidlustamisest vägagi huvitatud olla detailplaneeringu kehtestamisele vastu vaidlev huvitatud isik. Arvestades maavanema järelevalveotsuse tegelikku mõju praktikas kohaliku omavalitsuse lõppotsusele, oleks mõistlik siinkohal ilmselt menetlusökonoomika seisukohalt lähtudes lubada kohtul teostada vastava otsuse õiguspärasuse kontrolli enne planeeringu kehtestamist. Selline lähenemine võimaldaks ka vältida taolisel juhul kehtestatud planeeringu alusel välja antud ehituslubade võimaliku tühistamisega tekkivaid probleeme ja kahjunõudeid. Samuti leiab töö autor, et kuna maavanemate ametisse määramine on viimastel aastatel selgelt politiseerunud, siis seetõttu esineb täiendav vajadus maavanema järelevalveotsuste üle kohtuliku erapooletu õigusliku kontrolli teostamise võimaluse tagamiseks.

Viimase küsimuse osas, kellena tuleks kaasata maavanem, kui menetlusosalised on kahtluse alla seadnud viimase poolt antud järeldusotsuse ning kas järeldusotsust tuleks sellisel juhul ka eraldi vaidlustada leidis I.Koolmeister, et maavanem tuleks kaasata vastustajana mitte kolmanda isikuna arvamuse andmiseks. Sellega nõustub ka töö autor, kuna vastustajana kaasamisel saab kohus võtta seisukoha ka järeldusotsuse õiguspärasuse suhtes.

Kahjuks tuleb siinkohal tõdeda, et et Planeerimisseaduse regulatsioon jätab maavanema järelevalve osas eelpool käsitletud küsimused lahtiseks ja ilmselt lähtuvad kohtud vaidluste lahendamisel eelkõige Riigikohtu halduskolleeegiumi enamuse seisukohast.

Lisaks eelpool käsitlemist leidnud küsimustele tõstatas autor maavanema järelevalvega seondult küsimuse, kuidas peab kohalik omavalitsus toimima juhul, kui maavanem ei kooskõlasta detailplaneeringut põhjendusel, et see ei muuda üldplaneeringut erinevalt kohaliku omavalitsuse seisukohast.

Riigikohus on oma 22.09.2008 otsuses nr 3-3-1-30-08 märkinud, et kui on tuvastatud detailplaneeringu koostamise üle maavanema järelevalvemenetluse kohustuslikkus ja seda menetlust läbi ei viidud, siis nendel eeldustel ei saa ükski kohalik omavalitsus detailplaneeringut kehtestada. Kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, saab planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel. Juhul kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada. Maavanema ja omavalitsusorgani võimalikud erinevad seisukohad lahendatakse organite vaheliste vaidluste lahendamise korras vastavalt PlanS § 23 lg-le 5 Siseministeeriumi poolt.<sup>203</sup>

Kuna järelevalvemenetlust üldplaneeringute üle teostab samuti maavanem, siis analoogia korras võib välja tuua Tartu Halduskohtu lahendi nr 3-09-221, kus isik vaidlustas üldplaneeringu kehtestamise otsuse põhjendusel, et otsus ei ole seaduslik, kuna maavanem andis PlanS§ 23 lg 6 alusel valla üldplaneeringule heakskiidu, kuid tegi ettepaneku üldplaneering kehtestada osaliselt, jättes üldplaneeringu kehtestamata kaebaja poolt esitatud ettepanekus märgitud maa-ala suhtes. PlanS § 23 lg 7 annab järelevalve teostajale õiguse teha ettepaneku järelevalveks esitatud planeeringu osaliseks kehtestamiseks. Sama säte märgib, et planeeringu osalise kehtestamisega seotud planeeritava maa-ala suuruse muutmist ei loeta planeeringu põhilahenduse muudatuseks Planeerimisseaduse tähenduses. Kohus märkis, et kuna järelevalve käigus on osapooled saavutanud kaebuse esitaja ettepaneku suhtes kokkuleppe ning selle kokkuleppe kohaselt olid osapooled nõus kehtestama planeeringu osaliselt ehk saavutati PlanS § 23 lg 6 vastav tulemus, mille järel kohalikul omavalitsus kehtestas planeeringu. Kuna kohalik omavalitsus ei või aga kehtestada üldplaneeringut, mis ei ole saanud maavanema heakskiitu (PlanS § 24 lg 3), siis ei saa seda teha ka üldplaneeringu osas, mille kohta maavanema heakskiit puudub. Antud asjas oli kohalik omavalitsus

---

<sup>203</sup> RKHKo 22.09.2008 nr 3-3-1-30-08 Korteriühistu (KÜ) Viiralti 3, KÜ Viiralti 5, KÜ Viiralti 7, KÜ Pronksi 10, KÜ G14, Nona Viro, Margo Volmari (Volmar), Kaja Roosilille (Roosilill), August Roosilehe (Roosileht), Vilja Karmen Saare (Saar), Aili Vahtrappu kaebus Tallinna Linnavalitsuse 15. juuni 2005. a korralduse nr 1198-k tühistamiseks. – RT III 2008, 36, 246.

kehtestanud valla üldplaneeringu tervikuna, mis ei olnud aga õiguspärane, kuna järelevalveorgani juures oli kokku lepitud teisiti ehk planeeringu osaline kehtestamine. Kui kohalikul omavalitsusel oleks õigus eeltoodud viisil käituda, siis kaotab maavanema poolt järelevalve teostamine oma mõtte. Kohus asus seisukohale, et asjaolu, et kohalik omavalitsus on vaidlustatud valla üldplaneeringu kehtestamisel rikkunud seadust, toob kaasa kaebuse rahuldamise ning vaidlustatud määruse osalise tühistamise.<sup>204</sup> Eeltoodud lahendist võib järeldada, et maavanema järelevalvemenetluses tehtud otsus on kohalikule omavalitsusele siduv ning sellest mööda minemine on alati õigusvastane.

Tõenduslikust aspektist ei anna maavanema poolne kooskõlastus hetke regulatsiooni või õigemini selle puudumise tõttu vastust küsimusele kas planeering on seaduspärane. Kohtus peab kohalik omavalitsus tõendama, et planeering on õiguspärane.<sup>205</sup> Teistsugune oleks olukord siis, kui kohtud lähtuksid I.Koolmeistri poolt avaldatud eelpool käsitletud seisukohast, et järelevalveorgani otsus on eelhaldusaktiks palneeringu kehtestamise otsusele.

### **2.7.1. Vahekokkuvõte**

Maavanema järelevalvemenetluse puhul tuleb silmas pidada kahte aspekti. Esiteks juhul, kui detailplaneering muudab üldplaneeringut, on järelevalvemenetluse läbiviimine kohustuslik. Sellisel juhul on detailplaneeringu kehtestamise eelduseks maavanema positiivne otsus ehk luba detailplaneering sellisel kujul kehtestada. Kui maavanem nõusolekut ei anna või annab selle näiteks ainult teatud osas, siis kohalik omavalitsus detailplaneeringut kehtestada ei tohi siis vastavalt otsusele, kas terves ulatuses või osaliselt. Maavanema keelduv otsus on vaidlustatav, kui järelevalveotsusest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks. Kohaliku omavalitsuse ja maavanema vahelised eriarvamused peab lahendama Siseministerium.

---

<sup>204</sup> Tartu Halduskohtu otsus 20.04.2009 nr 3-09-221 AS Tartu Jõujaam kaebus Vara Vallavolikogu 16.detsembri 2008 määruse nr 16 „Vara valla üldplaneeringu kehtestamine“ osaliseks tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 03.05.2010.

<sup>205</sup> Ringkonnakohtus on leidnud, et: „Väär on vastustaja seisukoht, et kuna maavanem oli detailplaneeringu heaks kiitnud, ei saanudki vastustaja teistsugust haldusakti anda. Detail- ja üldplaneeringute kehtestamine on kohalike omavalitsuste ainupädevuses. Kohalikud omavalitsused vastutavad vastavate otsustuste õiguspärasuse eest ning planeeringumenetluse käigus antud hinnangutel ning kooskõlastustel ei ole siduvat jõudu. Seega ei tõenda planeeringu õiguspärasust ka vastustaja poolt viidatud erinevate haldusorganite poolt planeeringule antud kooskõlastused. Vastustaja peab ise olema suuteline kohtumenetluses kohut veenma, et planeeringust ei tulene keelatud või kaebaja õigusi ebaproportsionaalselt piiravaid mõjutusi.“ Tallinna Ringkonnakohtu 29.05.2009 otsus nr 3-08-1084 (viide 148).

Samas ei andnud eelpool käsitletu lõplikku vastust küsimustele, kuidas peaks olema reguleeritud olukord, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga ehk siis käesoleval juhul maavanema ja kohaliku omavalitsuse suhted. Kas kooskõlastust tuleks käsitleda menetlustoimingu või hoopis (eel)haldusaktina. Käesoleva töö autor leidis, toetades Riigikohtu kohtuniku I.Koolmeistri eriarvamuses toodud seisukohta ning lähtudes järelevalve institutsiooni olemusest, et planeerimismenetluses tuleks maavanema otsust käsitleda eelhaldusaktina. Samuti leiab töö autor, et seadus vajab selles osas täiendamist.

