



Õiguskantsler

Jevgeni Ossinovski
Tallinna Linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 11.11.2024 nr 7-5/241609/2406621

Detailplaneeringu algatamisega viivitamine

Austatud linnapea

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Tallinna linn on detailplaneeringu algatamise taotluse läbivaatamisel järginud hea halduse tava. Avaldaja esitas 05.07.2021 linnale taotluse algatada Hobujaama tn 12 ja 14 kinnistute detailplaneering, linn ei ole planeeringut algatanud ega ka algatamata jätnud. Avaldaja on suhelnud linnaga ja esitanud ka uue, linna nõudmiste järgi muudetud taotluse (06.06.2024), kuid ka selle kohta ei ole linn siiani otsust teinud.

Leian, et detailplaneeringu algatamise otsusega viivitades on linn eiranud seadust ja ei ole järginud hea halduse tava. Kahjuks ei ole see juhtum Tallinnas erandlik, vaid pigem sagedane probleem.

[Planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 128 lõike 4 järgi peab linn detailplaneeringu algatamise taotluse lahendama 30 päeva jooksul või kõige hiljem 90 päeva jooksul pärast taotluse esitamist. Haldusmenetluse üldine põhimõte näeb ette, et menetlus korraldatakse kiirelt ja efektiivselt, vältides liigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Seadus sätestab veel, et menetlustoimingud tuleb teha viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses sätestatud tähtaja jooksul ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lg 2 ja lg 4). Niisiis tuleb linnal PlanS § 128 lõikes 4 sätestatud tähtjaks teha otsus planeeringu algatamise või algatamata jätmise kohta.

Linn peab oma töö- ja otsustusprotsessid korraldama selliselt, et seaduses sätestatud menetlustähtaegadest peetakse kinni. Kuigi planeeringust huvitatud isikul ei ole õigust nõuda talle meeldiva planeeringulahendusega planeeringu kehtestamist, võib ta nõuda, et otsused ning menetlustoimingud tehtaks seadusega määratud tähtjaks ja kaalutusõigust rakendataks õigesti.

Detailplaneeringu algatamine

1. Detailplaneeringu algatamine on menetlustoiming, sellega ei otsustata detailplaneeringu sisu ega määrata ära planeeringulahendust. See on vaid planeerimismenetluse esimene etapp ja selles etapis ei pea veel planeeringulahenduse sobivusele hinnangut andma. Täpne planeeringulahendus selgub alles planeerimismenetluse lõpuks.

2. Võib eeldada, et linn on viivitanud detailplaneeringu algatamise otsustamisega selle tõttu, et ta üritab juba enne planeeringu menetlust ära lahendada mitmed ülesanded, sealhulgas võtta seisukoha, milline on linnale sobiv planeeringulahendus.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. Detailplaneeringu menetlus algatatakse selleks, et välja selgitada sobiv planeeringulahendus. Sobiv planeeringulahendus peaks selguma hiljemalt planeeringu vastuvõtmise ajaks ehk pärast seda, kui kõigile puudutatud ja huvitatud isikutele on antud võimalus esitada oma ettepanekud ning kui neid ettepanekuid on kaalutud ja arvesse võetud või põhjendatult arvestamata jätetud.

4. Planeerimisseadus ei reguleeri kõiki planeerimismenetluse toimingute üksikasju. Nii saab linn menetlustoimingute üksikasjad määrata kaalutusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1). Seda kaalutusõigust tuleb rakendada kooskõlas seadusega, samuti tuleb iga menetlustoimingu puhul pidada silmas selle eesmärki ja esitada vaid vajalikke, sobivaid ja proportsionaalseid nõudeid. Seda tuleb linnal arvestada ka enda töökorra kehtestamisel.

5. Üks oluline menetlustoimingu üksikasi on see, mil viisil tuleb taotlus esitada ja mida peab taotlus sisaldama. Planeerimisseaduses ei ole detailplaneeringu algatamise taotluse sisule ja vormile kehtestatud nõudeid, seega kohalduvad taotlusele haldusmenetluse seaduse üldnõuded (vt HMS § 14). Kuna planeeringumenetlus on sisuliselt avatud menetlus, peab selle algatamise taotluse esitama kirjalikult (HMS § 47 lg 1). Taotluse sisu nõuded saavad lähtuda detailplaneeringu algatamise kui menetlustoimingu eesmärgist.

6. Detailplaneeringu algatamise olemust ja eesmärki arvestades ei pea detailplaneeringu algatamise taotlusega esitama planeeringulahendust. Kui linn seda lahendust nõuab, võib see nõue olla ebaproportsionaalne. Planeeringu sisu kujuneb alles planeerimismenetluse käigus. Nii ei pea linn detailplaneeringu algatamise taotluse kohta kujundama põhjalikku ja lõplikku seisukohta. Planeeringu sisu võib linn suunata ka pärast detailplaneeringu algatamist.

