

RISTAL KEBA
PARTNERID

Advokaadibüroo

**Kohaliku omavalitsuse vaade
üldplaneeringu koostamisel**

Raul Keba
Vandeadvokaat
telefon +372 5143434
raul@ristal.ee

Üldplaneeringute ülevaatamise ja uue üldplaneeringu koostamise kohustus

EhSRS § 5

- Kohaliku omavalitsuse üksus vaatab enne 1.07.2015 kehtestatud üldplaneeringud üle hiljemalt **2018. aasta 1. jaanuariks**.
- Haldusreformi raames **ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste üldplaneeringud** vaatab haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksus üle hiljemalt **2018. aasta 1. juuliks**.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (ETHS) § 14¹

- Haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestab moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse üldplaneeringu **kolme aasta jooksul** moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates.

Tallinna üldplaneeringud

Kehtestatud üldplaneeringud

- Tallinna üldplaneering 1.01.2001
- Paljasaare ja Russalka vahelise ranna-ala üldplaneering 09.12.2004
- Mustamäe linnaosa üldplaneering 22.07.2006
- Kesklinna miljööväärtuslike hoonestusalade piiride määramine ning kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine 16.04.2009
- Teemaplaneering "Kõrghoonete paiknemine Tallinnas" 16.04.2009
- Pirita linnaosa üldplaneering 17.09.2009
- Lasnamäe elamualade üldplaneering 21.10.2010
- Kristiine linnaosa üldplaneering 10.12.2015
- Haabersti linnaosa üldplaneering 20.04.2017

Menetluses üldplaneeringud

- Nõmme linnaosa üldplaneering – vastu võetud 4.05.2017
- Põhja-Tallinna linnaosa üldplaneering – algatatud 20.01.2006
- Kesklinna linnaosa üldplaneering – algatatud 21.02.2019

Kristiine linnaosa ÜP

- ÜP-s on määratud kaks **miljööväertuslikku hoonestusala**: Paldiski mnt, Endla ja Tulika tn vahel paiknev Lille piirkond ja Järve piirkond.
- Linnaosa piirides, väljaspool miljööväertuslikke hoonestusalasid paiknevaid väertuslikke hooneid käsitletakse **väärtuslike üksikobjektidena** (PlanS § 75 lg 1 punktis 16), need hooned tuleb **säilitada** ning neile laienevad **miljööväertuslike alade kaitse- ja kasutamistingimused**.
- ÜP maakasutuse juhtotstarvete kirjelduses on toodud tingimus – hoonete ehitamiseks naaberkrundi piirile lähemale kui 4 meetrit on vajalik **naaberkrundi omanike nõusolek**.

Nõmme linnaosa ÜP

- ÜP maakasutuse juhtotstarvete kirjelduses on toodud tingimus – krundi piirile lähemale kui 4 m ehitamiseks on vaja teha **koostööd naaberkinistu omanikuga** ning koostöö dokumenteerida. Tagada tuleb tuleohutus ja naabrusõigused.
- ÜP-s on toodud peatükk – **Arhitektuurivõistluse korraldamine**.
 - parima arhitektuurse ja/või linnaehitusliku lahenduse leidmiseks ning hea nüüdisaegse arhitektuurse taseme tagamiseks tuleb korraldada arhitektuurivõistlusi;
 - arhitektuurivõistluse korraldamise vajadust kaalutakse kõigil juhtudel, mil kavandatakse **linnaehituslikult keskses kohas asuva** või **olulist avalikku huvi pakkuva** ehitise ning iga **eriti mahuka** või **silmatorkava** ehitise ning **kesksema avaliku ruumi, väljaku, tänava** või **pargi** projekteerimist või suuremate ja kesksimate **hoonestusalade** planeerimist. Eraldi välja toodud arhitektuurivõistluse korraldamise vajadusega alasid;
 - **kutsutud osalejatega** arhitektuurivõistluse võib korraldada juhul, kui asukoha või kavandatava objektiga ei kaasne **suurt avalikku huvi** ning linnaehituslikult ei ole tegemist **keskse asukohaga**;
 - arhitektuurivõistluse korraldamisel ja läbiviimisel juhendatakse Eesti arhitektuurivõistluste juhendist.