## KOKKUVÕTE

Tänapäevane planeerimismenetlus peab tagama võimaluse täisväärtusliku elukeskkonna kujunemiseks, kus on tasakaalustatud nii isikute erahuvid kui avalikud huvid ja väärtused. Ruumilise planeerimise ülesandeks on luua võimalused terviklikult toimiva jätkusuutliku meid ümbritseva keskkonna tekkeks. Selleks tuleb integreerida majanduse, sotsiaal- ja kultuurivaldkonna ning looduskeskkonna arenguvajadused. Eeltoodust tulenevalt on ruumiline planeerimine alati tekitanud ka tuliseid vaidlusi, kuna selle teostamisel põrkuvad väga erinevad huvid. Üheks palju probleeme tekitanud vaidluskohaks on Eesti planeerimispraktikas osutunud üldplaneeringute muutmise läbi detailplaneeringute.

Käesoleva töö eesmärgiks oligi uurida üldplaneeringuid muutvaid detailplaneeringuid ning nendega seotud probleemkohti lähtuvalt enne 01.07.2009 kehtinud Planeerimisseaduse redaktsiooni ja kehtiva Planeerimisseaduse erisustest. Autor analüüsis töös nii seadusandlust kui ka vastavaid küsimusi puudutavaid kohtulahendeid ja tõi välja nii nendest tulenevad lahendused kui ka vaidluskohad.

Töös esitatud probleemide analüüsimine eeldab üldplaneeringu ja detailplaneeringu ja nendega seotud üldmõistete ja menetluse välja toomist ja avamist, mida autor tegi põhjalikult käesoleva töö esimeses peatükis. Nimetatud töö osas märkis autor ära, et planeerimismenetluse näol on tegemist haldusmenetluse alaliigiga, millest tulenevalt on vajalik arvestada kõigi haldusmenetluse printsiipidega. Planeerimisotsus on kaalutusotsus, mis peab arvestama erinevaid huve ja väärtusi ruumilise arengu kujundamisel.

Lisaks eeltoodule tõi autor ära üld- ja detailplaneeringu mõiste, peamised ülesanded ja menetluse etapid.

Kohalikule omavalitsusele on seadusega pandud kohustus kehtestada üldplaneering, mis määrab ära ruumilise arengu põhisuunad. Üldplaneeringust peavad selguma kogu kohaliku omavalitsuse territoriaalse planeerimise üldpõhimõtted ja suunad, nagu näiteks maakasutus, hoonestatavad alad, puhke- ja miljööväärtuslikud alad, infrastruktuuri ülesehitus ning paiknemine. Detailplaneering määrab ära konkreetse maa-ala maakasutuse. Planeeringute menetluse osas võib kokkuvõtvalt märkida, et tegemist on protsessiga, mis koosneb erinevatest etappidest: planeeringu algatamine või sellest keeldumine; algatatud planeeringust informeerimine, seaduses märgitud isikute kaasamine ja koostöö tegemine seaduses sätestatud

asutuste ja isikutega; planeeringu vastuvõtmine ja vastuvõetud planeeringust ning selle avaliku väljapaneku toimumise kohast teavitamine; järelevalvemenetlus; planeeringu kehtestamine ja sellest teavitamine. Kõikide nimetatud planeerimismenetluse etappide juures tuleb kaaluda huvitatud isikute ja avalikke huve ja väärtusi. Planeeringu menetluse osas tuleb rangelt järgida menetluse avalikkuse reeglit. Eraldi peatus autor planeeringute vaidlustamisel näidates ära nii populaarkaebuste kui ka subjektiivsete õiguste rikkumise motiivil esitatavate kaebuste esitamise korra ja alused.

Järgnevalt on välja toodud töös esitatud olulisemad seisukohad ja järeldused lähtudes püstitatud hüpoteesidest.

Seaduses on sätestatud võimalus põhjendatud vajadusel detailplaneeringuga muuta üldplaneeringut. Kui Planeerimisseaduse enne 01.07.2009 kehtinud redaktsioon sisaldaski ainult eeltoodud sätet, siis uus redaktsioon täiendas seda punktidega, et kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmiseks tuleb lugeda vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslikku muutmist, üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamist või muud kohaliku omavalitsuse hinnangul olulist või ulatuslikku üldplaneeringu muutmist<sup>206</sup>. Käesoleva töö autor püstitas esiteks hüpoteesi, et üldplaneeringu muutmise võimalused detailplaneeringuga võivad olla määratletud mitte piisavalt üheselt ja selgelt. Nimetatud hüpoteesi tõestamist ei leia, ning autor jõuab järeldusele, et hoolimata sellest, et PlanS § 9 lg 7 jäeti endiselt selgelt määratlemata õigusmõisted nagu „põhjendatud vajadus“ ja „oluline“ või „ulatuslik“ üldplaneeringu muutmise, on antud sätte sisustamine kaalutusõiguse alusel põhjendatud. Autor leiab, et lähtudes Riigikohtu poolt välja kujundatud seisukohtadest ja õiguse üldpõhimõtetest on võimalik sätet ühtlaselt kohaldada. Oluline on siinkohal välja selgitada, mida loetakse üldplaneeringu muutmiseks ja milliseid asjaolusid tuleb käsitleda „põhjendatud vajadusena“.

Uurides küsimust, mida tuleb lugeda üldplaneeringu muutmiseks, jõuab autor järeldusele, et lähtuda tuleb juhtfunktsiooni/juhtotstarbe mõistest ning detailplaneeringuga näiteks sihtotstarbe muutmise ei ole üldplaneeringu muutmise. Samas nendib autor, et kuna perioodil 01.01.2003 - 01.07.2009 ei olnud juhtfunktsiooni/juhtotstarbe mõisted seaduses kasutusel, tuleb vahepeal koostatud üldplaneeringute puhul järgida, kas ja kuidas on üldplaneeringutes määratletud juhtfunktsioon/juhtotstarve või on üldplaneeringus kasutatud muid mõisteid. Sellest lähtuvalt autor möönab, et ei ole võimalik anda täpseid üldiseid

---

<sup>206</sup> PlanS § 9 lg 7.

juhiseid, kuidas eristada üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut seda mitte tegevast detailplaneeringust. Iga kord tuleb läbi viia põhjalik analüüs lähtudes just konkreetsetest planeeringutest. Kohtupraktika analüüs näitab, et lisaks juhtfunktsiooni/juhtotstarbe järgimisele tuleb välja selgitada näiteks vastused küsimustele, kas kruntide ehitusõiguse suurus ning korruselisus vastab üldplaneeringule. Samuti jälgida seda, et tegemist ei oleks tingimusliku üldplaneeringuga.

Autor tõstatas PlanS § 9 lg 7 uurimisel ka küsimuse, kas „põhjendatud vajaduseks“ üldplaneeringu muutmiseks võiks lugeda eraisikute huve, keskkonnamõjude hindamisest saadud vastuseid või vananenud üldplaneeringuid. Lõpptulemusena jõuab autor järeldusele, et isikute erahuvid ainuüksi ei kaalu üles avalikke huve ning ei ole iseseisvaks aluseks üldplaneeringu muutmisele. Autor leiab, et selliseks „põhjendatud vajaduseks“ tuleb lugeda keskkonnamõjude hindamise tulemusi ning teatud tingimustel ka vananenud üldplaneeringuid. Viimaste osas tuleb kohalikul omavalitsusel väga täpselt järgida põhjendamiskohustust selliselt, et kohalik omavalitsus ei tugineks haldusakti andmisel mitte kehtivale haldusaktile (menetluses olevale uuele üldplaneeringule), vaid annaks igale käsitletavale olukorrale omapoolse ammendava seletuse järgides haldusakti põhjendamiskohustusele sätestatud reegleid.

Teiseks püstitas autor hüpoteesi, et detailplaneeringu algatamata jätmine kohaliku omavalitsuse poolt viitega sellele, et tegemist on üldplaneeringut muuva detailplaneeringuga on lubatud. Nimetatud hüpotees leidis tõestamist osaliselt. Nimelt on siinkohal tegemist puhtalt põhjendamiskohustuse järgimisega ning planeeringu algatamata jätmise alusena märgitud säte ei oma eraldi tähtsust. Juhul, kui kohalik omavalitsus keeldub detailplaneeringu algatamisest viitega PlanS § 9 lg-le 7 ehk siis jätab detailplaneeringu algatamata, kuna see muudab üldplaneeringut ning esitab otsuses kõik vajalikud kaalutlused on selline keeldumine põhjendatud. Ainuüksi viitest sellele, et kohalik omavalitsus keeldub detailplaneeringut algatamast, kuna see muudab üldplaneeringut, lähtudes meie kohtupraktikast ei piisa.

Järgmiseks uuris autor küsimust kas üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamisele/koostamise tellimisele seaduses sätestatud piirangute rikkumine toob kaasa detailplaneeringu automaatse kehtetuks tunnistamise. Analüüsitud kohtupraktika põhjal nimetatud hüpotees tõestamist ei leidnud. Samas jõuab autor järeldusele, et seadus vajab lähtuvalt eeltoodud hüpoteesist muutmist selliselt, et kaasneks detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine juhul, kui vastavat piirangut on rikutud. Nimelt on detailplaneeringuga

üldplaneeringu muutmise puhul sätestatud piirang planeeringu koostamise või koostamise tellimise üleandmiseks huvitatud isikule. Kehtiv seadus täpsustas regulatsiooni selliselt, et juhul kui piirangu kohaldamise vajadus ilmneb planeerimismenetluse sees, siis on kohalikul omavalitsusel õigus vastav leping ja ka planeerimismenetlus lõpetada. Planeerimismenetlust võib kohalik omavalitsus ka jätkata asudes ise planeeringu tellija/koostaja rolli. Nimetatud seadusemuudatus ei muuda kahjuks praktikas tekkinud olukorda, kus antud sätte eesmärgist – piirata üldplaneeringuid muutvate detailplaneeringute puhul huvitatud isikute survet ning tagada parim tasakaalustatud elukeskkond - minnakse mööda. Kohtupraktika kohaselt ei ole tänasel päeval tegemist sellise olulise rikkumisega, mille tulemusel tuleks tühistada detailplaneering, mis muudab üldplaneeringut, kuid mille koostajaks või koostamise tellijaks on sisuliselt olnud eraõiguslik isik. Seda vähemalt juhul, kui formaalselt on kohalik omavalitsus enne planeeringu vastuvõtmist antud vea parandanud ja lepingu planeeringu koostamise või koostamise tellimise osas lõpetanud.

