



Õiguskantsler

Grete Arro
MTÜ Telliskivi Selts
arro@tlu.ee

Teie 24.08.2015 nr

Meie 05.10.2015 nr 7-5/151110/1504266

Kalasadama ümbruse planeering

Austatud Grete Arro

Täna Teid ja MTÜ-d Telliskivi Seltsi pöördumise eest.

Teie küsimused puudutasid Tallinnas asuva Kalasadama ümbruse detailplaneeringu menetlust ning Kalaranna kallasrajale juurdepääsu tagamist: detailplaneeringu menetlemise käigus hea halduse põhimõtte, sh maavanema järelevalvemenetluse raames esitatud seisukohtade järgimist; detailplaneeringu joonise ja seletuskirjade omavahelist kooskõla; arhitektuurivõistluse korraldamist enne või pärast detailplaneeringu kehtestamist; detailplaneeringu kooskõla kavandatava Põhja-Tallinna linnaosa üldplaneeringuga; samuti vastutust planeeringualal kallasraja avatuse eest.

Õiguskantsleril pole õigust langetada Tallinna linna, maavanema või kohtu asemel otsuseid ega neid ette kirjutada, ent võimalik on hinnata kohaliku omavalitsuse ja maavanema tegevuse kooskõla hea halduse ja avatud menetluse põhimõtetega, kontrollida põhiõiguste järgimist ning anda oma pädevuse piires selgitusi. Kalasadama ümbruse detailplaneeringu menetlus ja Harju maavanema järelevalvemenetlus on hetkel pooleli¹, seepärast tähendaks menetlustoimingutele hinnangute andmine sekkumist käimasolevatesse menetlustesse.

Hetkel on võimalik öelda järgmist.

Aus ja avatud menetlus

Detailplaneeringu menetlemisel tuleb ausalt ära kuulata kõikide osapoolte seisukohad ning püüda neid parimal moel tasakaalustada. Lõpliku ja kaalutud otsuse teeb kohalik omavalitsus. Vastandlike huvide korral tuleb selgelt näidata, miks kaalumise tulemusel just sellise lahenduseni jõuti, vajadusel kontrollib kaalutlemise protsessi halduskohus. On selge, et erinevaid huve üheaegselt järgida ei ole võimalik, ent võimalik on leida kompromisse ja selgitada, miks üks huvi teise üles kaalus.

¹ Viimast planeeringu avalik väljapanek Tallinna Kalasadama ümbruse detailplaneeringu kruntide positsioon 15, 16 ja 40 osas toimus vahemikus 03.08.2015 – 03.09.2015. Detailplaneeringu avalik arutelu on kavandatud toimuma 06.10.2015. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse planeeringus vajalikud parandused ja täiendused ning kohalik omavalitsus esitab selle maavanemale koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta.

Ausa ja avatud menetluse oluline eeltingimus on, et avaliku arutelu ja kaalutud seisukohtade kujundamise aluseks olevad planeeringuala joonised ja seletuskirjad on arusaadavad ning omavahel kooskõlas. Kui huvide põrkumine on terav ja planeeritav ala ruumiliselt keeruline (Kalasadama ja Kalaranna ala on selline), oleks mõistlik joonised ja seletuskirjad vormistada eriti arusaadavalt, kui vaja, siis vaidlusaluseid küsimusi tavapärasest enamgi üle täpsustades. Näiteks kui vaidlus käib selle üle, kas looduslik avatud supelrand säilib vähemalt praegusel kujul ja suuruses, on võimalik see ka planeeringudokumentides selgelt kajastada. Kui loodusliku supelranna asemel on kavas rajada uus suplemist võimaldav liivarand, on võimalik see fikseerida. Planeerimisdokumentides üheseltmõistetavalt kajastamata väited tõenäoliselt ei võimalda maa-ala arendamise järgmistes etappides suuliste või ajakirjanduses avaldatud lubaduste pidamist, sh avatud supelranna säilimist nõuda.

Arhitektuurikonkursid

Kuni 30.06.2015 kehtinud [planeerimisseadus](#) (millest lähtuvalt menetletakse ka Kalasadama ümbruse detailplaneeringut²) ei reguleeri otsesõnu arhitektuurikonkursside korraldamist. Planeerimisseaduse (PlanS) § 9 lg 2 p 12 sätestab vaid, et detailplaneeringu ülesanne on muu hulgas hoone olulisemate arhitektuurinõuete ning vajaduse korral rajatise ehitus- ja kujundusnõuete seadmine.³ Iseenesest ei tähenda see, et arhitektuurikonkursside korraldamine enne detailplaneeringu vastuvõtmist ei oleks lubatud. Pole välistatud, et just arhitektuurikonkurss annab häid ja uudseid mõtteid planeeringuala terviklahenduste väljapakumiseks. Samas on oluline silmas pidada, et neid küsimusi, mida seaduse järgi peab lahendama avaliku ja kaasava planeerimismenetluse tulemusel kehtestatud detailplaneeringuga, ei saa n-ö juba ette arhitektuurikonkursiga (pidades seda edaspidise suhtes siduvaks) ära otsustada. Sama lugu on ka pärast detailplaneeringu kehtestamist korraldatava arhitektuurikonkursiga. Ka siin ei tohiks jätta konkursi raames otsustamiseks küsimusi, mis tuleb lahendada detailplaneeringuga (nt krundi hoonestusala, ehitusõiguse määramine, tehnovõrkude- ja rajatiste asukoha määramine jms).