Tln Ringkonnakohtu 5.10.2018 otsus 3-17-1087

Haabersti ÜP

- Kehtestatud ÜP kohaselt on Havi tn 26 määratud 75% ehk ca 3,75 ha ulatuses **rohealaks**. Üldplaneeringu kohaselt on rohealas keelatud nii hoonete kui rajatiste ehitamine (v.a avalikuks kasutamiseks mõeldud spordi- ja puhkeehitised). Varasemalt kehtinud **Tallinna üldplaneering** nägi terve kinnistu juhtfunktsioonina **ette perspektiivse elamumaa** koos kõrghaljastuse säilitamisega.
- Kohus leidis, et kaebaja sai Tallinna üldplaneeringust ning alal kehtivast detailplaneeringust loota, et Havi tn 26 krunti on küll mingis osas võimalik hoonestada, kuid ehitusõigus tuleb kindlaks määrata detailplaneeringuga. Ka Tallinna üldplaneeringu kehtides peeti detailplaneeringuga võimalikuks kinnistu hoonestamist vaid osaliselt, **pidades väga oluliseks metsamaa säilimist**.
- Tallinna Keskkonnaamet on pidanud oluliseks säilitada metsalinnana käsitatavate alade hoonestamisel **looduslähedane metsamaastik** ja **kõrghaljastus** ning tagada Kakumäe rabast algava **roheala** katkematu kulgemine ja ökoloogiline toimimine kuni Tindi tänava rohealani.
- Tuginemine eelviidatud **keskkonnakaitselisele avalikule huvile** on üldplaneeringu koostamisel asjakohane kaalutlus, mis konkreetset juhul kaalub üles kaebaja huvi Havi tn 26 kinnistu 100% hoonestada.

Tln Ringkonnakohtu 29.11.2018 otsus 3-17-1201

Haabersti ÜP

- Üldplaneeringuga määrati muu hulgas Haabersti linnaosas asuv Liivaranna tee 15b kinnistu (sihtotstarve 100% sotsiaalmaa) **roheala koosseisu**. Samuti **laiendati** Läänemere ranna **ehituskeeluvööndit** kuni Liivaranna teeni, mille tulemusena jääb Liivaranna tee 15b kinnistu peaaegu kogu ulatuses ehituskeeluvööndisse. Varasemalt kehtinud Tallinna linna üldplaneeringus oli kinnistu **väikeelamute ala** juhtfunktsiooni piirialal.
- Kohus leidis, et kuigi Tallinna üldplaneeringuga oli Liivaranna tee 15b kinnistu varasemalt osaliselt hoonestusvaba haljaskoridori ja osaliselt väikeelamute juhtfunktsiooniga alana määratletud, siis **võimalikku maa kasutamise otstarvet tuleb pidada üldiseks** ning sellest ei saa eeldada, et iga vastaval alal asuv kinnistu peab saama **ehitusõiguse**.
- Kohalikul omavalitsusel tuleb planeerimisdiskretsiooni teostamisel lähtuda mitte üksnes kinnistu **omaniku erahuvist**, vaid ka **avalikest huvidest** ning võtta arvesse konkreetse piirkonna **üldisi planeerimiseesmärke ning -põhimõtteid**.
- Üldplaneeringu lahendusega kavandatakse piirkonda tervikuna ning sealhulgas nii rekreatsioonilisi ja puhkealasi kui ka **rohealasi**. Ei saa põhjendamatuks pidada ilma hoonestusõigusega ning veekaitsevööndis asuva kinnistu käsitlemist üldplaneeringus **loodusliku haljasalana ja rohealana**.
- Kakumäe poolsaare läänekülje rannale kujunenud astangust tulenevalt on põhjendatud võtta 50 m **ehituskeeluvööndi ulatuse** arvestamise aluseks **1 m kõrgune samakõrgusjoon**.