Viimaseks püstitas autor hüpoteesi, et maavanema poolt teostatava järelevalve regulatsioon sh üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute osas, ei ole kooskõlas järelevalve menetluse olemusega. Antud hüpotees leidis tõestamist lähtudes asjaolust, et maavanema poolset järelevalvemenetluses antavat otsust tuleb käsitleda kui eelhaldusakti, mitte kui menetlustoimingut ning seadus vajab selles osas parandusi. Planeerimisseaduses tuleb ära määratleda, et maavanema järeldusotsus on eelhaldusaktiks ning seda on võimalik kohtus vaidlustada. Nimelt Riigikohtu senise praktika kohaselt on planeeringute üle järelevalve teostamisel maavanema poolset järelevalveotsust käsitletud kui menetlustoimingut ning maavanemat on käsitletud HMS § 16 tähenduses kui kooskõlastust andvat haldusorganit. Käesoleva töö autor antud seisukohaga ei nõustu ning toetab I.Koolmeistri poolt avaldatud seisukohti järelevalveotsusest kui eelhaldusaktist. Seda eelkõige seetõttu, et maavanem teostades kontrolli planeerimismenetluse seaduslikkuse üle teeb eelotsuse, mis määrab ära ka lõppotsuse jaoks siduvad eeldused. Selleks, et tagada tõhus järelevalve, peab maavanema otsus olema ka eraldi vaidlustatav – vastasel korral kaotaks järelevalve otsuse tegemine oma mõtte, kuna vastutust ei kaasne. Järelevalveotsuse õiguspärasus peab olema kohtulikult kontrollitav. Autor ei saa pidada õigeks käsitlust järelevalveotsusest kui kooskõlastusest, sest see on vastuolus järelevalve institutsiooni olemuse ja eesmärgiga.

Eeltoodust nähtuvalt võib öelda, et seadusandja ei ole soovinud või suutnud lahendada üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute osas mitmeid praktikas tekkinud kitsaskohti. Seadust on küll parendatud, kuid osad töös käsitletud probleemid on säilinud. Sellest lähtuvalt

leiab autor, et käesolev töö omab väärtust kasvõi seeläbi, et tekkinud probleemküsimusi eraldi tõstati ja pakuti välja nende võimalikud lahendused.

## **SUMMARY: RELATIONS BETWEEN DETAILED PLAN AND COMPREHENSIVE PLAN AND DISPUTES CONCERNED WITH THEM**

Formation of our living environment is important to everyone, because the subject influences all members of society. Planning Act (PlanS) regulating spatial planning in Estonia became effective as of January, 1 2003 and remained in force until July 1, 2009 without major modification. The Planning Act may be considered predominantly effective; however, amendment of comprehensive plan by modifying detailed plan has been proven to be problematic in practice, thus this serves as the subject of the current MA thesis.

On 1 July, 2009 came into force Act of amendments to the planning act and other connected acts. The present thesis analyses issues concerning the Planning Act in force before the appointed date and the law of amending the Planning Act. In addition, it investigates whether the renewed wording of the Act solves the problems emerged in practice proceeding from the judicial practice concerned with the amendment of comprehensive plans by changing detailed plans.

As the subject of the current thesis is amendment of comprehensive plan by modifying detailed plan and problems concerned with it the author considers it important to point the general scope of the plans in question. Comprehensive plan must assure the spatial planning of a rural municipality or a town by taking into account in a balanced manner social, economical, cultural and natural habitat values. Persons governed by private law mainly wish to carry with the detailed plan into effect the right of ownership including the right of construction. In the process of designating the right of construction persons have often wanted to amend the comprehensive plan by changing the detailed plan. An opportunity to do that in the event of justified needs has been provided by the law (PlanS § 9 section 7). At this point a clash of interests may occur where on one hand one's ownership interest which is protected by the Constitution (PS § 32) and the right to construct collides with public interest and often also with the interest of third parties on the other hand. How such a conflict has been solved by the Planning Act and in judicial practice must be identified by the present thesis.

The author's interest in the subject matter has arisen while working at Tallinn Administrative Court as a senior consultant, where it is often necessary to come across with cases concerning planning disputes.

The author begins by describing the characteristics of comprehensive plans, detailed plans and planning procedure. Chapter I presents a concentrated overview of the legal regulation of comprehensive and detailed plans in the Planning Act. The author denotes that the planning procedure is a subclass of administrative procedure, thus all the principles of the administrative procedure must be taken into account. Planning decision is a discretionary decision which has to consider different interest and values while forming the spatial development.

In addition, the author determines the concept of comprehensive and detailed plan, main functions and phases of the procedure. Local government is obliged by the law to establish comprehensive plan, which determines the general directions of the spatial development. The general principles and tendencies of the physical planning of the local government e.g. land use, areas occupied by construction works, recreation areas, areas of cultural and environmental value, location and construction of infrastructure must be expressed in the comprehensive plan. Detailed plan determines the land use of a specific land area.

Regarding the procedures of planning, it could be said that this process is composed of various phases: initiation or refusal of the preparation of a plan; notification of an initiated plan; involvement of all persons designated by the act and cooperation between persons and institutions provided by the act; acceptance of plans, and displaying a notice about acceptance of a plan and the place of holding the public display; supervision proceedings; adoption of plans and notification of adoption of plans. During all of these phases interests and values of publicity and all interested persons must be taken into consideration and it is mandatory to obey the publicity rule in the process of planning procedure. The author specifies contestation of planning and thus points out the procedure and bases for presentation of objections based on motives of popular action and subjective legal rights.

Chapter II firstly deals with defining what is considered to be amendment of comprehensive plan by modifying detailed plan on the basis of the judicial practice. Secondly, the author analyses how to define an undefined legal notion of “justified need” and on what could be relied on while defining the notion. Thirdly, the author clarifies when is it legitimate to refuse from initiating the detailed plan procedure by the local government with reference to PlanS § 9 section 7. Another important subject is the judicial practice concerned with the compilation of the plan or with ordering of the compilation, more specifically what are the consequences

of not following the restrictions enacted by the Planning Act. In addition, the supervision over the detailed plans which amend comprehensive plans by the country governor has been analysed.

The thesis raises four main hypotheses. The first hypothesis states that possibilities for amending comprehensive plan by modifying detailed plans could be defined ambiguously and unclearly; therefore, the author analyses the Planning Act § 9 section 7 according to which in case of justified needs the detailed plan may include proposals for changing the basic solutions enforced by the comprehensive plan. The reduction of the Planning Act in force before July 1, 2009 contained only the above mentioned provision; however, the new reduction supplements that an extensive changing of the intended use of the land use determined by the comprehensive plan, exceeding the maximum permitted height of the buildings determined by the comprehensive plan or other important or extensive modifications of the comprehensive plan in the opinion of the local government are considered to be the amendment of the basic solution of comprehensive plan by modifying detailed plan. Hence, the author broached two questions. Firstly, on what conditions is it to do with detailed plan which changes the comprehensive plan? Secondly, when is it possible to consider the amendment of the comprehensive plan with detailed plan justified?

Consequently, the author states that on the basis of the opinion evolved by the Supreme Court and the general principles of the law, the provision is unambiguously applicable. In questioning what should be considered to be the amendment of the comprehensive plan, the author reaches to an outcome that it is necessary to issue from the term intended function/intended use and e.g. changing the intended use by modifying the detailed plan is not amendment of the comprehensive plan. Nevertheless, the author states that because the terms intended function/intended use were not in use in the act during the period from January 1, 2003 to July 1, 2009, it is necessary to observe if and how the intended function/intended use has been specified by the comprehensive plan or has there been other terms used in case of comprehensive plans composed during that period. Therefore, the author admits that it is not possible to present exact guidelines how to differentiate a detailed plan which changes the comprehensive plan from non changing detailed plan. Every time a thorough analysis has to be conducted while considering the specific plan in question. The analysis of the judicial practice indicates that in addition to observing the intended function/intended use, it has to be clarified whether the size of the building right and the maximum permitted height of the

building correspond to the comprehensive plan. In addition, it must be clear that the subject in question is not a conditional comprehensive plan.

Investigation of the PlanS § 9 section 7 raised a question whether private person's interest, environmental impact assessment results or obsolete comprehensive plans could be considered as a justified need for changing the comprehensive plan. The author concludes that private person's interests solely do not outweigh public interest and therefore it does not serve as a separate base for changing the comprehensive plan. However, the author finds that the environmental impact assessment results and on certain conditions also obsolete comprehensive plans should be considered as a justified need for changing the comprehensive plan. In case of the latter, the local government has to follow the obligation of reasoning so that the local government would not base the granting of the administrative legislation on an invalid administrative legislation (on a new comprehensive plan still pending).

Thus, the first hypothesis is proven to be incorrect and the author deduces that defining the present provision on the basis of discretionary power is legitimate irrespective of the fact that PlanS § 9 section 7 contains undefined legal notions like "justified need", and "important" or "extensive" changing of the comprehensive plan.