7. Detailplaneeringu algatamise taotluse tagasi lükkamine taotluse puuduste tõttu ei ole õigustatud, kui puudus seisneb vaid selles, et linnal on planeeringulahendusest teistsugune arusaam kui taotlejal. Planeeringumenetlus ongi mõeldud selleks, et ka linn saaks oma arusaama kujundada seaduses ettenähtud menetluse käigus. Seega pole õige detailplaneeringu algatamata jätta üksnes selle tõttu, et linn soovib saada teistsugust taotlust, kus linna arusaama ja soove tulevase planeeringu kohta on juba arvesse võetud.

8. Kuigi linnal on detailplaneeringu sisu kujundamisel ja menetluslike otsuste tegemisel ulatuslik kaalutusõigus, peab seda õigust kasutama kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega. Muu hulgas tuleb tagada esitatavate nõuete proportsionaalsus mistahes menetlustoimingu puhul. Linn saab taotlejalt nõuda vaid sellist teavet ja lisamaterjali, mis on tõepoolest vältimatult vajalik detailplaneeringu algatamise üle otsustamiseks.

9. Detailplaneeringu algatamisel ei saa taotlejal tekkida õigustatud ootust, et algatatud detailplaneering kehtestatakse. Taotlejal ei saa olla ka õigustatud ootust planeeringu sisu suhtes. Nii linn kui ka detailplaneeringu algatamise taotluse esitaja peavad arvestama võimalusega, et algatatud detailplaneering võib järgneva menetluse käigus oluliselt muutuda. Samuti peab arvestama võimalusega, et algatatud detailplaneeringu menetlus lõpetatakse planeeringut kehtestamata. Detailplaneeringu algatamise taotlusega esitatud võimalikku planeeringulahendust ei saa käsitleda siduvana.

10. Detailplaneeringu algatamise üle otsustamisel tuleb eelkõige kontrollida seda, kas puuduvad põhjused detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks (vt PlanS § 128 lg 2). Kui ei ole põhjust detailplaneeringu algatamisest keelduda, siis tuleb detailplaneering algatada ka juhul, kui linnale see ei meeldi mõnel muul seaduses nimetatud põhjusel. Ka see, kui detailplaneeringu algatamise taotlusega hõlmatud planeeringuala hulka kuulub linna maa ning linn võiks PlanS § 129 lõike 1

punkti 2 alusel lõpetada detailplaneeringu koostamise, ei anna õigust eirata planeeringu algatamise taotluse üle otsustamisel seadusega sätestatud menetlustähtaega.

Linna töökorraldus detailplaneeringu algatamise üle otsustamisel

11. Võib arvata, et detailplaneeringu algatamise otsustamisega viivitamine on osaliselt põhjustatud linna töökorraldusest. Linn on detailplaneeringu algatamise taotlusele ja selle läbivaatamisele omistanud liiga suure tähenduse ning korraldanud enne detailplaneeringu algatamist põhjaliku eelmenetluse, mille käigus survestatakse taotlejat muutma taotlus linnale sobivaks. Sellist eelmenetlust seadus ette ei näe.

12. Selline praktiktika, kus taotluse läbivaatamise ja selle kohta otsuse tegemine on väga koormav ja ajamahukas, ei ole kooskõlas seadusega. Seejuures ei ole probleemne üksnes ebaproportsionaalsete nõuete esitamine ja seaduses sätestatud menetlustähtaegade ületamine. Probleem on ka selles, et niiviisi otsustatakse mitmed küsimused väljaspool selleks ettenähtud menetlust.

13. Planeeringu menetlus tuleb korraldada avatud menetluse põhimõtteid järgides. See tähendab, et kõigile huvitatud isikutele tuleb anda võimalus ettepanekuid esitada. Linna ülesanne on leida tasakaal era- ja avalike huvide vahel ja kehtestada selline detailplaneering, mis arvestaks tasakaalukalt erinevaid huve ja asjaolusid. Kui linn korraldab juba detailplaneeringu algatamise taotluse läbivaatamisel niivõrd põhjaliku eelmenetluse, mis jätab mulje, et selle käigus lepitakse põhimõtteliselt kokku planeeringulahenduses linna ja taotleja vahel, siis võib järgnev planeeringumenetlus muutuda illusoorseks. Linn võib olla häälestatud kaitsma seda lahendust, milles ta on planeeringu algatamisest huvitatud isikuga juba kokku leppinud. Selline nn eelmenetlus ei ole ka läbipaistev.

14. Detailplaneeringu algatamise taotluse muutmise ja täiendamise nõue ei ole eesmärgipärane, kuna detailplaneeringu algatamisel ei tehta lõplikku otsust planeeringu sisu kohta. Kui linn nõuab üha täpsemat ja põhjalikumat planeeringu algatamise taotlust, taotlusega esitatud eskiiside ja lahenduste muutmist või uute lahenduste koostamist, koormab see taotlejat põhjendamatult. Peale selle kulub linnal selle tõttu planeeringu algatamise üle otsustamisele rohkem aega. Nõuded, mida linn detailplaneeringu algatamise taotluse kohta esitab, võivad selles menetlusetapis olla üleliigsed ja ennatlikud.