Tartu Ringkonnakohtu 21.02.2019 otsus 3-17-2085

Tartu ÜP

- Ringkonnakohus märgib, et KeHJS § 45 lg 3 v.r kohaselt: „Kui hoolimata strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevatest eeldatavalt **negatiivsest mõjust Natura 2000 võrgustiku alale** on see tegevus alternatiivsete lahenduste puudumise tõttu siiski vajalik avalikkuse jaoks **esmatähtsatel**, sealhulgas sotsiaalset või majanduslikku laadi põhjustel, võib strateegilise planeerimisdokumendi kehtestada **Vabariigi Valitsuse nõusolekul**. Strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamisel tuleb seada kohustus **hüvitusmeetmete rakendamiseks**.
- Vabariigi Valitsuse nõusolek pidi vastustajal KeHJS § 45 lg-st 3 tulenevalt olema veel **enne üldplaneeringu kehtestamist**. Antud juhul nõusolekut küsitud ei ole.
- Kohus leiab, et üldplaneeringu kehtestamine Natura 2000 võrgustiku alal ei ole Ropka silda ja selle ühendusteed puudutavas osas toimunud kooskõlas KeHJS § 45 nõuetega ning on seetõttu **õigusvastane**. Ringkonnakohus tühistab Tartu Linnavolikogu 14.09.2017. a otsuse nr 494 üldplaneeringu kehtestamiseks Ropka silda ja selle ühendusteed puudutavas osas.
- Ringkonnakohus möönab, et otsuses märgitud põhjendustel on KSH Tartu linna üldplaneeringu 2030+ Natura 2000 alasid puudutavas osas olnud ebatäielik. Siiski ei pea kohus võimalikuks kohustada Tartu linna läbi viima Tartu linna üldplaneeringu 2030+ uut keskkonnamõju strateegilist hindamist ja Natura hindamist.
- Kui Tartu linn kavatses Ropka silla ja selle ühendusteed puudutava projektiga Natura 2000 aladel jätkata, on **uue KSH aruande** koostamine ja Natura asjakohase hindamise läbiviimine **vältimatu**.

Tln Ringkonnakohtu 28.01.2016 otsus 3-12-1411

Tahkuranna

- ÜP-s on nõuded elamukrundi suurusele: „Ühepereelamu ehitamiseks lubatud kruntide minimaalne suurus väikeelamumaal on 2200 m², v.a rannal ja kaldal asetsev uus elamukrunt, mille **miinimumsuurus** väikeelamumaal või väikeelamu reservmaal **peab olema 5000 m²**.
- Kohus leidis, et **kuivõrd piirangu eesmärk oli säilitada valla hajus asustus ja loodusilmelisus**, siis tavapärasest suuremate elamukruntide moodustamine **leevendab kontraste** ja aitab seeläbi tõhusamalt tagada **loodusilme säilimist** ka tiheasustuses. Lisaks - esmajoones just elamute ja abihoonete kui püsivaks ja katkestuseta kasutamiseks mõeldud ehitiste **üleujutusohuga alale püstitamise võimaluste piiramine on ratsionaalselt põhjendatud**.
- ÜP-s on nõue: “Detailplaneeringu järgse enam kui 2 krundiga elamuala ja iga äri- või tootmisala väljaehitamise korral on ala **arendajal** või **omanikul kohustus rajada** enne hoonetele ehituslubade väljastamist **juurdepääsuteed, trassid, kaugkütte torud ning -liinid ja tänavavalgustus**. Selleks sõlmivad KOV ja ala arendaja või omanik **notariaalse lepingu**.”
- Kohus leidis, et KOV ei saa EhS §-s 13 (täna PlanS §-s 131) sätestatud kohustusest vabaneda sellisel viisil, et välistab ÜP-ga igasuguse võimaluse enda osalemiseks üldkasutatava taristu väljaehitamisel. KOV kohustused on koostoimes KOKS § 6 lg-tega 1 ja 3 olemuslikult käsitatavad **omavalitsuslike ülesannetena**, mille täitmine on tehtud KOV-le seadusega kohustuslikuks.