The second hypothesis states that it could be legitimate not to initiate a detailed plan by the local government if the detailed plan amends the comprehensive plan; the hypothesis is found to be partially proven. If the local government refuses to initiate a detailed plan with reference to PlanS § 9 section 7 signifying that the detailed plan amends the comprehensive plan but does not point out reasoning, it is not considered to be legitimate. However, the refusal could be legitimate, if the main motives are being pointed out in the resolution. The local government cannot refuse only by stating that the proceeding of the detailed plan is not initiated, for the detailed plan changes the comprehensive plan.

The third hypothesis claims that the violation of the restrictions provided for the compilation or ordering a compilation of a detailed plan changing a comprehensive plan must result in declaring the detailed plan invalid. The hypothesis is not found to be proven on the basis of the analysed judicial practice; however, the author deduces that on the basis of this hypothesis the act needs altering so that in case of a violation of a restriction the detailed plan is declared invalid. According to the valid act, if at the beginning of the compilation of the detailed plan it is known that it will lead to modifications in the comprehensive plan then only

the local government can order a compilation of the plan or function as the compiler. If the need for changing the comprehensive plan becomes obvious during the proceeding process, the local government either has to end the corresponding planning procedure or end the contract of ordering the compilation. In case of the latter, the local government may continue the planning procedure, but then the local government itself must order the planning and end the contract under public law with the person governed by the private law. The above mentioned regulation provides an opportunity to disregard the volition of the legislator according to which not the private person but the local government should be the compiler or the booker of the compilation of a detailed plan changing the comprehensive plan. Also courts do not consider being on the verge of this provision as a mistake which would result in cancellation of the plan. Therefore, neither the regulation nor the judicial practice grant the idea provided in the act, and thus the protection of the public interest can be diminished. Hence, the author of the current thesis states that the Act needs to be amended so that the obligation for ending the contract is provided.

The fourth hypothesis states that supervision regulation by the county governor including detailed plans comprising proposals to amend a comprehensive plan is not in accordance with supervision procedure. In order to prove this hypothesis the author attempts at clarifying: firstly, whether the process of concertation provided by the country governor is a procedural act or administrative procedure; secondly, what is the role of the country governor in a judicial proceeding; and thirdly, how should the local government act if the supervisory country governor refuses to concert the plan.

The author deduces, that if the detailed plan changes comprehensive plan it is mandatory to carry out supervision procedure. In such case, county governor's positive decision i.e. permission to adopt a formed detailed plan functions as a prerequisite for laying down the detailed plan. If the county governor does not consent or consents only on specific part then the local government is not allowed to adopt the detailed plan. According to the judicial practice if a tying clause proceeds from the supervisory decision for adopting the detailed plan it is possible to contest the refusing decision of the county governor. Disagreements between local government and county governor must be solved by the Ministry of Internal Affairs.

However, the analysis of the judicial practice and the Planning Act does not provide conclusive answers to a question how a situation should be regulated where the conditions for granting an Act have to be concerted with supervisory body. Should the concertation be

treated as procedural act or as a (preliminary) administrative legislation? The author of the present thesis suggests that originating from the essence of the supervisory institution, the decision of the county governor should be treated as the preliminary administrative legislation in the administrative proceeding. In such case, it can be contested in court and also the role of the county governor becomes determined in the judicial proceedings – county governor is the supervisor. Taking this fact into consideration, the author of the thesis suggests that the Act needs amendments. It is necessary to define that the supervisory decision of the county governor is a preliminary administrative legislation and it can be contested in court. Thus this hypothesis was found to be proven.

To sum up, it could be said that the legislator has not wished or has not been able to solve several problems occurring in field concerning detailed plans which change comprehensive plans. The act has been amended, yet the problems treated in the current thesis have remained. Therefore, the author states that the current thesis is of value by raising matters of dispute, in addition the author tries to suggest solutions for the problems in question.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Kas vallad ja linnad juhivad ruumilise planeerimise teel ise oma arengut? Riigikontrolli aruanne Riigikogule 15.05.2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/> 17.05.2010.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Toim. E.-J. Truuväli jt. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.
4. Ewer, W., Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006, nr 7, lk 443-450.
5. Hien, E., Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. - Juridica 2006, nr 7, lk 455-460.
6. Jõks, A., Hea lugeja. – Juridica 2006, nr 7, lk 441.
7. Kalbus, A., Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. Juridica 2006, nr 7 lk 490-504.
8. Keila Ehitajate tee 13 kinnistu ja seda ümbritseva ala detailplaneering. Keila linna dokumendiregister, planeering. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://wd.keila.ee/> 24.05.2010.
9. Lass, J., Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.siseministerium.ee/public/ruumiline\\_planeerimine.pdf](http://www.siseministerium.ee/public/ruumiline_planeerimine.pdf) 24.04.2010. 17.05.2010.
10. Maurer, H., Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura, 2004.
11. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Kirjastus Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 1997.
12. Miljonid ja miljöö“ õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents. Pressiteade, Õiguskantsleri kantselei 09.05.2006. Arvutivõrgus Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?newsID=151> 27.05.2010.
13. Mustamäe linnaosa üldplaneeringu nr YP000030 materjalid Tallinna Planeeringute registris. Arvutivõrgus. Kättesaadav : <http://tpr.tallinn.ee/TPR/Start.aspx?PageName=Menetlus&MLiik=YP&MID=109160> 05.05.2010.

14. Mustamäe tee 17 ja 19 kinnistute detailplaneering nr DP022300. Tallinna Planeeringute register. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://tpr.tallinn.ee/tpr/> 17.05.2010.
15. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 2002.
16. Oidermaa, E., Ehitusõigus. TTÜ Kirjastus, 2007.
17. Oidermaa, E., Planeeringu õiguskorraldus. Tallinna Tehnikaülikool. TTÜ Kirjastus, 2004.
18. Parrest, N., Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7 lk 461-470.
19. Pikamäe, K., Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006, nr 7, lk 451-454.
20. Pilving, I., Õppematerjal kohtunikele 2003. Haldusõiguse põhiprobleeme. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 2004.
21. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu muudetud teksti juurde (410 SE I) seletuskiri seisuga 16.02.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_etapid&op=ems&eid=509449&u=2010050812272](http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=509449&u=2010050812272) 9 10.09.2009.
22. Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu (941 SE I) juurde seisuga 11.12.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=013520016&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11> 08.09.2009.
23. Rästa tn 17 ja 19 kinnistute detailplaneering nr DP023380. Tallinna Planeeringute register. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://tpr.tallinn.ee/tpr/> 17.05.2010
24. Sarv, P., Keskkonnamõju strateegilise hindamise tõhususest. – Juridica 2008, nr 10 lk 686-692.
25. Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu materjalid. Materjalid kättesaadavad Saue linnavalitsuse kantseleis.
26. Tallinna Linnaplaneermise Ameti juhataja pöördumine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/g4277> 08.09.2009.
27. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – Juridica 2001, nr 5, lk 305-313.
28. Veerenni tn 36 kinnistu ja lähiala detailplaneering nr DP021020. Tallinna Planeeringute register. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://tpr.tallinn.ee/tpr/> 17.05.2010.

29. Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest.

Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn 19.06.2008. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee) 26.05.2010.

## KASUTATUD NORMATIIVAKTID

1. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.- Official Journal of the European Communities L 197/30, 21.07.2001.
2. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 2. Vastu võetud 22.02.1995 RT I 1995, 29, 356; 1996, 42, 808; 1999, 93, 833; 2002, 34, 207; 2004, 56, 399; 2006, 14, 111.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. RT I 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429; 2007, 33, 210.
4. European Regional/Spatial Planning Charter. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, Torremolinos, 1983.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&Usage=2> 19.05.2010.
5. European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Luxemburg: Office of Official Publication of the European Communities, 1999.
6. Halduskohtumenetluse seadustik. Vastu võetud 25.02.1999. RT I 1999, 31, 425; 96, 846; 200, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376; 2003, 13, 67; 23, 140; 2004, 46, 329; 56, 403; 2005, 15, 85; 2005, 39, 308; 2006, 31, 235; 48, 360; 61, 457; 2007, 12, 66; 67, 413; 2008, 59, 330; 2009, 68, 463.
7. Haldusmenetluse seadus. Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527; 2005, 39, 308; 2007, 15, 76; 16, 77; 24, 127; 2009, 1, 3; 27, 164.
8. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. Vastu võetud 22.02.2005 RT I 2005, 15, 87; 2006, 58, 439; 2007, 25, 131; 2008, 34, 209; 2009, 3, 15; 2010, 8, 37.
9. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 02.02.1993. RT I 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 19, 340; 72, 1263; 84, 1475; 1995, 16, 228; 17, 237; 26-28, 355; 23, 334; 59, 1006; 97, 1664; 1996, 36, 738; 37, 739; 40, 773; 48, 942; 89, 1591; 1997, 13, 210; 29, 449; 29, 450; 69, 1113; 1998, 28, 356; 61, 984; 59, 941; 1999, 10, 155; 27, 392; 29, 401; 75, 705; 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 64, 390; 64, 393; 68, 407; 63, 387;

- 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588; 2004, 41, 277; 56, 399; 81, 542; 89, 610; 2005, 10; 31, 230; 32, 235; 2006, 29, 218; 32, 244; 2007, 4, 19; 44, 316; 2008, 53, 293; 2009, 5, 35; 28, 170; 30, 177; 62, 405.
10. Maakatastriseadus. Vastu võetud 12.10.1994 RT I 1994, 74, 1324, 1995, 29, 356; 59, 1006; 1996, 36, 738; 1997, 16, 261; 2000, 54, 347; 92, 598; 2001, 9, 41; 93, 565; 2002, 47, 297; 61, 375; 63, 387; 99, 579; 2003, 51, 355; 2006, 58, 439; 2007, 69, 425; 2009, 37, 251.
11. Maareformi seadus. Vastu võetud 17.10.1991. RT I 1991, 34, 426; 1992, 10, 145; 1993, 20, 354; 72/73, 1021; 79, 1182; 1994, 13, 231; 51, 859; 86/87, 1488; 94, 1609; 1995, 10, 113; 1996, 36, 738; 41, 796; 1997, 13, 210; 37/38, 570; 81, 1363; 93, 1556; 1998, 12, 153; 103, 1698; 1999, 25, 366; 27, 390; 84, 765; 95, 840; 2000, 54, 347; 70, 441; 88, 576; 2001, 31, 171; 48, 265; 52, 304; 93, 565; 2002, 11, 59; 47, 297; 47, 298; 99, 579; 100, 586; 2003, 26, 155; 2004, 30, 208; 38, 258; 2005, 61, 476; 2006, 7, 40; 30, 232; 2008, 34, 211; 2009, 18, 107; 26, 162; 57, 381; 61, 404.
12. Planeerimis- ja ehitusseadus. Vastu võetud 14.06.1995. RT I 1995, 59,1006.
13. Planeerimisseadus. Vastu võetud 13.11.2002. RT I 2002, 99, 579; 2004, 22, 148; 38, 258; 84, 572; 2005, 15, 87; 22, 150; 2006, 14, 111; 2007, 24, 128; 67, 414; 2008, 16, 114; 30, 191; 2009, 19, 115; 28, 170; 37, 251; 39, 262; 2010, 8, 37.
14. Saue linnavalitsuse korraldus 08.03.2002 nr 37. Kättesaadav Saue linnavalitsuse kantsleis.
15. Saue Linnavolikogu otsus 21.02.2002 nr 125. Kättesaadav Saue linnavalitsuse kantsleis.
16. Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 otsus nr 29 Mustamäe linnaosa üldplaneeringu vastuvõtmine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99527> 05.05.2010.
17. Tallinna Linnavolikogu 22.06.2006 otsus nr 230. Mustamäe linnaosa üldplaneeringu kehtestamine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=105023> 10.05.2010.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. RK haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu koosseisus 20.12.2001 otsus nr 3-3-1-15-01 AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 18.12.2000 otsuse peale haldusajlas nr II-3/381/2000 AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kaebuses Tallinna Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks. – RT III 2002, 4, 34.
2. RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02 OÜ Rasmusson kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2001. a otsuse peale haldusajlas nr II-3/283/01 Balti Baasi AS (pankrotis) kaebuses Tallinna Linnavalitsuse, Põhja-Tallinna Valitsuse ja Tallinna Linnaplaneerimise Ameti tegevuse õigusvastasuse tuvastamiseks ja Tallinna Linnavalitsuse korralduste õigusvastasuse kindlakstegemiseks ning tühistamiseks. – RT III 2002, 7, 61.
3. RKHKo 20.06.2002 nr 3-3-1-30-02 Raudtee Erastamise Rahva AS kaebus tühistada Eesti Erastamisagentuuri Nõukogu 13. detsembri 2000. a koosoleku protokollilise otsuse nr 10 päevakorrapunkti nr 1 punkt 1. - RT III 2002, 21, 242.
4. RKHKm 01.10.2002 nr 3-3-1-57-02 Vladimir Kostapi kaebus Lääne-Viru maavanema korralduste ja Lääne-Viru Maavalitsuse toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks ja tühistamiseks. – RT I 202, 24, 269.
5. RKHKo 06.11.2002 otsus nr 3-3-1-62-02 Korteriühistu Tiiru Tosin kaebus Keila Linnavolikogu otsuse tühistamise ja detailplaneeringu kehtestamiseks kohustamise nõudes. - RT III 2002, 30, 330.
6. RKHKm 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale.– RT I 2003, 18, 167.
7. RKHKo 18.06.2003 nr 3-3-1-53-03 Udo Haarmanni ja Kalju Jõgi kaebus Tallinna Maa-ameti toimingute peale. – RT III 2003,24, 236.
8. RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebused Pärsti Vallavolikogu 21. augusti 2002. a otsusega nr 278 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks. - RT III 2003, 31, 317.
9. RKHKo 09.06.2004 nr 3-3-1-28-04 Terje Päivili kaebus Põltsamaa Linnavolikogu 20. jaanuari 2003. a otsuse nr 19 ja Jõgeva maavanema 3. aprilli 2003. a korralduse nr 351 tühistamiseks.- RT III 2004, 17, 204.

10. RKHKo 17.05.2005 nr 3-3-1-16-05 Siim-Olaf Hõimla kaebus Võru Linnavolikogu 14. jaanuari 2004. a otsuse nr 96 tühistamiseks. - RT III 2005, 18, 183.
11. RKHKm 27.09.2005 nr 3-3-1-47-05 Margus Vähi kaebus Otepää Vallavolikogu otsuse tühistamiseks. – RT III 2005, 28, 296.
12. RKHKm 03.05.2007 nr 3-3-1-41-06 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 15.09.2004 korralduse nr 1799-k tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222506696> 17.05.2010.
13. RKHKo 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07 Kaja Belialsi, Alar Hindi, Kaupo Kalda, Kalev Karuse, Erkki Kullangi, Liili Lauri, Andrus Lehtmetsa, Hanno Niinepuu, Ülo Niitmäe, Piret Paabuski, Eve Petersoni, Margus Saadi, Olev Saadoja, Toomas Tiiveli, Margus Tootmaa, Toomas Truuverki ja Melita Valgu kaebused Tallinna Linnavolikogu 26. jaanuari 2006. a otsuse nr 10 tühistamiseks. – RT III 2007, 18, 152.
14. RKHKo 17.10.2007 nr 3-3-1-39-07 Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kaebus Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks. – RT III 2007, 36, 291.
15. RKHKo 24.10.2007 nr 3-3-1-51-07 Ago Tederi (Teder) kaebus Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korralduse nr 988 osalise tühistamise nõudes.- RT III 2007, 37, 298.
16. RKHKm 23.04.2008 nr 3-3-1-12-08 Kulle Kurreli määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 11. detsembri 2007. a määruse peale haldusasjas nr 3-06-59 kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 28. aprilli 2004. a korralduse nr 863-k "Tallinna Tehnoloogiapargi detailplaneeringu algatamine" tühistamiseks ja Tallinna Linnavalitsuse kohustamiseks detailplaneeringu algatamisega hõlmatud maaüksuse tagastamise otsustamiseks. – RT III 2008, 19, 134.
17. RKHKo 12.05.2008 nr 3-3-1-16-08 Mati Kohlapi (Kohlap) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 30. novembri 2007. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-2062 kaebuses Harku Vallavolikogu 21. septembri 2006. a otsuse nr 86 tühistamiseks. RT III 2008, 23, 155.
18. RKHKo 19.05.2008 nr 3-3-1-61-07 Ants Ploompuu, Jaago Männiste, Margus Jõesaare (Jõesaar) ja Mati Kooskora kaebused Saue Linnavolikogu 23. septembri 2004. a otsuse nr 142 ja Saue Linnavalitsuse 6. juuli 2006. a korralduse nr 250 tühistamiseks.- RT III 2008, 26, 175.
19. RKHKo 22.09.2008 nr 3-3-1-30-08 Korterühistu (KÜ) Viiralti 3, KÜ Viiralti 5, KÜ Viiralti 7, KÜ Pronksi 10, KÜ G14, Nona Viro, Margo Volmari (Volmar), Kaja Roosilille (Roosilill), August Roosilehe (Roosileht), Vilja Karmen Saare (Saar), Aili

- Vahtrapuu kaebus Tallinna Linnavalitsuse 15. juuni 2005. a korralduse nr 1198-k tühistamiseks. – RT III 2008, 36, 246.
20. RKHKo 25.09.2008 nr 3-3-1-15-08 Lembi Sepa (Sepp), Aivar Jürisalu ja Arvi Sepa (Sepp) kaebused Kehtna Vallavolikogu 21. septembri 2004. a otsuse nr 120 ja 9. detsembri 2004. a otsuse nr 133 tühistamiseks. - RT III 2008, 37, 249.
21. RKHKo 16.12.2008 nr 3-3-1-56-08 Saue Vallavalitsuse kassatsioonikaebus Tallinna Ringkonnakohtu 15. mai 2008. a otsuse peale haldusajlas nr 3-06-1615 OÜ Tera-Iter kaebuses Saue Vallavalitsuse menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamiseks ja planeerimismenetluse jätkamise kohustamiseks. – RT III 2008, 52, 366.
22. RKHKm 22.12.2008 nr 3-3-1-74-08 Madis Saretoki (Saretok), Vallo Palvadre, Kaido Metsma ja Ants Savesti (Savest) kaebused Viimsi Vallavolikogu 29. aprilli 2008. a määruse nr 7 tühistamiseks. – RT III 2009, 1, 6.
23. RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08 Malle Jaanikesingu (Jaanikesing) kaebus Põltsamaa Vallavolikogu 18. oktoobri 2007. a otsuse nr 148 tühistamiseks. – RT III 2009, 4, 27.
24. RKHKo 28.04.2009 nr 3-3-1-30-09 OÜ APM Inter kaebus Rakvere Linnavalikogu 21. mai 2008. a määruse nr 20 tühistamiseks. – RT III 2009, 24, 175.
25. RKHKo 10.11.2009 nr 3-3-1-84-08 Mihhail Gnidini (Gnidin) kaebus Tallinna Linnavalikogu 30. septembri 2004. a otsuse nr 208 tühistamiseks. – RT III 2009, 52, 389.
26. RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09 Olga Skvortsova kaebus Harku Vallavolikogu 22. mai 2008. a otsuste nr 57 ja nr 58 tühistamise ning vallavolikogu detailplaneeringute algatamiseks kohustamise nõudes. - RT III 2010, 7, 52.
27. RKÜKo 03.12.2007 nr 3-3-1-41-06 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse 15.09.2004 korralduse nr 1799-k tühistamiseks. – RT III 2007, 44, 350.
28. Tallinna Halduskohtu 18.02.2005 otsus nr 3-2073/2004 X Ltd. ja OÜ Y kaebused 18.08.2004 Tallinna Linnavalitsuse korralduse nr 1603-k tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
29. Tallinna Halduskohtu 17.04.2006 otsus nr 3-05-929 OÜ Mergus Invest kaebus Tallinna Linnavalitsuse 29.06.2005 korralduse nr 1353-k tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.
30. Tallinna Halduskohtu 26.06.2006 otsuses nr 3-06-442 K. B. A. H. . K. K., K. K. . E.K. L. L., A. L. H. N., Ü. N., P. P. E. P. M. S., O. S., T. T. . M. T., T. T. ja M. V. kaebus Tallinna Linnavalikogu 26.01.2006.a otsuse nr 10 „Rannamõisa tee 9c ja 10 kinnistute

- ja lähiala detailplaneeringu kehtestamine Haabersti linnaosas“ tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.
31. Tallinna Halduskohtu 16.02.2007 otsus nr 3-06-1967 TBG Invest OÜ kaebus Harku Vallavalitsuse 07.07.2006 toimingu nr 8-1.2/1344 õigusvastasuse kindlakstegemiseks ja Harku Valla kohustamiseks algatama Harku vallas Lamedi maaüksuse detailplaneeringut. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.
32. Tallinna Halduskohtu 26.02.2009 otsus 3-08-2116 T.M.i kaebus Rapla Vallavolikogu 28.08.2008. a otsuse nr 47 tühistamiseks ja Rapla Vallavolikogu kohustamiseks detailplaneeringu algatamise taotlus uuesti läbi vaadata. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.
33. Tallinna Halduskohtu 11.05.2009 otsus nr 3-08-1413 A.T kaebus Märjamaa Vallavolikogu 17.06.2008. a otsuse nr 190 „Detailplaneeringu kehtestamine (Kasti tee 1 ja Kasti tee 3)“ tühistamiseks (haldusasi nr 3-08-1412). H.J kaebus Märjamaa Vallavolikogu 17.06.2008 otsuse nr 190 „Detailplaneeringu kehtestamine (Kasti tee 1 ja Kasti tee 3)“ tühistamiseks (haldusasi nr 3-08-1413) Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
34. Tallinna Halduskohtu 08.06.2009 otsus nr 3-08-881 Ü.-M. M tühistamiskaebust Muhu Vallavolikogu 20.03.2008 otsusele nr 183 „Rässa külas Jaanioru maaüksuse detailplaneeringu mitte algatamine.“ Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.
35. Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2006 otsus nr 3-04-333 M. K., U. K. ja M. S. kaebused Pärnu Linnavolikogu 21.10.2004 otsuse nr 134 „Roosi tn 4a kinnistu detailplaneeringu kehtestamine“ tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
36. Tallinna Ringkonnakohtu 21.09.2007 otsus nr 3-07-545 A.M kaebus Harku Vallavalitsuse 13. veebruari 2007. A korralduse nr 211 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
37. Tallinna Ringkonnakohtu 04.11.2008 otsus 3-07-477 AS Kodu Grupp kaebus Saku Vallavolikogu 18. jaanuari 2007. a otsuse tühistamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks detailplaneeringu algatamise taotluse uueks läbivaatamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
38. Tallinna Ringkonnakohtu 29.05.2009 otsus nr 3-08-1084 OÜ Samirte kaebus Keila Vallavolikogu 24.04.2008 otsuse nr 240/0408 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.

39. Tallinna Ringkonna kohtu 16.06.2009 otsus nr 3-08-1434 AS Hotell Viru kaebus Tallinna Linnavolikogu 19.06.2008 otsuse nr 138 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
40. Tallinna Ringkonnakohtu 04.02.2010 otsus nr 3-08-2172 Lembit Laurenti ja Tiiu Lepnurme kaebused Kuusalu Vallavolikogu 01.10.2008 otsuse nr 73 tühistamiseks osas, millega kehtestati Tsitre külas Sauemäe, Mareena ja Märdi kinnistute detailplaneering. Arvutivõrgus Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
41. Tartu Halduskohtu 15.01.2007 otsus nr 3-06-2272 OÜ XXX kaebus Tartu Linnavalitsuse 15.08.2006 korralduse nr 1245 peale. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
42. Tartu Halduskohtu 25.03.2009 otsus nr 3-08-1838 A.K kaebus Narva-Jõesuu Linnavolikogu 30.07.2008 otsuse nr 171 tühistamiseks, millega kehtestati Narva-Jõesuu Hirve tänava ja lähiala detailplaneering. Arvutivõrgus. Kättesaadav [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 13.05.2010.
43. Tartu Halduskohtu otsus 20.04.2009 nr 3-09-221 AS Tartu Jõujaam kaebus Vara Vallavolikogu 16.detsembri 2008 määruse nr 16 „Vara valla üldplaneeringu kehtestamine“ osaliseks tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 03.05.2010.
44. Tartu Halduskohtu 18.05.2009 otsus nr 3-08-2572 Virve Pariku (Parik) kaebus Pärsti Vallavolikogu 27. augusti 2008.a otsuse nr 19 tühistamise ja Pärsti Vallavolikogule ettekirjutuse tegemise nõudes. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 03.05.2010.
45. Tartu Ringkonnakohtu 11.01.2008 otsus nr 3-07-1549 OÜ Tartest kaebus Tartu Linnavolikogu 28.06.2007 otsuse nr 245 tühistamiseks ja ettekirjutuse tegemiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 03.05.2010.
46. Tartu Ringkonnakohtu 15.01.2008 otsus nr 3-07-1482 S.K. kaebus Pärsti Vallavolikogu 18.04.2007 otsuse nr 16 tühistamiseks. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [www.just.ee](http://www.just.ee) Kohtulahendite register 30.04.2010.

## LÜHENDITE LOETELU

HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
HMS	Haldusmenetluse seadus
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KoKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KSH	keskkonnamõju strateegiline hindamine
MaaKatS	Maakatastriseaduse
PES	Planeerimis- ja ehitusseadus
PlanS	Planeerimisseadus
PS	Eesti vabariigi põhiseadus

## PLANEERMISSEADUSE MUUTMISE SEADUS

**Planeerimisseaduses** (vastu võetud 13.11. 2002.a ([RT I 2002, 99, 579](#)), jõustunud 1. 01. 2003, viimati muudetud 27. 01. 2010 ([RT I 2010, 8, 37](#)) 27.02.2010) **tehakse järgmised muudatused:**

**1) paragrahvi 10 lg 6<sup>2</sup> muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:**

„(6<sup>2</sup>) Kui esineb asjaolu, mis takistab planeeringu koostamisest huvitatud isikul lepingus ettenähtud ülesannet täita, on planeeringu koostamise korraldajal kohustus haldusleping ühepoolset lõpetada. Nimetatud juhul võib teha otsuse planeerimismenetluse lõpetamise kohta.“

„(6<sup>3</sup>) Käesoleva paragrahvi lg 6<sup>1</sup> ja 6<sup>2</sup> sätestatud kohustuste rikkumine toob kaasa planeeringu kehtestamise otsuse tühisuse.“

**2) paragrahvi 23 täiendatakse lõigetega 8ja 9 järgmises sõnastuses:**

„(8) Järelevalve teostaja otsus on eelhaldusakt planeeringu kehtestamise otsusele.“

„(9) Järelevale teostaja otsusele on igal isikul õigus esitada 15 päeva jooksul kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.“

## LISA 2: Seletuskiri Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde

Kehtiva PlanS § 10 lg 6<sup>1</sup> p 2 kohaselt detailplaneeringu koostamist või detailplaneeringu koostamise tellimist ei tohi detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule üle anda juhul, kui planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut. Sama paragrahvi lg 6<sup>2</sup> sätestab, et kui esineb asjaolu, mis takistab planeeringu koostamisest huvitatud isikul lepingus ettenähtud ülesannet täita, on planeeringu koostamise korraldajal õigus haldusleping ühepoolset lõpetada. Nimetatud juhul võib teha otsuse planeerimismenetluse lõpetamise kohta.

Kohtupraktika kohaselt ei ole kohalik omavalitsus tihtipeale Planeerimisseaduses sätestatud piirangut detailplaneeringu koostamise või selle tellimise üleandmiseks järginud. Seega seaduses detailplaneeringute koostamise tellimisele seatud piirangud ei täida oma eesmärki, vaid neid täidetakse formaalselt. Samas ei ole ka kohtud pidanud seda rikkumist oluliseks menetlusveaks, mis tingiks planeeringu tühistamise. Eeltoodust tulenevalt annab kehtiv regulatsioon võimaluse tegelikult mööda minna seadusandja tahtest, mille kohaselt peaks olema üldplaneeringu koostaja või koostamise tellijaks kohalik omavalitsus mitte eraisik. Seega märgitud regulatsioon ei taga seaduses sätestatud mõtte järgimist ning avalike huvide kaitsmine võib olla vähenenud. Eeltoodust tulenevalt leiab käesoleva eelnõu autor, et seadus vajaks selles osas muutmist selliselt, et sätestataks juhul, kui üldplaneeringu muutmise vajadus ilmneb detailplaneeringuga, kohustus leping lõpetada. Samuti tuleks sätestada, et sätte rikkumisega kaasneb planeeringu kehtestamise otsuse tühisus.

PlanS § 23 reguleerib järelevalve teostamist planeeringute üle. Järelevalve teostajaks on maavanem. Antud säte jätab määratlemata, kas maavanema kooskõlastust planeeringule tuleks käsitleda menetlustoiminguga või eelhaldusaktina. Käesoleva eelnõu autor leiab lähtudes järelevalve institutsiooni olemusest, et planeerimismenetluses tuleks maavanema otsust käsitleda eelhaldusaktina. Seda eelkõige seetõttu, et oleks selge kooskõlastuse andmise viis. Teiseks ka seetõttu, et järelevalve otsus peab olema eraldi vaidlustatav, tagamaks järelevalve otsuse kontrollitavuse ning ka järelevalve teostaja vastutuse.

### **LISA 3: Üldplaneeringu ja detailplaneeringu menetluse etapid Mustamäe linnaosa üldplaneeringu ja Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu näitel.**

Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu puhul on tegemist Saue linna üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga. Mõlema planeeringu algatamise otsus tehti küll enne Planeerimisseaduse kehtestamist varasema Ehitus- ja planeerimisseaduse (PES) alusel, kuid vastuvõetud ja kehtestatud on nad Planeerimisseaduse (PlanS) ajal – seda küll enne 01.07.2009 sisse viidud suuremaid muudatusi. Lisaks erinevate menetlustoimingute ära märkimisele on toodud välja ka mõningad sisulised asjaolud, mida erinevad menetlusosalised teevad.

Mustamäe üldplaneeringu menetlus:

*Tallinna Linnavolikogu 10.01.2002 otsusega nr 7 otsustati algatada Mustamäe linnaosa üldplaneering. Sama otsuse kohaselt tuli planeeringu koostamisel võtta aluseks Tallinna Linnavolikogu linnamajanduskomisjoni poolt 08.11.2001. aastal kooskõlastatud lähteülesanne.*<sup>207</sup>

*Mustamäe üldplaneeringu tellis ning planeeringut korraldas Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Amet, kus moodustati planeeringu koostamise koordineerimiseks töörühm. Mustamäe linnaosa üldplaneeringu koostajateks olid OÜ E-Konsult, kelle poolt tegeles üldplaneeringu koostamisega töögrupp koosseisus: planeeringu projektijuht, maastikuarhitekt, keskkonnamõju hindamine, keskkonnaekspert ehitusökonomist, konsultant kinnisvaraküsimustes. Linnaehitusliku põhilahenduse ja maakasutuse planeeringu koostas alltöövõtjana arhitektuuribüroo Koot&Koot: arhitektid, Tehnovõrkude lahenduse koostas AS Eesti Projekt töörühm: projektijuht, veevarustus ja kanalisatsioon, soojusenergeetika, elektrivarustus. Mustamäe uue alajaama asukohavaliku variantide läbitöötamisel andsid panuse AS ELPEC ja Eesti Energia töötajad. Liikluslahenduse osas (liiklustiheduse arvutused, liikluse modelleerimine, Tammsaare tee laienduse variantide võrdlus) osales OÜ Stratum: projektijuht, teedeinsener.*<sup>208</sup> Seega võime näha, et üldplaneeringu koostamisse on kaasatud paljud erinevate elukutsete ning valdkondade esindajad.

<sup>207</sup> Tallinna Linnavolikogu 10.01.2002 otsus nr 7 Mustamäe linnaosa üldplaneeringu algatamine. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=86585&fd=1&q\\_sort=elex\\_akt.akt\\_vkp](https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=86585&fd=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp) 05.05.2010.

<sup>208</sup> Mustamäe linnaosa üldplaneeringu nr YP000030 materjalid. Tallinna Planeeringute register. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://tpr.tallinn.ee/TPR/Start.aspx?PageName=Menetlus&MLiik=YP&MID=109160> 05.05.2010.

*Kuna Mustamäe linnaosa üldplaneeringu algatamise otsus võeti vastu 10.01.2002 ja PES reguleeris üldiselt ja ebaselgelt, kus tuleb avaldada teated planeeringu algatamise kohta, siis puudub autoril informatsioon, kus vastav teade avaldati ja kas seda üldse tehti. Vastav informatsioon puudub ka Tallinna Planeeringute registris, kuna otsuses endas avaldamise kohustus ei kajastu.<sup>209</sup>*

*Mustamäe linnaosa üldplaneeringu seletuskirja kohaselt planeeringu etappe ja vahetulemusi tutvustati jooksvalt aruteludel ja nõupidamistel ning täiendati laekunud ettepanekute ja kooskõlastuste alusel.<sup>210</sup>*

*Mustamäe linnaosa üldplaneeringu materjalidest, mis on kättesaadavad Tallinna Planeeringute registri koduleheküljel ei nähtu planeeringu kooskõlastamist ei keskkonnateenistusega ega muude riigiasutustega. Samas, kuna tegemist on linnaosa planeeringuga, võiks asuda seisukohale, et kooskõlastust ei tule võtta naabrusesse jäävatelt kohalikest omavalitsustelt. Naaberlinnaosade kooskõlastuse saamise vajalikkus on siinkohal veidi vaieldavam ja loogiline oleks, et nendega vajadusel ikkagi vähemalt konsulteeritakse.<sup>211</sup>*

*Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 otsusega nr 29 otsustati võtta vastu Mustamäe linnaosa üldplaneering, OÜ E-Konsult töö nr E-818. Otsuse kohaselt tuli Tallinna Linnaplaneerimise Ametil ning Mustamäe Linnaosa Valitsusel korraldada üldplaneeringu avalik väljapanek. Tallinna Linnaplaneerimise Ametil avaldada otsus ajalehes, milles Tallinn avaldab ametlikke teadaandeid.<sup>212</sup>*

*Mustamäe linnaosa üldplaneeringu seletuskirja kohaselt planeeringu etappe ja vahetulemusi tutvustati jooksvalt aruteludel ja nõupidamistel ning täiendati laekunud ettepanekute ja kooskõlastuste alusel.<sup>213</sup>*

*Harju Maavanem andis oma 12.05.2006 kirjaga nr 2.1.-13/3262 Mustamäe linnaosa üldplaneeringule heakskiidu ja tagastas üldplaneeringu kohalikele omavalitsusele kehtestamise üle otsustamiseks. Samast kirjast nähtub, et enne heakskiidu andmist on Harju Maavanem juhtinud Tallinna Linnavalitsuse tähelepanu üldplaneeringu puudustele, mis on*

---

<sup>209</sup> Tallinna Linnavolikogu 10.01.2002 otsus nr 7 (viide 207).

<sup>210</sup> Mustamäe linnaosa üldplaneeringu nr YP000030 materjalid (viide 208).

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 otsus nr 29 Mustamäe linnaosa üldplaneeringu vastuvõtmine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=99527> 05.05.2010.

<sup>213</sup> Mustamäe linnaosa üldplaneeringu nr YP000030 materjalid (viide 208).

seejärel kõrvaldatud. Nimelt teatab Tallinna Linnavalitsus, et üldplaneeringu dokumentatsioonist on eemaldatud kõik viited Ehitajate tee, J.Sütiste tee ja Mustamäe tee vahelise ala detailplaneeringule, sest selle kehtestamise otsus on Tallinna Ringkonnakohtu poolt tühistatud. Mäepealse tn 21 kinnistu on üldplaneeringu maakasutusplaanil määratletud rohealana, mis võimaldab selle liita Nõmme-Mustamäe maastikukaitseala koosseisu. Mustamäe linnaosa üldplaneeringu seletuskirja viimast peatükki on täiendatud. Linnavalitsus nõustub maavanema 10.02.2006 kirjas esitatud märkuste arvesse võtmisega niimoodi nagu Tallinna Linnavalitsuse 09.05.2006 kirjaga esitatud korrigeeritud Mustamäe linnaosa üldplaneeringu lahenduses on sätestatud.<sup>214</sup>

Eeltoodust on näha ka järelevalve teostamise vajadus üldplaneeringute üle, kuna kohalikud omavalitsused ei pruugi olla piisavalt hoolikad nende koostamisel ning arvestada kõikide asjaoludega.

Tallinna Linnavalikogu 22.06.2006. otsusega nr 230 otsustati kehtestada Mustamäe linnaosa üldplaneering vastavalt juurde lisatud E-Konsult poolt koostatud tööle nr E-818, Tallinn 2006. Lugeda Mustamäe linnaosa üldplaneering Tallinna üldplaneeringut täpsustavaks ja osaliselt muutvaks planeeringuks Mustamäe linnaosa piirides. Samuti kohustati Tallinna Linnaplaneerimise Ametit avaldada otsus ajalehes, milles Tallinna linn avaldab ametlikke teadaandeid.<sup>215</sup>

Saue linna Kadaka piirkonna detailplaneeringu menetlus:

Saue Linnavalikogu otsusega 21.02.2002 nr 125 on antud nõusolek Saue linna üldplaneeringu muutmiseks läbi detailplaneeringu ning nimetatud planeeritav maa-ala Kadaka piirkonnaks. Saue linnavalitsuse korraldusega 08.03.2002 nr 37 on algatatud Kadaka piirkonna detailplaneering (hõlmab Vana-Keila mnt 2, 2A ja 4A ning Tule tn 40, 42 ja 50 kinnistuid) ja kinnitatud selle lähteülesanne nr DPT-04-02 ning kehtestatud detailplaneeringu ajaks ajutine ehituskeeld. Samuti on antud Linnavaraametile korraldus sõlmida detailplaneeringute korraldamise üleandmiseks vajalikud lepingud.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Mustamäe linnaosa üldplaneeringu nr YP000030 materjalid (viide 208).