15. Ka Tallinna Linnavalitsuse 03.11.2021 määrusest nr 36 „[Tallinna linna töökorraldus projekteerimistingimuste ja planeerimise valdkonnas](#)“ (edaspidi: määrus) järeldeb, et detailplaneeringu algatamise taotlusega kaasnevad nõuded võivad mõnelgi juhul olla ebaproportsionaalsed ja põhjustada põhjendamatuid viivitusi planeeringu algatamise üle otsustamisel.

16. Määruse §-s 19 on sätestatud nõuded detailplaneeringu algatamise taotluse sisu kohta: taotluses tuleb kirjeldada näiteks soovitud planeeringulahendust, lisada eskiis ja kavandatavate ehitusmahtude üldine digitaalne mudel ning vähemalt üks planeeringulahenduse illustratsioon. Neid lisamaterjale võib pärast planeeringu algatamist kindlasti vaja olla, kuna ilma visuaalsete materjalideta on keeruline kaasata avalikkust ja korraldada detailplaneeringu avalikku väljapanekut. Seega ei saa neid nõudeid iseenesest pidada taotlejale ülemäära koormavaks, kuid selliste visuaalsete materjalide koostamise nõudmine juba enne planeeringu algatamist võib siiski olla ennatlik ja selles menetlusetapis paljudel juhtudel ka ebaproportsionaalne.

17. Kuigi linn on kehtestanud detailplaneeringu algatamise taotluse nõuded määrusega, saab selle määruse õigusliku tähenduse poolest liigitada halduseeskirjaks. Valdavalt ongi selles määrukses käsitletud linna sisemist töökorraldust. Detailplaneeringu algatamise taotluse nõuded on aga suunatud taotlejale. Võib eeldada, et linn võtab menetluse vaid määruse nõuetele vastava taotluse ja võib taotluse puuduste kõrvaldamiseks anda tähtaja ning seejuures korduvalt tähtaega pikendada, leida taotluses üha uusi puudusi ning niiviisi otsustamist edasi lükata.

18. Määruse §-s 19 sätestatud taotluse nõuded ei saa siiski olla määruse jõuga, kuna selleks puudub seaduse volitus. Linn saaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel enda pädevuses oleva menetluse algatamise taotluse nõudeid määrusega kehtestada üksnes siis, kui seaduses poleks selle kohta volitusnormi (HMS § 90 lg 2). Niisugune oligi õiguslik olukord kuni 17. märtsini 2023, kui jõustus PlanS § 3 lõige 6 punkt 2¹. See säte näeb ette, et planeeringu algatamise taotlusele kehtestab nõuded määrusega valdkonna eest vastutav minister. Seni on minister kehtestanud nõuded üksnes riigi eriplaneeringu algatamise taotluste kohta (vt regionaalministri 04.10.2024 määrus nr 66 „[Riigi eriplaneeringu algatamise taotlusele esitatavad nõuded](#)“). Minister võib kehtestada nõuded ka teiste planeeringuliikide algatamise taotlustele.

19. Detailplaneeringu algatamise või sellest keeldumise otsuse tegemiseks piisab sellest, et taotleja väljendab kirjalikult selget soovi planeeringu algatada. Selle soovi põhjal peab linn saama hinnata, kas tal on põhjust keelduda PlanS § 128 lõike 2 alusel planeeringu algatamisest. Kui taotluses ei ole otsustamiseks piisavat teavet, saab linn nõuda taotlejalt lisaandmeid. Seega ei pea detailplaneeringu algatamise taotlus tingimata sisaldama planeeringulahendust ega ka eskiisi. Näiteks riigi eriplaneeringu algatamise korral ei nõuta eskiislahendust (vt regionaalministri 04.10.2023 nr 66 „[Riigi eriplaneeringu algatamise taotlusele esitatavad nõuded](#)“), kuigi kahtlemata võib riigi eriplaneeringuga planeerida olulise ruumilise mõjuga ehitisi.

Palun tehke Hobujaama tn 12 ja 14 detailplaneeringu algatamise kohta otsus edasiste viivitusteta.

Ühtlasi kontrollige palun, kas põhjendamatute viivituste vältimiseks oleks linnal vaja muuta detailplaneeringute algatamise töökorraldust. Seejuures arvestage ka seda, et PlanS § 3 lõike 6 punkti 2¹ kohaselt võib planeeringu algatamise taotlusele kehtestada nõuded üksnes selle valdkonna eest vastutav minister oma määrusega. Järelilikult saavad linna kehtestatud nõuded taotlusele alates 17. märtsist 2023 olla vaid soovituslikud. Kui olete seisukohal, et määruse § 19 ei ole siiski halduseeskiri, vaid selles on sätestatud kohustuslikud nõuded, ja siis palun andke sellestki teada ja sellisel juhul saame Teile teha ettepaneku määrus põhiseadusega kooskõlla viia.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise