

RISTAL KEBA
PARTNERID

Advokadibüroo

**Põhjendamine ja
kaalutlemine
üldplaneeringu menetluses**

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

Planeeringu menetlemise erisätted

EhSRS § 1

- **Enne 1.07.2015 algatatud planeeringud** menetletakse lõpuni, lähtudes kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduses sätestatud nõuetest

EhSRS § 5

- 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 **algatab** moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse **üldplaneeringu ühe aasta jooksul** kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates ning **kehtestab üldplaneeringu kolme aasta jooksul** selle algatamisest arvates.

Üldplaneeringu olemus

Üldplaneeringu koostamine ei tähenda pelgalt ehitusreeglite kehtestamist, vaid KOV:

- juhib **ruumilise arengu eesmärkide** ja laiema visiooni kujundamist;
- tagab üldplaneeringu ja teiste visiooni- ja strateegiadokumentide (nt arengukava) **omavahelise seostatuse**;
- tagab üldplaneeringu koostamiseks **piisava tööjõu, aja ja vahendid**;
- hindab nii **avalikke** kui ka **erahuve** ning tagab nende tasakaalustamise;
- lahendab vaidlused erinevate vajaduste ja huvidega ühiskonnaliikmete vahel ning kujundab põhjendatud seisukohad, et **saavutada tasakaal**.

Tuleb arvestada, et:

- ÜP reeglid on **järgimiseks** kõigile: nii elanikele, jur isikutele kui ka **KOV-ile endale**;
- ÜP elluviimise ning üldplaneeringu järgimise kontrollimine on **KOV-i ainupädevuses**.

Üldplaneeringu väärtus

Üldplaneeringu põhiline väärtus on **elluviidavus**, mida saab kontrollida näiteks 10 küsimusega. Kas üldplaneeringu lahendus:

- on realistlik?
- käsitleb kõiki olulisi teemasid ja nähtusi?
- on asjakohane?
- on ajakohane?
- on selge ja mõistetav?
- on paindlik ja arvestab toimuvate muutustega?
- sisaldab vajalikke tegevusi ja seostub teiste arengudokumentidega?
- keskendub konkreetsetele probleemidele ja lahendustele?
- tasakaalustab omavahel avalikke ja erahuve?
- keskendub elanike vajadustele?

Üldplaneeringu olemus

- Üldplaneering on **strateegiline juhtimisvahend**, mis määrab eelarve ruumilised prioriteedid (realiseeritavus, vahenditega arvestamine ja nende suunamine, elluviimiseks vajalike tegevuste järjekord, maa-alade arengusuunad, otstarbekas ruumikasutus, elluviimise mõjudega arvestamine).
- Mida enam on üldplaneering KOV-i juhtimisdokument, seda tõhusam ja põhjendatum on **ruumilise arengu teadlik suunamine**, detailplaneeringute koostamine, projekteerimistingimuste andmine või muude toimingute algatamine või algatamata jätmine.

Planeeringu eesmärk

- Kohalik omavalitsus kujundab üld- ja detailplaneeringute kaudu valla või linna **ruumilise arengu põhimõtteid** ning seab säästva ja tasakaalustatud **arengu tingimusi**, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele, kusjuures kohalikul omavalitsusel on nimetatud tegevuses **ulatuslik kaalutlusruum** (*Riigikohtu 27.01.10 otsus nr 3-3-1-79-09*).
- Planeeringu eesmärk on ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine ning **planeeringulise terviklahenduse** loomine vastavas piirkonnas, laiemalt võttes – eelduste loomine **hea keskkonna kujunemiseks**.
- Planeering peab olema **üheselt ja selgelt mõistetav**, nii et sellest tulenev planeeringulahendus oleks **üksikisikule arusaadav**. Isik peab saama aru, millised teda mõjutavad tingimused võivad planeeringust tuleneda (*PlanS seletuskiri*).

ÜP vastavus maakonnaplaneeringule

- Kõrgema taseme planeeringud seavad kaalutluspiirid madalama taseme planeeringutele. Üldplaneeringu kontekstis tähendab see eelkõige **lähtumist maakonnaplaneeringust**, et tagada kohaliku planeeringu ja riiklikke huve väljendava planeeringu ning strateegiliste dokumentide kooskõla.
- Üldplaneeringu koostamisel sobitatakse **KOV-i arenguvisionid** riigi ja maakonna tasandi **üldiste arengupõhimõtete ja suundumustega**.
- Maakonnaplaneeringuga antavad **tingimused ja suunised** on ÜP koostamisel järgimiseks ja täpsustamiseks. Suuniste osas on KOV-il õigus ja kohustus kaaluda nende järgimise ulatust ning kohandamist KOV-i vajadustele vastavaks.
- Üldplaneeringuga võib teha **ettepaneku maakonnaplaneeringu muutmiseks**.

Planeeringu mõiste

- Planeering on konkreetse maa-ala ehk planeeringuala kohta koostatav **terviklik ruumilahendus**, mis koosneb planeerimise tulemusena valminud **seletuskirjast** ja **joonistest**, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku.
- **Seletuskirjas** esitatakse planeeringuala analüüsil põhinevad järeldused ja ruumilise arengu eesmärgid, nende saavutamiseks valitud planeeringulahenduse kirjeldus ning valiku põhjendused.
- Planeeringu juurde kuuluvad **lisad**, mis sisaldavad teavet planeeringu algatamise taotluse ja planeerimismenetluse käigus tehtud menetlustoimingute ja koostöö kohta, planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste ja vajaduse korral nende järjekorra kohta ning muud planeeringuga seotud ja säilitamist vajavat teavet.
- Planeeringu kehtestamise otsusega võib sätestada planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja vajaduse korral nende järjekorra. Planeeringu **elluviimiseks vajalikud tegevused ja nende järjekord** lisatakse hiljemalt planeeringu vastuvõtmise otsusele.

Planeeringu mõiste

- Joonised ja seletuskiri **ei tohi olla omavahel vastuolus** ega üksteist dubleerida – sama teksti ei korrata erinevates kohtades. Samuti pole üks teisest olulisem. **Vastuolu ilmnemisel** peab KOV kui planeeringu kehtestaja põhjendatult selgitama, kuidas üht või teist tingimust mõista.
- Joonised on planeeringu **graafiline osa** ning seletuskiri planeeringu lahendust ja tingimusi kirjeldav **sõnaline osa**.
- Üldplaneeringu seletuskirjas peab olema **sisuline teave, kaalutlused ja põhjendused**, miks sellisele lahendusele on jõutud.
- Kooskõlastusest tulenev tingimus tuleb **kaalutlemise alusel koos põhjendusega** seletuskirja sisse kirjutada. Üksikasjalikumad põhjendused ja kasutatud meetodikad võivad toetava teabena olla **lisades**, millele viidatakse planeeringu seletuskirjas.

Üldplaneeringu algatamine ja ülesannete valik

Üldplaneeringu ja KSH algatamise otsuses märgitakse:

- üldplaneeringu **koostamise eesmärk**;
- teemaplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse üksuse osa kohta koostatud planeeringu puhul planeeritava **ala asukoht** ja **selle suurus**, sealhulgas planeeringuala piir;
- algatamise otsusega tutvumise aeg ja koht.

Üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuse **ruumilistest vajadustest** ja **planeeringu eesmärgist**.

ÜP lähteseisukohad ja **KSH väljatöötamise kavatsus** tuleb esitada ettepanekute saamiseks PlanS § 76 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustele – tähtaeg **min 30 päeva**.

Tallinna Kesklinna ÜP ideekorje

Toimus 2020 mai-juuni.

- ette oli antud **10 küsimust**
- osales üle **450 inimese**, poolte elukoht oli kesklinn
- kokku üle **2000 ettepaneku**

Ettepanekud ja tähelepanekud:

- Kesklinna kõige negatiivsema kasutuskogemusega ruum on **autokeskne lai tänav**;
- vajadus käsitleda tänavaruumi **jalakäija eelistusega** keskkonnana
- vajadus sidusa valdavalt eraldatud **jalgrattavõrgu** järele;
- kavandada rohkem **haljasalasisid ja parke** (parklate arvelt)

ÜP põhilahenduse väljatöötamine

Planeeringulahenduse koostamisel saab eelkõige **tugineda analüüsidele ja uuringutele**, nt:

- olemasoleva ja perspektiivse maakasutuse analüüs;
- transpordiühenduste ja liikuvuse analüüs, sh ühistransport, jalgrattateed, jalakäijate alad;
- majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna analüüs;
- keskkonnamõjude strateegiline hindamine (stsenaariumite lõikes);
- rahvastiku analüüs ja prognoos - lähiminevikus toimunud muutused elanike arvulises koosseisus ja rändes. tulevikutrendide prognoos;
- ettevõtluse ja tööhõive analüüs ja ettepanekud;
- asustuse arengut täpsustavad arengustsenaariumid ja keskuste võrgustik;
- miljöövärtuslikud alad ja nende kaitse- ja kasutustingimused;
- taastuvenergia toomiseks võimalikud alad ja viisid jne.

ÜP põhilahenduse väljatöötamine

- Uuringute ja analüüside teostamisele järgneb saadud **andmete analüüs** – andmete mõtestamine, seoste leidmine, järelduste tegemine. Analüüsi tulemusena selgitatakse välja, mis olemasolevas olukorras ja senistes arengusuundumustes toetab või pärsib KOV-i **arengueesmärkide saavutamist**.
- Analüüs võimaldab hinnata KOV-i senist ruumilist arengut, toimunud muutusi, nende mõju ja kaasnevaid trende ning valida, **millised muutused on eesmärkide saavutamiseks vajalikud** ja mida selleks teha. Ruumilise arengu vajaduste kaardistamine on võtmetähtsusega n-ö **suure pildi** kokku panemisel – kui täpselt ja mida tuleb lahendada.

ÜP ülesehitus ja vorm

Riigihalduse ministri 17.10.2019 määrus nr 20 „Planeeringu vormistamisele ja ülesehitusele esitatavad nõuded“ näeb ette, et planeeringu seletuskirjas märgitakse muuhulgas:

- planeeringuala ja selle mõjuala **analüüsil põhinevad järeldused**;
- ruumilise arengu eesmärgid;
- planeeringulahenduse **kaalutlused ja põhjendused**;
- planeeringuga määratavad **maakasutus- ja ehitustingimused** tervikliku ruumilahenduse saavutamiseks;
- andmed kasutatud uuringute, allikate ja muu sellise kohta.

ÜP ülesehitus ja vorm

- Ülesehitus ja osade jaotus tuleb valida vastavalt **ÜP eesmärgile**.
- Mõistlik on alustada selgitusi **üldiselt üksikule**, sest selliselt tulenevad põhjendused – kõigepealt visioon, eesmärk, edasi järjest täpsemaks, kuni piirkondade (ehitus)tingimusteni välja. Kõikjal ei ole detailsus vajalik, kui see ei täida eesmärki.
- Üldplaneeringu seletuskirjas peab olema **sisuline teave, kaalutlused ja põhjendused**, miks sellisele lahendusele jõuti. Meeles tuleb pidada, et kõik **tingimused peavad olema tekstis või joonistel**, mis kehtestatakse, mitte lisades.
- Vajalik on arusaadavalt välja tuua, kas tingimus tuleneb **maakonnaplaneeringust** või **uuest analüüsist**, ehk kas see kajastab varasemat otsust või on tegu esmase otsusega.