<sup>215</sup> Tallinna Linnavalikogu 22.06.2006 otsus nr 230. Mustamäe linnaosa üldplaneeringu kehtestamine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=105023> 10.05.2010.

<sup>216</sup> Saue Linnavalikogu otsus 21.02.2002 nr 125 ja Saue linnavalitsuse korraldus 08.03.2002 nr 37. (Haldusaktid on kättesaadavad Saue linnavalitsuse kantseleis). Siinkohal tuleb märkida, et kehtiva Planeerimisseaduse kohaselt ei tohiks sõlmida lepinguid detailplaneeringu korraldamise üleandmiseks, kuid tol hetkel kehtinud PES kohaselt oli see lubatud.

*Detailplaneeringu koostamise korraldamise ja finantseerimise õiguse üleandmise leping sõlmitakse huvitatud isiku ja Saue linna vahel 27.05.2003.*<sup>217</sup> Samas tekib siinkohal küsimus, kas Saue linn käitus õiguspäraselt sõlmides selle lepingu, kuna 01.01.2003 jõustus Planeerimisseadus, mis keelab juhul, kui tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga, anda selle korraldamist lepingu alusel üle huvitatud isikule. PlanS § 46 lg 1 kohaselt maavanema või kohaliku omavalitsuse poolt vastuvõetud maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu või detailplaneeringu menetlemine toimub kuni planeeringu kehtestamiseni käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud Planeerimis- ja ehitusseaduse alusel. Kuna planeering ei olnud veel vastu võetud vaid alles algatatud oleks tulnud järgida ilmselt Planeerimisseadust mitte Planeerimis- ja ehitusseadust. Seega ei olnud Saue linna tegevus õiguspärane. Kuna keegi ei ole aga nimetatud planeeringut vaidlustanud ning Saue linn ei ole haldusakti ise kehtetuks tunnistanud on tegemist kehtiva detailplaneeringuga.

*Töövõtuleping Saue linna ja arhitektibüroo vahel sõlmitakse 28.05.2003.*<sup>218</sup>

*Saue linna Kadaka piirkonna detailplaneeringu algatamise kohta vastavat teadet ei avaldatud, millega rikuti oluliselt detailplaneeringumenetluse reegleid.*<sup>219</sup>

*Saue linnavalitsuse korralduse 15.11.2002 nr 154 kohaselt tuli läbi viia Saue linna, Kadaka piirkonna detailplaneeringu eskiisilahenduse avalik arutelu 25.11.2002 Saue linnavalitsuse ruumes. Samuti tuli avaldada ajakirjanduses teade avaliku arutelu toimumise aja ja koha kohta. Linnarhitektile pandi ülesandeks registreerida kõik avaliku arutelu käigus tehtud ettepanekud.*<sup>220</sup>

*Saue linna, Kadaka piirkonna detailplaneeringule on kooskõlastused võetud Harjumaa Päästeteenistusest, naaberkiinnistute omanikelt ning detailplaneeringuga hõlmatud kiinnistute omanikelt, Eesti Energia jaotusvõrgult, Tallinna tervisekaitsetalituselt, AS Eesti telefon jaotusvõrgud, Harju Politseiprefektuurilt, Harjumaa Keskkonnateenistusest, AS Paulig, AS Tallinna Vesi ning Keskkonnaministeeriumilt.*<sup>221</sup>

*28.04.2003 korraldusega nr 116 võtab Saue linnavalitsus vastu Saue linna kadaka piirkonna Vana-Keila mnt 2 ja Vana-Keila mnt 2A detailplaneeringu ning korraldab selle avaliku väljapaneku 05.05.2003 kuni 19.05.2003 ning määrab avaliku arutelu toimumise ajaks*

---

<sup>217</sup> Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu materjalid. (Materjalid on kättesaadavad Saue linnavalitsuse kantseleis.)

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibid.*

13.05.2003. Saue linnavalitsus avaldas 06.05.2003 Vana-Keila mnt 2 ja Vana-Keila mnt 2A detailplaneeringu avaliku väljapaneku teate vastavas ajalehes.<sup>222</sup>

Saue linna kadaka piirkonna Vana-Keila mnt 2 ja Vana-Keila mnt 2A detailplaneeringu avalikul arutelul 13.05.2003 esitasid isikud oma seisukohti ja arvamusi detailplaneeringu kohta.<sup>223</sup>

15.05.2003 teatab Harju Maavalitsus oma kirjaga nr 2.1-13/2044 Saue linnavalitsusele, et esiteks Harju Maavalitsus ei saa nõustuda piirkondliku suure tuumala puhvertsooni vähendamise ja palub säilitada tuumala äärealal vähemalt 300 m laiusena, milles näha ette äärealale sobiv maakasutus, kuna see ei vasta 11.02.2003 korraldusega nr 356-k kehtestatud Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneeringule „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”(edaspidi AMK). Teiseks ei selgu dokumentatsioonist PlanS § 10 lg 6 kohase lepingu olemasolu detailplaneeringu koostamise kohta. Kolmandaks tuleb planeeringus fikseerida planeeritava ala täpne suurus. Tuleb dokumentatsiooni juurde lisada detailplaneeritava ala omandikuuluvust tõendavad dokumendid. Samuti tuleb vastavalt PlanS § 9 lg 2 p 15 detailplaneeringuga käsitleda planeeritava ala kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmist.<sup>224</sup>

Saue Linnavalitsuse 29.05.2003 kirjas nr 4-10/219 Harju Maavalitsusele vastuseks eeltoodule märkis Saue linn, et ei saa nõustuda palvega säilitada tuumala ääreala vähemalt 300m laiusena, kuna tegemist on tihedalt asustatud alaga. Saue linnas on otstarbekas järgida väljakujunenud traditsioone ja jätkusuutlikkust. Seejuures ei ole tegemist Saue linna elanike seas populaarse puhkealaga, vaid seda on kasutatud pigem prügi ladustamiseks. Seejuures planeeritavale alale on koostatud mais 2002 keskkonnakaitse hinnang ning planeering on heaks kiidetud Harjumaa Keskkonnateenistuse kirjaga nr 30-12-3/1016 21.04.2003. Rohevõrgustiku kavatseb linn arendada välja läbi Sarapiku maa-ala ning see vastab AMK kontekstis soovitatule. Puuduvad lepingud on toimikusse lisatud. Märkuse kohta planeeritava maa-ala suuruse kohta lisab linnavalitsus, et kuna planeerimise käigus selgus, et piirkonnale tervikuna on võimatu koostada objekti planeeringut ühes tempos, mistõttu muutis linnavalitsus oma korraldusega nr 1 10.01.2003 lähteülesannet ja anti luba detailplaneering teostada kinnistute kaupa eraldi. Esimesena jõudis kehtestamiseni Kadaka piirkonna detailplaneeringutest Vana- Keila mnt 2 ja Vana-Keila mnt 2A. Detailplaneeringu alal suurus on vastavalt sellele ka korrigeeritud. Samuti on muudetud nimetust. Omandikuuluvuse

---

<sup>222</sup> Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu materjalid. (viide 217).

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Ibid.

*dokumendid on lisatud ning seletuskirja on lisatud punkt „Kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmine.”<sup>225</sup>*

*26.06.2003 teatab Harju maavalitus oma kirjaga nr 2.1-13/2044, et PlanS ei näe ette võimalust muuta kehtivat maakonnaplaneeringut detailplaneeringuga vaid ainult üldplaneeringuga. AMK kohaselt paikneb planeeritav ala rohevõrgustiku piirkonna/maakonna rohekoridoris K-9, mis on piirkondliku tuumala T-10 ühendajaks ülejäänud võrgustikuga. Seega tuleb arvestada sellega, et maakasutuse tingimuste kavandamisel rohevõrgustik jääks toimima. Seejuures tuumalade lahutamatuks osadeks on nende äärealad ehk puhvertsoon. Rohevõrgustiku toimimine tagatakse äärealale (300m) sobiva maakasutuse kaudu. Seega ei nõustu Harju maavalitsus kehtiva Saue linna üldplaneeringu muutmise ettepanekuga esitatud kujul.<sup>226</sup>*

*Kuna tekkis probleem Maavanemalt heakskiidu saamisel (detailplaneeringuga ei saa muuta kehtivat maakonnaplaneeringut), siis algatas Saue Linnavolikogu 23.01.2003 otsusega nr 31 Saue linna ja tema lähialade üldplaneeringu. Sellele andis Harju Maavalitsus oma 12.04.2004 kirjaga nr 2.1-13/1939 heakskiidu ning Saue Linnavolikogu kehtestas oma 15.04.2004 määrusega nr 31 Saue linna Kadaka piirkonna üldplaneeringu. Seejärel sai jätkuda detailplaneeringu menetlus.<sup>227</sup>*

*Saue Linnavolikogu kehtestas oma 11.08.2003 otsusega nr 74 Saue linna Kadaka piirkonna Vana-Keila mnt 2 ja Vana-Keila mnt 2A detailplaneeringu.<sup>228</sup>*

---

<sup>225</sup> Saue Kadaka piirkonna detailplaneeringu materjalid (viide 217).

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*