Riigikohtu 12.05.2008 otsus 3-3-1-16-08

Muraste

- Kolleegium leiab, et olukorras, kus vallavolikogule oli Muraste külas elava 81 perekonna nimel esitatud **planeeringuala puudutav pöördumine**, tuli kohalikul omavalitsusel suhtuda **avaliku väljapaneku** korraldamise kohustuse täitmisel eriti vastutustundlikult.
- Kolleegium on seisukohal, et haldusorgan ei ole täitnud kohustust teha kõik endast olenev **huvitatud isikute tõhusaks kaasamiseks planeerimismenetluse**. Kuivõrd lõplik planeeringulahendus valmib alles koostöös avalikkusega, ei saa välistada võimalust, et avalikkuse nõuetekohase kaasamise korral oleks lõpptulemus kehtestatud planeeringust erinenud. Seetõttu ei kohaldu HMS § 58.
- Kolleegium on ka varasemalt rõhutanud avalikkuse tõhusa kaasamise olulisust planeerimismenetluses. 18.02.2002 otsuses haldusasjas nr [3-3-1-8-02](#) leidis kolleegium, et planeerimisotsustele omase ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on **isikute õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel** planeerimismenetluses suurem roll, võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.
- 6.11.2002 otsuses haldusasjas nr 3-3-1-62-02 selgitas kolleegium, et planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on ka **planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine** ja **erinevate isikute huve** ning **avalikku huvi** arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Selle eesmärgi saavutamiseks on puudutatud isikutele ja avalikkusele planeerimismenetluse erinevate etappide käigus ette nähtud võimalus oma seisukohtade väljendamiseks ning planeeringu menetlejale on pandud kohustus nende arvessevõtmist kaaluda.

Riigikohtu 14.10.2003 otsus 3-3-1-54-03

Jämejala

- Otsustamisel oli määrava tähtsusega ühelt poolt otsuse **negatiivne mõju keskkonnale**, täpsemalt Jämejala pargile, ning teiselt poolt **positiivne mõju valla ja regiooni tööhõivele, ettevõtlusele ja infrastruktuurile**. Arvestada tuli ka riigi **kulude kokkuhoidu** seoses olemasoleva hoone kasutamisega. Otsus tuli langetada sellest lähtudes, kas kompleksi rajamisega kaasnev kasu kaalub üles keskkonnale tekitatava kahju.
- Kaalutusõiguse teostamisel ei pea mõjutusi hindama igal juhul rahalises vääringus ja täpselt (Riigikohtu 26.11.2002 otsus haldusajal nr 3-3-1-64-02, p 20). Investeeringu positiivne mõju ei seisne ainult vallal või vallaelanikel tekkivas otseses rahalises kasus, vaid ka **üldises elukvaliteedi tõusus**. Kuid mõjude hindamine ei või olla ka pelgalt oletuslik ja üldsõnaline.
- Kolleegium leiab, et **pargi miljöö** on võimalik hävitada või seda märkimisväärselt kahjustada ka ilma ühtegi puud maha raiumata, kui parki või selle kõrvale rajatakse vangla. Botaanikaia arvamuse kohaselt on aga just kompositsioon, s.o üksikute pargi osade vaheline harmoonia vaidlusaluse pargi üks põhilistest väärtustest.
- **Kirjaliku motiveerimise eesmärk** ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani **enesekontrolli tagamine**. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud **teiste isikute koostatud dokumentidele** ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid **haldusakti andja kaalutlused**, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema.

Riigikohtu 20.02.2019 otsus 3-14-52416

Pärnu

- Haldusmenetlusse tuleb kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt **võib piirata tema õigusi**. Kaasamiseks ei pea tema õiguste riive olema tõendatud – piisab **mõistlikust kahtlusest riive esinemise kohta** (11.10.2016 otsus asjas nr 3-3-1-15-16, p 20).
- Vastustajal tuli lubade andmisel leida kõigi poolte huve **optimaalselt arvestav lahendus**. Ühelt poolt tuleb kaebajatel leppida tööstuspiirkonna lähedusega ja sellest tingitud mõjutustega, teisalt aga tuleb ka kolmandal isikul arvestada sellega, et tema ettevõtlusvabadus võib olla kitsendatud elamute läheduse tõttu.
- Kaebajate **kaasamine ja ärakuulamine** ning nende **huvidega arvestamine** oleks võinud mõjutada ehitus- ja kasutusloa andmise otsuseid. Kuigi pole välistatud, et kaebajate kaasamise ning asjaolude nõuetekohase väljaselgitamise järel saaks kasutusloa uuesti väljastada, on võimalik ka see, et erinevate õiguste ja huvide kohase tasakaalu saavutamiseks tuleks kasutusloale seada **kõrvaltingimusi** (HMS § 53 lg 2 p 2, vt ka viidatud otsus asjas nr 3-3-1-15-16, p 32) või **kasutusluba andmata jätta**.