Asjakohaste mõjude hindamine

- Üldplaneeringu koostamisel on kohustuslik hinnata **asjakohaseid majanduslikke, kultuurilisi, sotsiaalseid ja looduskeskkondlikke mõjusid.**
- Kui valitakse eraldiseisev vastava asjakohase olulise mõju hindamine, siis on soovitatav **hindamisprotsess kavandada sarnaselt KSH-ga**, et toetada planeerimisprotsessi algusest lõpuni ning avalikustada tulemusi ühise ajakava alusel.
- Kuna asjakohaste oluliste mõjude hindamise tulemused on üks osa üldplaneeringu põhjendustest, siis peab vastav teave jõudma planeeringusse koos **arvestamise/mittearvestamise põhjendustega.**
- Vajadusel kaasab KOV selleks eksperdid, kuid asjakohaseid olulisi mõjusid teadvustava ja arvestava otsuse peab langetama ja **motiveerima KOV.**

Keskkonnamõju strateegiline hindamine

- Üldplaneeringu koostamisel on kohustuslik läbi viia **keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH)**.
- KSH põhieesmärk planeerimisprotsessis on hinnata üldplaneeringu elluviimisega kaasnevaid **olulisi mõjusid looduskeskkonnale, inimese tervisele ja heaolule, kultuuripärandile ja varale** ning välja pakkuda oluliste mõjude ohjamiseks vastavad ja õigeaegsed ennetamise, vältimise, vähendamise, leevendamise ja põhjendatud juhul heastamise meetmed ning vajadusel seiremeetmed.
- Asjakohaste mõjude hindamiseks, välja arvatud KSH osas, ei ole **pädevusnõudeid** õigusaktidega sätestatud. Seega peab KOV ise seadma pädevusnõuded asjakohase mõju hindajale, tuginedes konkreetse planeeringu ja asjakohase mõju hindamise sisule.

Piirangute seadmine ÜP-s – huvide kaalumine

- ÜP-ga seatud tingimuste põhjendamisel on kaalukas osa üldplaneeringus esiletõstetud **kohalikel väärtustel** ja **üldistel huvidel**.
- Üldiste väärtuste ja avalike huvide sõnastamine, maakasutus- ja ehitustingimustega sidumine ning nendega arvestamine üldplaneeringu elluviimisel mõtestavad kohalikku **ruumilist arengut** ja loovad aluse järjepidevuseks nii elanike kui ka ettevõtjate seisukohast.

Piirangute seadmine ÜP-s – huvide kaalumine

- Otsustus selle üle, milline asjassepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam, on **halduse kaalutusõiguse tuum**. Sellise kaalumisotsuse tegemise pädevus on **täitevvõimul**, mitte kohtul (HKMS § 158 lg 3). Õiguste ja huvide ebaõigele väärtustamisele saab kohus tugineda vaid juhul, kui see on toimunud **ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga** (3-3-1-87-13, p 19).
- Kaalumissituatsioonis ei ole haldusorgani ülesandeks üksnes võrrelda erinevaid huve ja selgitada välja neist kaalukamad, vaid tema ülesandeks on ka **tasakaalustada erinevaid kaalukaid huve** (3-3-1-52-13, p 31).
- Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades **arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve** ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt (3-3-1-47-12, p 15).
- Lõpliku ja sisulise otsuse tegemist ei tohi haldusorgan ka laia kaalutusruumi korral üha uute lahendusvariantide otsimise ja kaalumise ettekäändel **edasi lükata** (3-17-643, p 13).

Piirangute seadmine ÜP-s – huvide kaalumine

Haldusorgan on **uurimispõhimõttest** (HMS § 6) tulenevalt kohustatud välja selgitama ja haldusakti faktilise põhjenduse all välja tooma menetletavas asjas **olulise tähendusega asjaolud**, kogudes selleks vajaduse korral tõendeid oma algatusel (3-3-1-62-14, p 18).

Haldusakti põhjenduste sisu (HMS § 56 lg 2):

- haldusakti andmise **faktiline alus** (elulised asjaolud, nende tuvastamise aluseks olnud tõendid ja tõendite hindamine);
 - haldusakti andmise **õiguslik alus** (kohaldatavad normid);
 - **kaalutlused**, millest haldusakti andmisel on lähtunud (HMS § 56 lg 3).
- **Põhjenduste asjakohasus ja seostatus:** faktilised asjaolud tuleb siduda neile vastava õigusnormi koosseisuga ning haldusakti ei tohi koormata asjakohatute õiguslike alustega (3-3-1-79-08, p 28).
 - Õiguspärase haldusmenetluse eest **vastutab haldusorgan** (nt 3-3-1-7-17; 3-3-1-80-06).

Piirangute seadmine ÜP-s – huvide kaalumine

- **Haldusakti põhjenduste asukoht** (HMS § 56 lg 1 ls 2): põhjendus esitatakse haldusaktis (vähemalt **põhimotiivid haldusaktis endas** – nt 3-3-1-90-14, p 17) või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud (nt seletuskirjas).
- **Korrektne viide** peab informeerima, kus ja kuidas saab motiividega tutvuda ning **viide** mahukamale materjalile **peab olema piisavalt täpne**, et isik mõistaks, milline osa dokumentidest kujutab endast haldusakti motivatsiooni (nt 3-3-1-47-1).

Piirangute seadmine ÜP-s – hea tava

Riigikohtu 28.03.2012 otsus asjas nr 3-3-1-4-12

- „**Hea ehitustava**” on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamine jääb kohtu kaalutusõiguse piiresse (17.03.2010, nr 3-1-1-7-10, p 7.1).
- Hea ehitustava hõlmab nõuet, et **ehitis sobiks ümbritseva keskkonnaga**. Piirkonda sobimatu hoone ehitamine halvendab vaadet naaberkinnistuilt ning võib seega **vähendada naaberkinnistute väärtust**.
- Ruumilisel planeerimisel tuleb arvesse võtta **piirkonnas väljakujunenud olustikku** (Riigikohtu halduskolleegiumi 20.03.2014 otsus asjas nr 3-3-1-87-13, p 13).

Piirangute seadmine ÜP-s – miljööväärtuslikud alad

- Miljööväärtuslik ala on **kohaliku kultuuripärandi maastikuväärtuste alaliik**.
- ÜP käigus koostatud analüüsi alusel piiritletud ala on KOVil õigus (ja kohustus) määrata ala täpsemad ehituslik **väljakujunenud tervikliku ruumilise struktuuri väärtustamiseks ja säilitamiseks** ud, arhitektuurilised ja kujunduslikud arengutingimused.
- Kindlasti on vaja määratleda **miljööväärtuste kandja**. Näiteks võib olla üksikhoonete väärtusest olulisem **kruntide suurus ja iseloomulik struktuur, hoonete paiknemine** kruntidel, **ehitusjoon, tänavaruum, piirded**, kruntide metsasus jms.
- Arvestada tuleb piirkonnas välja kujunenud **traditsiooniliste või ajalooliste väärtustega**, mis toetavad ühiselt kogukondlikkust ja kohavaimu.

Piirangute seadmine ÜP-s – miljööväärtuslikud alad

- Piiranguid saab seada ka väärtuslike üksikobjektide kaitseks – nt on Kristiine ÜP-s märgitud, et väljapool miljööväärtuslikke hoonestusalasid paiknevaid **väärtuslikke hooneid käsitletakse väärtuslike üksikobjektidena** (PlanS § 75 lg 1 punktis 16), need hooned tuleb säilitada ning neile laienevad **miljööväärtuslike alade kaitse- ja kasutamistingimused**.
- Vältida tuleb **ülereguleerimist** ja kohati esinevat ehitismälestiste kaitsest rangemate nõuete seadmist – nt näeb Kristiine ÜP ette, et olemasolevate hoonete rekonstrueerimisel ja laiendamisel tuleb küll „**üldjuhul säilitada hoone maht**“, kuid linn tõlgendab seda täieliku keeluna.
- Lisaks näeb Kristiine ÜP ette, et uue elamu kaugus külgmisest ja tagumisest krundipiirist planeerida üldjuhul min 4 m kaugusele. Lähemale võib ehitada **naaberkrundi omanike kirjalikul nõusolekul**.

Piirangute seadmine ÜP-s – väärtuslik põllumajandusmaa

- Maakonnaplaneeringutega on määratud üldised põhimõtted **väärtuslike põllumajandusmaade kasutamiseks ja säilitamiseks** ning kajastatud esialgse informatiivse andmekihina väärtuslike põllumajandusmaade paiknemine maakonnas.
- Üldplaneeringutega tuleb täpsustada **väärtuslike põllumajandusmaade kaitse- ja kasutustingimusi** ning alade piire (nt arvata väärtuslikud põllumajanduslikud maad välja linnalise asustuse aladelt, kehtivate ja taotletavate mäeeraldiste teenindusmaadelt ning riigi- ja kohalike teede koridoridest ja muudelt aladelt, kus olemasolev või varem planeeritud maakasutus otstarbe poolest maatulundusalaga ei sobitu).

Piirangute seadmine ÜP-s – maakasutuse juhtotstarve

- **Funktsionaalne tsoneerimine** peab olema läbi mõeldud ja põhjendatud, kuna võib saada põhjendamatuks takistuseks tegevustele, mille piiramine ei ole vajalik. Seda võib ette tulla näiteks nn siirdealadel või juhtudel kui muu **kasutusotstarbega kaasnevad mõjud** ei erine oluliselt kavandatud maakasutusest.
- Kindla maakasutuse juhtotstarbe määramine on asjakohane seal, kus see on tingimata vajalik ning mujal tuleks kirjeldada maakasutuse erinevaid võimalusi.
- Lahenduse muudab paindlikumaks näiteks **valdava otstarbe** võimalike kaasotstarvete kirjeldamine või maakasutuse põhisuuna kirjeldamine mitmeid kasutusotstarbeid koondava **arengualana**. Vaidlusi ja tõlgendusi aitab ennetada kaasnevate otstarvete osakaalude määramine ning määramise põhimõtete kirjeldamine.

Piirangute seadmine ÜP-s – maakasutuse juhtotstarve

- Juhtotstarbe määramisel tuleb analüüsida **piirkonna edasist arengut** – kas 10 aasta pärast on veel tegemist riigikaitsemaaga või ühiskondlike ehitiste maaga, mis ei võimalda ala kasutust muul otstarbel.
- Lahenduse muudab paindlikumaks näiteks **valdava otstarbe** võimalike kaasotstarvete kirjeldamine või maakasutuse põhisuuna kirjeldamine mitmeid kasutusotstarbeid koondava **arengualana**. Vaidlusi ja tõlgendusi aitab ennetada kaasnevate otstarvete osakaalude määramine ning määramise põhimõtete kirjeldamine.

Piirangute seadmine ÜP-s – maakasutuse juhtotstarve

- Juhtotstarvete määramine üldplaneeringuga on eelkõige omane **linnalisele asustusele**. Hajaasustuses vastavad **ehitus- ja maakasutusvõimalused** maalisele asustusviisile, mistõttu säilitatavas maalises asustuses tuleb kaaluda, kas ja millega on seal põhjendatud kompaktsele asustusele omase arengu põhisuundade ja sellele vastavate juhtotstarvete määramine.

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.
- Ka Tallinna üldplaneeringu kehtides peeti detailplaneeringuga võimalikuks kinnistu hoonestamist vaid osaliselt, **pidades väga oluliseks metsamaa säilimist**.
- Linn pidas 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.
- Kohus leidis, et tuginemine **keskkonnakaitselisele avalikule huvile** on üldplaneeringu koostamisel asjakohane kaalutlus, mis kaalub üles kaebaja huvi kinnistu hoonestada.

Tln Ringkonnakohtu 29.11.2018 otsus 3-17-1201

Haabersti ÜP

- Üldplaneeringuga määrati 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 puhkealasiid kui ka **rohealasiid**.

