

RISTAL KEBA
PARTNERID

Advokaadibüroo

DETAILPLANEERINGU KEHTETUKS
TUNNISTAMISE
ÕIGUSLIKUD KÜSIMUSED

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

Detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega

- Planeerimisseaduse kohaselt on detailplaneering **lähiaastate ehitustegevuse aluseks**, mida on seadusandja defineerinud **viie aasta möödumisega** DP kehtestamisest.
- Viie aasta möödumisel DP kehtestamisest saab kohalik omavalitsus vajadusel valida, kas **tunnistada detailplaneering kehtetuks** või **väljastada PT** detailplaneeringu täpsustamiseks **EhS § 27 alusel**.
- “Vajadus” peab olema objektiivselt põhjendatud – eelkõige läbi **avalike huvide ja väärtuste**.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine

- Detailplaneeringu või selle osa võib volikogu **tunnistada kehtetuks**, kui:
 - detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt **viis aastat** ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima;
 - planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu **elluviimisest loobuda**.
- Detailplaneeringu võib tunnistada osaliselt kehtetuks, kui on tagatud planeeringu **terviklahenduse elluviidavus** pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist.

Haldusmenetluse uuendamine

HMS § 68. Kehtetuks tunnistamise taotlemine ja otsustamine

- Isikul on õigus taotleda **haldusakti kehtetuks tunnistamist** üksnes juhul, kui ta võib taotleda HMS § 44 alusel **haldusmenetluse uuendamist**.

Haldusorgan uuendab menetlusosalise taotlusel haldusmenetluse, kui:

- taotluse esitaja õigusi kehtvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud;
- asjas ilmnevad **uued olulised tõendid**, mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada;
- jõustunud kohtuotsusega on tuvastatud, et haldusakt on antud või toiming on sooritatud pettuse või ähvardusega vms;
- jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel haldusakt põhines.

Haldusmenetluse uuendamise taotlus tuleb esitada haldusmenetluse läbiviinud haldusorganile **ühe kuu jooksul** haldusmenetluse uuendamise asjaolude teadasaamisest alates.

Kaalutlused DP kehtetuks tunnistamisel

- Otsustus selle üle, milline asjassepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam, on **halduse kaalutusõiguse tuum**. Sellise kaalumisosotsuse 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).
- 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).

Kaalutlused DP kehtetuks tunnistamisel

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 lähtutud (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).

Kaalutlused DP kehtetuks tunnistamisel

- **Haldusakti põhjendused** (HMS § 56 lg 1 ls 2) 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).
- Kohalikul omavalitsusel tuleb planeerimisdiskretsiooni teostamisel lähtuda mitte üksnes kinnistu **omaniku erahuvist**, vaid ka **avalikest huvidest** ning võtta arvesse konkreetse piirkonna **üldisi planeerimiseesmärke ning –põhimõtteid** (Tln Ringkonnakohtu 29.11.2018 otsus 3-17-1201, p 11).

Kaalutlused DP kehtetuks tunnistamisel

Omandiõiguse piirang peab olema kooskõlas **proportsionaalsuse põhimõttega** (põhiseaduse § 11). Kontrollida tuleb abinõu sobivust, vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.

- Sobiv on abinõu, mis soodustab **eesmärgi saavutamist**; sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.
- Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.
- Abinõu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda ühelt poolt **põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust**, teiselt poolt aga **eesmärgi tähtsust** (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.04.2004 otsus nr 3-4-1-3-04, p 31).

Ärakuulamine DP kehtetuks tunnistamise menetluses

PlanS § 140 lg 3 kohaselt esitatakse DP kehtetuks tunnistamise otsuse eelnõu:

- **kooskõlastamiseks** valitsusasutustele, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi DP käsitleb;
- **arvamuse avaldamiseks** asutusele või isikule, kelle õigusi või huve võib planeering puudutada, ja isikutele, kes on avaldanud soovi olla kaasatud.

Kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks antakse aega 30 päeva.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine

Haldusasjad nr **3-07-2266** ja **3-08-1434** – Viru poja ehituskeeld ja Viru väljaku DP osaline kehtetuks tunnistamine

- detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine on sisuliselt **planeeringumenetluse uuendamine**, mille algatamiseks pole vaja anda eraldi haldusakti;
- analüüsida tuleb **muutunud linnaehituslikku olukorda** ja senise ehitise **negatiivseid tagajärgi**;
- DP regulatiivsus on orienteeritud ajaliselt suhteliselt lühikesele perioodile, st arvestatakse eksisteerivaid vajadusi ja väärtushinnanguid, aktuaalsust ja siduvust. Kui ajas ning ruumis kehtestatud DP enam ei teeni neid vajadusi, on põhjendatud planeeringu ülevaatamine;
- planeeringu osa on ajast maha jäänud ning ühestki arvamusel ei nähtu, et DP annaks **linnaehituslikult lisaväärtuse**.

Riigikohtu 8.05.2014 otsus haldusasjas nr 3-3-1-9-14

Viru poja kahjunõue

- Isik peab arvestama, et realiseerimata planeering võidakse DP ülevaatamise tulemusena **kehtetuks tunnistada**.
- Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt **isiku kahjuks kehtetuks**, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS § 67 lg 3).
- DP kehtetuks tunnistamisel tuleb kontrollida, kas selle kinnistuomaniku õiguste ja huvide riive on **proportsionaalne**, pidades silmas DP kehtetuks tunnistamise eesmärke.
- Ülekaaluka avaliku huvi tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamise korral **asetatakse isik** varaliselt niisugusesse **olukorda**, milles isik oleks siis, **kui haldusakti poleks antudki**.

Riigikohtu 8.05.2014 otsus haldusasjas nr 3-3-1-9-14

Viru poja kahjunõue

- **Usalduskahjuna** (VÕS § 14 lg 3 ja § 15 lg 1) hüvitatakse ennekõike kasutuks muutunud kulutused. Nõuda ei saa **saamata jäänud tulu**, mida isik oleks saanud lepingu täitmise korral.
- Isikule tuleb hüvitada kulutused, mis ta tegi haldusakti usaldades ja haldusaktist tuleneva õiguse realiseerimiseks. See hõlmab ka kulutused, mis on tehtud **detailplaneeringu realiseerimiseks vajalike uuringute ja ehitusprojektide koostamiseks**, samuti projekteerimisega seotud **konsultatsioonideks inseneride ja arhitektidega**.
- HMS § 67 lg 3 alusel ei hüvitata planeeringu realiseerimiseks tehtud kulutusi, mida kaebaja sai vältida **pärast planeeringu kehtetuks tunnistamise kaalumisest teadasaamist**. Kuigi on mõistetav, et kaebaja ei jäänud tegevusetult ootama linna järgnevaid samme, oli edasine kulutuste tegemine ilma õiguspärase ootuseta võetud **äririsk**.

Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2011 otsus asjas nr 3-09-2478

- DP nägi ette kokku 1176 korterit, kuid kaevatava otsusega tunnistati DP **korterite arvu osas kehtetuks** ning suurendati korterite koguarvu 39 võrra (nähti ette, et suuremate korterite asemel ehitatakse 1- ja 2-toalised korterid).
- Kaebajal on õigus esitada populaarkaebus PlanS § 26 lg-st 1 tulenevalt, kuna sisuliselt on tegemist **planeeringu uuendatud kujul kehtestamisega** (kehtiva planeeringu muutmisega).
- **Parem parkimise korraldamine** kui ka võimalikult **sujuv ja hästi planeeritud liikluskorraldus** on avalikuks huviks, mida on kaebajal õigus populaarkaebuse raames kaitsta.
- Seni, kuni planeerimisseaduses ei ole DP muutmiseks ette nähtud teistsugust menetluskorda, tuleb järgida DP kehtestamise menetlemiseks ettenähtud korda.