Menetluses oleva üldplaneeringu lahendustega arvestamine

Detailplaneeringu koostamisel alles menetletava üldplaneeringu siduvuse ja arvesse võtmise kohustuse osas on võimalik tugineda [Riigikohtu lahendile](#), milles kohus leidis, et “/---/ koostamisel olevat üldplaneeringut ei tule detailplaneeringu kehtestamisel järgida kui õigusakti. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 60 lg 1 kohaselt loob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Samas ei ole kohalikul omavalitsusel keelatud planeeringu kaalumisel võtta arvesse asjakohaseid mittesiduvaid dokumente, sh koostamisel oleva kõrgema astme planeeringu eesmärgi. Avalik haldus peab vältima vastuolulist tegutsemist. Kaalutusõiguse teostamisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega (HMS § 4 lg 2).” Niisiis ei ole kohalik omavalitsus detailplaneeringu menetlemise käigus otseselt kohustatud alles koostatavast üldplaneeringust lähtuma. Samas ei ole see ka keelatud ning arvestades nõuet vältida omavalitsuse tegevuses vastuolulist käitumist, teeniks see hea halduse huve.

Juurdepäas kallasrajale

Eristada tuleks kahte eraldi teemade ringi.

² Siin ja edaspidi mõeldaksegi planeerimisseadusele viidates kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseadust. Kui viidatakse alates 01.07.2015 kehtima hakanud planeerimisseadusele, siis tuuakse see eraldi välja.

³ Vrdl 01.07.2015 jõustunud uue planeerimisseadusega, mille § 126 lg 1 p 18 näeb ühe detailplaneeringu ülesandena ette ka arhitektuurivõistluse nõudega alade või juhtude määramise.

Esiteks, kas ja millistel tingimustel on tagatud ja peab olema tagatud juurdepääs Kalasadama ala kallasrajale. Teiseks, millised on omaniku õigused ja kohustused talle kuuluvale kinnisasjale juurdepääsu piiramisel.

Õiguskantsleri nõunikud käisid 14.09.2015 vaidlusalusel detailplaneeringu alal kontrollimas, kas ja mil moel on tagatud ligipääs mere äärde sh kallasrajale. Paikvaatluse käigus selgus, et Kalasadama tänava ja Kalaranna tänava ristumiskoha lähedal on kõnealuses taras värav, mis vähemalt paikvaatluse ajal oli avatud ja mille kaudu pääsesid soovijad segamatult mere äärde. Seega sel hetkel oli juurdepääs Kalaranna kallasrajale olemas.

Kallasrajale ligipääsu tagamise kohustuslikkus⁴ sõltub sellest, mida täpselt mõista sadamana [veeseaduse](#) mõttes. Veeseaduse § 10 lg 4 p 1 järgi puudub avalikult kasutataval veekogul *sadamas* kallasrada. Sadama määratlemisel põimuvad Veeteede Ameti, Keskkonnainspektsiooni ning kohaliku omavalitsuse ülesanded. Esmalt tuleb vastata küsimusele, millist ala ([sadamaregistri](#) järgi sadamaks loetavast kinnistust) tuleb kallasraja olemasolu või puudumise küsimuse vaatevinklist käsitleda sadamana. Edasi on juba vastavalt [keskkonnaseadusliku üldosa seaduse](#) §-le 62¹ Keskkonnainspektsiooni ja kohaliku omavalitsuse pädevuses teostada seaduse nõuetest kinnipidamise, sh kallasrajale juurdepääsu tagamise üle järelevalvet. Selles küsimuses palun nimetatud haldusorganitel koostöös⁵ sadama määratlemise küsimus selgeks teha. Tegutseva sadama tõttu õigustatud kallasraja puudumisest lähtuvaid piiranguid ei tohi meelevaldselt laiendada tegeliku sadamaga külgnevatele aladele.

Kallasraja kasutamise võimaldamise kõrval on kinnisasja omanikul ka muid kohustusi ja õigusi. Omanikul on õigus otsustada oma maa kasutamise üle, arvestades seaduses sätestatud piiranguid ja tingimusi ([asjaõigusseaduse](#) § 68). See tähendab, et kinnisasja omanikul on põhimõtteliselt õigus piirata oma kinnisasjale teiste isikute juurdepääsu⁶ (järgides kõiki selleks ette nähtud reegleid, sh avatud kallasraja reeglit). Teatud juhtudel võib juurdepääsu piiramine olla nõutav ohutuse tagamiseks (vt [ehitusseadustik](#) § 8 ja § 16; [võlaõigusseaduse](#) § 1058). Antud juhul võib see tähendada ka Kalaranna territooriumi teatud osadele (nt lagunenuid ja ohtlikule kaile, varinguohtlikele pinnasekuhilatele) ligipääsu piiramist. Ohtlike rajatiste ärakasutamine hädavajalikust ulatuslikumaks kallasraja kasutamise piiramiseks on aga lubamatu.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Harju maavanem; Tallinna Linnavolikogu; Pro Kapital Eesti AS

Teadmiseks: Veeteede Amet, Keskkonnainspektsioon, Tallinna Linnavalitsus

Merike Saarmann 6938414; Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

⁴ [Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse](#) § 38 lg 4 näeb ette üldise reegli, et kaldaomanik peab igapäev lubama kallasrada kasutada.

⁵ Vt haldusorganite koostöö ja oma tegevuste koordineerimise, samuti vastuoluliste otsuste vältimise kohta Riigikohtu halduskolleegiumi 18.12.2002 otsus [3-3-1-66-02](#), p 35 jj.

⁶ Õiguskantsler ei ole seejuures hinnanud, kas konkreetse tara rajamine on õiguspärase s.t kas selleks on vajalik mõne haldusakti olemasolu ning kas see haldusakt on antud. Siinkohal selgitatakse omaniku üldiseid õigusi ja kohustusi, mis võiksid antud juhtumil olla asjakohased.