Piirangute seadmine ÜP-s – avalik tee

- ÜP ülesanne on PlanS § 75 lg 1 p 11 järgi **kallasrajale avaliku juurdepääsu tingimuste määramine** ning p 23 järgi **liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine**.
- Sama paragrahvi punkt 29 näeb ette, et KOV märgib ÜP-sse enda ülesannete täitmiseks **avalikes huvides omandamise**, sealhulgas **sundvõõrandamise** või **sundvalduse** seadmise vajaduse.
- Kohaliku omavalitsuse kohustus on selgitada välja, kas tee kasutamise vastu on **avalik huvi** või mitte. Avalik huvi võib väljenduda planeeringutes väljendatud kavatsustes ala avalikes huvides kasutada (nt üldplaneeringus – RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, p 10), **kohalike elanike poolt väljendatud soovis ala kasutada** (RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08, p 19), aga ka näiteks vajaduses tagada juurdepääs kallasrajale (RKHKo 01.03.2017 nr 3-3-1-79-16, p 22).
- Kohalikul omavalitsusel on **kohustus tagada** nii planeeringute koostamisel kui ka nende realiseerimisel **juurdepääs kallasrajale** (Õiguskantsleri 09.10.2017 seisukoht).

Piirangute seadmine ÜP-s – avaliku tee määramine

Võimalikud kriteeriumid otsuse langetamisel:

- teed pidi kulgeb ühistranspordi- või õpilasliin;
- teelõik moodustab osa jätkuvast avalikult kasutatavast teest;
- tee on ainuke mõistlik juurdepääs avaliku huvi või kasutusega kinnistule, sh kallasrajale;
- muudel asjaoludel, mis koostoimes on piisavalt kaalukad, et tee avalikuks kasutuseks määrata.

Piirangute seadmine ÜP-s – ehituslikud tingimused

- Täisehitusprotsent, krundi miinimumsuurus, hoonestustihedus, hoonete kõrgus, haljastuse osakaal, juurdepääsu põhimõtted, parkimisnormatiivid, avalikus kasutuses olevate alade osakaal jms **arhitektuursed ja ehituslikud nõuded** – kitsendused eelkõige **tiheasustuses**.
- Hajaasustuses tuleb tähelepanu tuleb pöörata planeeringu koostamise käigus selgunud **väärtuste säilitamisele** (nt ajalooline külastruktuur, väärtuslikud maastikud, üksikobjektid jms). Traditsiooniline asustusstruktuur ja hoonestuslaad panevad aluse **asustuse kujundamise põhimõtetele** tulevikus (majapidamiste vähim lubatud kaugus üksteisest, seos teede ja juurdepääsudega, paiknemine reljeefil jms).

Piirangute seadmine ÜP-s – ehituslikud tingimused

Üldine alus tingimuste seadmiseks tuleneb PlanS § 75 lg 1:

- planeeringuala üldiste **kasutus- ja ehitustingimuste**, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, **maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete** määramine;
- **krundi minimaalsuuruse** määramine;
- alade ja juhtude määramine, mille esinemise korral tuleb detailplaneeringu koostamisel kaaluda **arhitektuurivõistluse korraldamist**;
- **detailplaneeringu koostamise kohustusega** alade või juhtude määramine.

Piirangute seadmine ÜP-s – ehituslikud tingimused

- Arhitektuursete ja ehituslike tingimuste (piirangute) seadmise aluseks on **avalike huvide ja väärtuste kaitse**. See tuleb lahti kirjutada. Kui üldplaneeringu koostöö tegemisel ja/või avalikustamisel selgub vastuseis konkreetsele tingimusele, tuleb sellist tingimust täpsemalt käsitleda ja põhjendada.
- Kohaliku omavalitsuse otsuse **kohtulikul kontrollil** tuleb arvesse võtta, et kohtu võimalus sekkuda kohaliku omavalitsuse kaalutusõiguse teostamisse on piiratud tulenevalt **keelust hinnata halduse kaalutusotsuste otstarbekust ja teostada kaalutusõigust haldusorgani eest**.
- Kaalutusotsuste sisuline kontroll piirdub **õiguse üldpõhimõtetest ja kaalutusreeglitest** kinnipidamisega (HMS §-d 4 ja 54). Mida laiem on haldusorganile antud kaalutusõigus, seda **raskemad ja selgemad vead** peavad esinema kaalutusvigade tuvastamiseks.
- Haldusakti tühistamist ei too kaasa sellised kaalutusvead, mis **kohtu hinnangul ei mõjuta lõpptulemust** (Riigikohtu 15. mai 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-78-12, p 12; vrd ka Riigikohtu 11. novembri 2015. a otsus asjas nr 3-3-1-37-15, p 20).