Tallinna Ringkonnakohtu 25.02.2019 otsus 3-17-2721

PlanS § 125 lg 5 kohaselt võib KOV lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui:

- ehitis sobitub mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sealhulgas piirkonna hoonestuslaadi;
- **üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused**, ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

Projekteerimistingimuste väljastamiseks peavad need tingimused olema täidetud samaaegselt.

- Tallinna üldplaneering ei sisalda tingimusi, mis on kirjeldatud PlanS § 125 lg-s 5. Linna üldplaneeringu asemel Nõmme linnaosa vastuvõetud üldplaneeringule tuginemine ei olnud võimalik, **sest linnaosa üldplaneering on kehtestamata**.
- Tallinna linna üldplaneeringus ei ole vajaliku täpsusastmega määratud kindlaks ehituslikke ja arhitektuurilisi tingimusi PlanS § 125 lg 5 p 2 mõttes. Tingimuste kindlaksmääramiseks ei piisa viitest ehitusmäärusele või muule dokumendile, sest PlanS § 125 lg 2 p 2 sätestab sõnaselgelt, et **projekteerimistingimuste väljastamine on võimalik üksnes juhul, kui ehituslikud ja arhitektuurilised tingimused sisalduvad üldplaneeringus**.

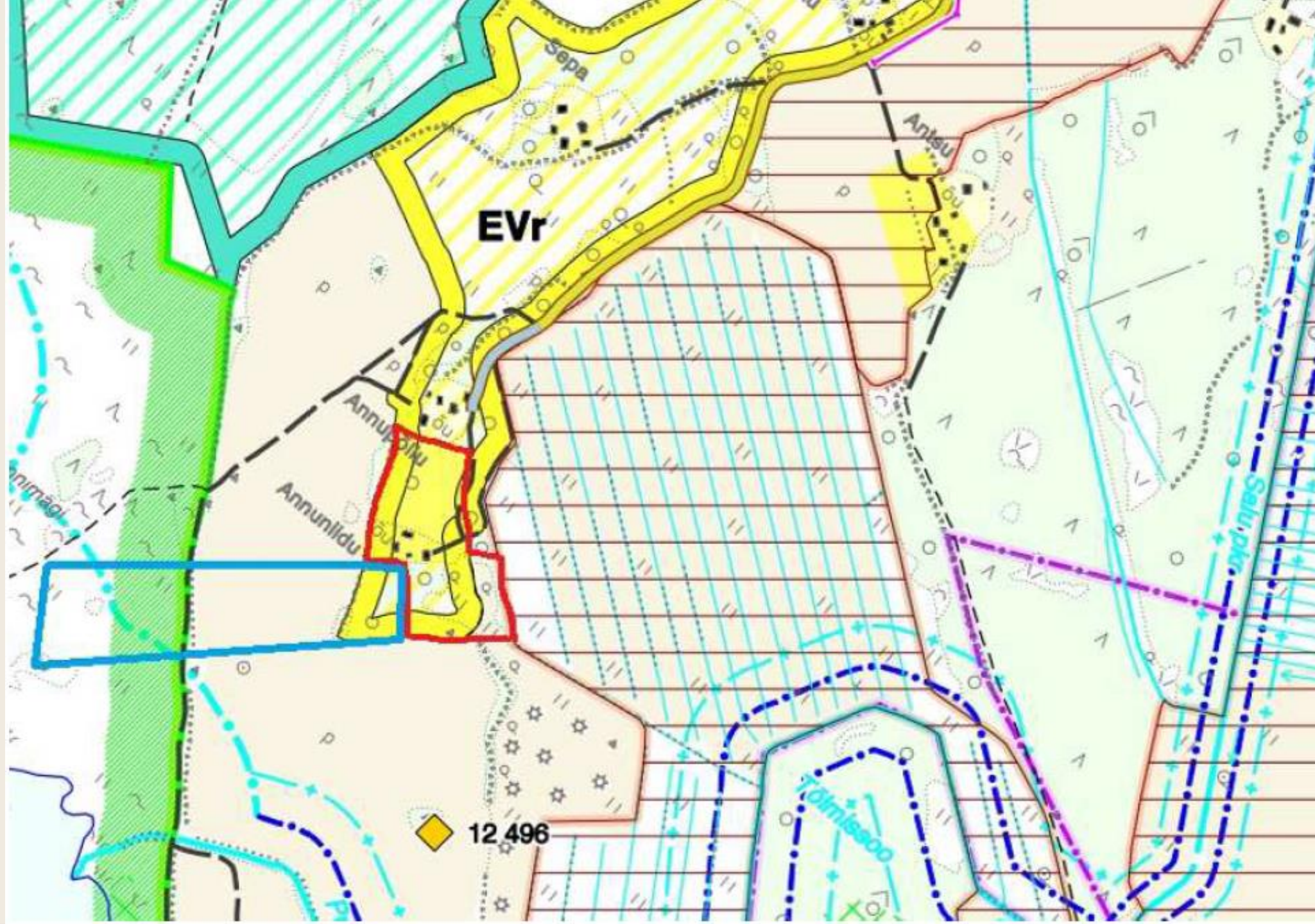
Tallinna Ringkonnakohtu 25.02.2019 otsus 3-17-2721