Riigikohtu 28.05.2020 määrus asjas nr 3-19-1627

- PlanS § 141 **ei anna kaebeõigust** detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamiseks **avalikes huvides**. Tegu on kaebeõiguse üldisest regulatsioonist (HKMS § 44 lg 1) tehtud erandiga, mida tuleb kohaldada vastavalt seadusandja selgele tahtele (vt ka määrus nr 3-3-1-16-01, p 5). **Populaarkaebuse** esitamise õigus ei ole kaitstud põhiseaduse §-ga 15.
- Kolleegium selgitab, et detailplaneering on **topeltmõjuga haldusakt**. Ühelt poolt annab see huvitatud isikule võimaluse kinnistut arendada, teisalt seab sellele piirangud.
- Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise tagajärjel planeeringus sätestatud piirangud kaovad, mistõttu **võib** selline otsus **riivata naabrite õigusi**. See ei tähenda, et detailplaneeringut ei tohiks põhjendatud juhul ja pärast asjakohaste huvide kaalumist kehtetuks tunnistada. Puudutatud isikutel on aga õigus pöörduda sellise otsuse õiguspärasuse kontrollimiseks halduskohtusse.

Tallinna Halduskohtu 20.12.2019 otsus asjas nr 3-19-780

- Kuna DP lahendus ei pruugi aja möödudes vastata muutunud majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele, kui ka avalikkuse hinnangule, peab KOVil olema võimalus teatud aja möödudes **planeering üle vaadata ja vajadusel kehtetuks tunnistada.**
- PlanS § 141 annab isikule õiguse **avalikule huvile tuginedes** nõuda, et konkreetne planeeringulahendus ei kehtiks, ent **ei anna samasugust õigust nõuda**, et seal teatud planeerimislahendus kehtiks või kehtima jääks.
- DP kehtetuks tunnistamine **ei määra** kindlaks kehtetuks tunnistatud detailplaneeringuga hõlmatud alale **uut ehitusõigust**. Kinnistu naabri subjektiivseid õigusi võib rikkuda mingisugune konkreetne planeerimislahendus, mitte aga **detailplaneeringu puudumine.**
- Ettevõtlusvabadus ja õigus vabale eneseteostusele ei ulatu ühingul selleni, et nõuda kindla maa-ala edasist kasutamist, kui kinnisasja ei ole antud ühingu kasutusse.

Riigikohtu 5.03.2019 otsus asjas nr 3-13-385

- Kolleegium rõhutab, et **detailplaneeringu elluviimine ei ole arendajale** (planeeringu koostamisest huvitatud isikule) **kohustuslik**, kui seadus või planeering ei näe ette teisiti.
- Seega ei ole naaberkinnisasja omanikul üldjuhul **õigust nõuda** arendajalt **detailplaneeringu realiseerimist**. Kui aga detailplaneeringut on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida detailplaneeringuga kehtestatud nõudeid.

Riigikohtu 25.11.2019 otsus nr 3-17-1930

Ülenurme

- Detailplaneeringu suurema täpsusastme tõttu **tuleb** üldplaneeringu ja detailplaneeringu vastuolu korral üldjuhul **lähtuda detailplaneeringust**.
- Konkreetsetes detailplaneeringus ei ole ette nähtud koormusindeksit, st detailplaneering oli selles küsimuses neutraalne. Kuna koormusindeksit on käsitletud hilisemalt kehtestatud üldplaneeringus, tuli ehitusloa menetluses lähtuda nii detailplaneeringust kui ka üldplaneeringust.
- Praegusel juhul on korterelamusse planeeritud 25 korterit ning selline korterite arv ei vasta **üldplaneeringu koormusindeksile**.
- Kolleegiumi hinnangul on **kõrvalekalle oluline** ning vastustaja on jätnud selle asjaolu tähelepanuta. Seega on ehitusluba **vastuolus üldplaneeringus** sätestatud koormusindeksi nõudega.

RISTAL KEBA PARTNERID

Advokaadibüroo

TÄNAN KUULAMAST

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