TIn Ringkonnakohtu 29.11.2019 otsus 3-17-446

Pärnu

- Arvestades, et tegemist on kesklinna lähiümbrusega, on kaalumisel lubatud arvestada ka **asustustiheduse suurendamise vajadusega**.
- Ringkonnakohtu hinnangul ei ole kaebaja esile toonud sellist **vastandlikku avalikku huvi**, mis ilmselgelt räägiks detailplaneeringuga kavandatud lahenduse (s.o täisehitatus on 30%, haljastus on 30% ja rekreatsioon on 30%) ellu rakendamise vastu (3-17-446).
- Ringkonnakohtu hinnangul ei ole võimalik järeldada, et vaidlusaluses piirkonnas oleks välja kujunenud **tavapärane hoonete kõrgus**, millega vaidlustatud detailplaneeringus pakutud lahendus oleks **ilmselges ebakõlas**.

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 loodusilmelisis**, 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.**

TIn Ringkonnakohtu 28.01.2016 otsus 3-12-1411

Tahkuranna

- 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.

Piirangute seadmine ÜP-s – PT aluseks olevad tingimused

- ÜP-s üldiste ehitustingimuste seadmisel on vaja iga tingimuse eesmärk läbi mõelda **piirkonna või kohapõhiselt**, et nii detailplaneeringud, projekteerimistingimused kui ka vaba ehitustegevus toimuksid kooskõlas üldise visiooni ja üldplaneeringuga.
- Detailplaneeringu koostamise aluseks olevate **tingimuste sisu ja täpsus** peaks looma raamid ka siis, kui **detailplaneeringu koostamise asemel** otsustatakse anda projekteerimistingimused.

Piirangute seadmine ÜP-s – PT aluseks olevad tingimused

Tallinna Ringkonnakohtu 19.06.2019 otsus 3-18-835

- Üldplaneeringu tingimused peavad PlanS § 125 lg 5 p 2 eelduste täitmiseks olema **oluliselt täpsemad** ega saa piirduda isegi **maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete** määramisega.
- Üldplaneeringu nõue, et hoonete projekteerimisel tuleb järgida **väljakujunenud hoonestuslaadi ja struktuuri**, ei ole sellise kriteeriumina samuti piisav. Kui seda nõuet pidada piisavaks, ei oleks seadusandja PlanS § 125 lg 5 punkti 2 üldse ette näinud.

Piirangute seadmine ÜP-s – ehituslikud tingimused

Tallinna Ringkonnakohtu 17.09.2019 otsus nr 3-18-506

- Eriti suure üldistusastmega planeeringute (sh üldplaneeringu) puhul tuleb iga kord eraldi hinnata, kas väidetavalt rikutud säte on mõeldud kaitsma **avalike huvide kõrval** ka näiteks **naabri õigusi** või mitte.
- Ajaolust, et piirkonnas puudub üldine **DP koostamise kohustus**, ei saa kuidagi järeldada, et sellega oleks vastuolus nõue järgida PT väljastamisel ÜP-s ettenähtud **maakasutus- ja ehitustingimusi**. Vastupidi, ÜP on muu hulgas aluseks PT andmisele, kui puudub DP koostamise kohustus.
- Tasakaalustatud ruumilist arengut ei ole mõistlikult võimalik saavutada juhul, kui ÜP-s ettenähtud **sisuliste tingimuste** kohaldatavus **oleneb pelgalt valitud menetlusliigist**.
- ÜP-s sätestatud maakasutus- ja ehitustingimused **rakenduvad ühetaoliselt igasugusele maakasutusele ja ehitamisele**, sõltumata sellest, kas see toimub DP või PT alusel.

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 kokkuvõidu** 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.

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.

RISTAL KEBA PARTNERID

Advokaadibüroo

TÄNAN KUULAMAST

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