- Kohtupraktikas on varem selgitatud, et **menetluses olevat üldplaneeringut** ei tule küll järgida kui õigusakti, kuid see ei piira kohaliku omavalitsuse üksuse võimalust võtta õigusaktidega lubatud piirides kaalumise teostamisel arvesse ka üldplaneeringu tööversioonis väljendatud **arengueesmärke** ja tugineda selles dokumendis esitatud põhjendustele.
- Tuginemine on võimalik ka **haldusesisesele juhisele** või **soovituslikule dokumendile**, sest seeläbi välditakse haldusorgani vastuolulist käitumist erinevates menetlustes (vt Tallinna RKK 31.01.2019 otsus asjas nr 3-17-155, p 15) või isikute ebavõrdset kohtlemist.
- Üldplaneeringu tööversioonile saaks tugineda üksnes juhul, kui selle alusel oleks võimalik **täpsustada üldplaneeringus määratletud ehituslikke ja arhitektuurilisi tingimusi**, ent praegusel juhul tooks selline tõlgendus kaasa olukorra, kus projekteerimistingimuste väljastamise aluseks olevad kohustuslikud tingimused, mis peaksid sisalduma üldplaneeringus, asendatakse täielikult Nõmme linnaosa üldplaneeringu tööversiooniga (ja ehitusmäärusega).
- Selline tõlgendus ei ole PlanS § 125 lg 2 p-ga 2 kooskõlas.

Tallinna Halduskohtu 24.04.2019 otsus

- Valla ÜP p 2.1.3 on toodud muuhulgas Kipi-Kotlandi ja Pilguse piirkonna maakasutus- ja ehitustingimused. Konkreetsetes peatükis on sätestatud “*Lähtetingimused detailplaneeringute koostamiseks Kipi-Kotlandi ja Pilguse piirkonnas*”, mille kohaselt on nt elamute väikseim vahekaugus 100 m, kui naabritega ei ole muud kokkulepet.
- Kohus leidis, et kuna antud piirkond ei ole seaduse ega valla üldplaneeringu kohaselt **detailplaneeringu kohustusega ala**, siis eeltoodud tingimusi seal ehitusõiguse andmisel järgida ei tule.
- Seega juhul, kui ÜP p 2.1.3 toodud tingimused ei ole **projekteerimistingimuste** aluseks, ei võimalda ÜP ühtegi **PlanS § 125 lg 5 erandit** teha, kuna ÜP-s ei ole projekteerimistingimuste aluseks olevaid tingimusi määratud.

Halduskohtu otsus ei ole jõustunud.



RISTAL KEBA PARTNERID

Advokaadibüroo

TÄNAN KUULAMAST

Raul Keba
Vandeadvokaat
telefon +372 5143434
raul@ristal.ee