



ÕIGUSKANTSLER

Hr Olev Liblikmann
volikogu esimees
Väike-Maarja Vallavolikogu

Teie nr
Õiguskantsler 17.01.2012 nr7-5/110322/1200242

Hr Indrek Kesküla
vallavanem
Väike-Maarja Vallavalitsus
valitsus@v-maarja.ee

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Detailplaneeringu menetlemise aeg

Austatud volikogu esimees ja vallavanem

Minu poole pöördus avaldusega OÜ Virumaa Veepumbakeskus, kes palus mul kontrollida, kas Väike-Maarja Vallavalitsus on Väike-Maarja alevikus asuvat Pikk tn 34 kinnistut hõlmava detailplaneeringu menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Tutvunud avalduse menetlemise käigus mulle esitatud dokumentidega, kaalunud kõiki mulle teatavaks saanud asjaolusid ja saades kinnituse avaldajalt, et edasiminekut detailplaneeringu menetlemisel ei ole, leian, et

Väike-Maarja valla tegevus Väike-Maarja alevikus Pikk tn 34 asuvat kinnistut puudutava detailplaneeringu menetlemisel ei ole olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Eeltoodud järeldusest tulenevalt soovitan:

- **jätkata Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlemist;**
- **mitte esitada Pikk tn 34 detailplaneeringule ebaproportsionaalseid nõudmisi, sealhulgas nõuet mürauringu koostamiseks;**
- **jõuda võimalikult kiiresti Pikk tn 34 detailplaneeringu kehtestamiseni.**

Edaspidi soovitan vallavalitsusel osaleda aktiivselt detailplaneeringu koostamise menetlustes ja jälgida, et menetlusosalistel oleks detailplaneeringu menetluse käigu kohta olemas asjakohane teave. Eriti oluline on selle soovitusel täitmine juhtudel, kui detailplaneeringu menetluse on kaasatud mitme kinnistu omanikud. Vajadusel kaaluda edaspidi põhjalikumalt ka detailplaneeringu koostamise üleandmist detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikutele neil juhtudel, kui detailplaneering koostatakse mitmele erinevale omanikule kuuluvate kinnistute kohta.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Lisaks palun Teil kaaluda Pikk tn 34a kinnistul asuva saekaatri tegevuse üle järelevalvemenetluse algatamist, et selgitada välja, kas saekaatri tegevusest lähtuv müra vastab õigusaktidega kehtestatud nõuetele või mitte.

Palun Teil vastata hiljemalt **27.02.2012**, kuidas Te olete minu soovitusi täitnud.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I), misjärel annan oma õigusliku hinnangu (II).

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Sain 23.02.2011 OÜ-lt Virumaa Veepumbakeskus avalduse, milles OÜ Virumaa Veepumbakeskus palus mul kontrollida, kas Väike-Maarja Vallavalitsuse tegevus Väike-Maarja alevikus Pikk tn 34 asuva kinnistu detailplaneeringu menetlemisel on olnud õiguspärane ja vastab hea halduse tavale.

OÜ Virumaa Veepumbakeskus märkis avalduses, et Pikk tänav 34 toonane omanik esitas 05.06.2006 Väike-Maarja Vallavalitsusele taotluse Väike-Maarja alevikus Pikk tn 34 asuva kinnistu jagamiseks. Vallavalitsus leidis, et kinnistut saab jagada vaid asjakohase detailplaneeringu koostamise ja kehtestamise järgselt. Väike-Maarja Vallavolikogu algatas 28.06.2006 otsusega nr 46 detailplaneeringu koostamise Väike-Maarja alevikus Pikk tn 34, 34a, 34b ja 30 kinnistuid hõlmaval maa-alal. Detailplaneeringu eesmärgiks oli selle algatamise otsuse järgi Pikk tn 34 ja 34b kinnistute kruntideks jagamine, vajadusel ehitusõiguse määramine, trasside kulgemise ja servituutide määramine.

Avaldaja sõlmis 14.11.2007 Pikk tn 34 omanikuga kinnistu jagamisel tekkiva kinnistu võlaõigusliku müügilepingu ning avaldaja kasuks seati kinnistusraamatusse eelmärke omandiõiguse ülemineku nõude tagamise kohta.

Avaldaja sõnul venis 28.06.2006 algatatud detailplaneeringu menetlus ning tulenevalt vallavalitsusest saadud juhistest esitas avaldaja 03.09.2009 avalduse, milles palus uuesti algatada Pikk tn 34 jagamiseks detailplaneeringu koostamine. Väike-Maarja Vallavolikogu otsustas 27.05.2010 tunnistada kehtetuks 28.06.2006 planeeringu algatamise otsuse ja algatas Pikk tn 34 asuva kinnistu osas detailplaneeringu koostamise.

Avaldaja leidis, et Väike-Maarja vald on Pikk tn 34 jagamiseks vajaliku detailplaneeringu menetlemisel põhjendamatult venitanud kinnistu detailplaneeringu kehtestamisega. Avaldaja hinnangul on rikkumisi mitmeid: muu hulgas see, et vallavolikogu ei võtnud vastu ega kehtestanud mõistliku aja jooksul 28.06.2006 algatatud planeeringut; et vallavolikogu algatas Pikk tn 34 osas uue planeeringu alles mitmeid kuid hiljem kui avaldaja taotluse esitas. Lisaks leiab avaldaja, et Väike-Maarja Vallavalitsus esitab talle uue detailplaneeringu menetluse käigus põhjendamatuid nõudmisi (nt nõue, et avaldaja telliks detailplaneeringu koostamise raames mürauuringu kõrvalkinnistul asuva saekaatri osas).

2. Võtsin avaldaja avalduse menetlusse ning pöördusin asjas vajaliku teabe saamiseks Väike-Maarja Vallavalitsuse poole. Muu hulgas palusin vallavalitsusel kirjeldada, millised menetlustoimingud viis vallavalitsus läbi 28.06.2006 otsusega nr 46 algatatud detailplaneeringu

koostamise raames. Palusin selgitada ka seda, millistel kaalutlustel ja millisel õiguslikul alusel tunnistas Väike-Maarja Vallavolikogu 27.05.2010 otsusega nr 28 kehtetuks Väike-Maarja Vallavolikogu 28.06.2006 otsuse nr 46 ja algatas Pikk tn 34 suhtes uue detailplaneeringu koostamise. Küsisin ka seda, kas Väike-Maarja Vallavalitsus selgitas OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus temalt uue detailplaneeringu algatamise taotluse saamisel võimalust menetleda edasi juba algatatud detailplaneeringut.

Lisaks eelnevale palusin Väike-Maarja Vallavalitsusel selgitada, miks peab Pikk tn 34 kinnistu omanik tellima kõrvkinnistul asuva saekaatri kohta mürauuringu ning kas vastava mürauuringu olemasolu on Pikk tn 34 kinnistu suhtes algatatud detailplaneeringu edasise menetlemise eelduseks.

3. Väike-Maarja Vallavalitsus vastas minu kirjale 21.03.2011. Esmalt selgitas vallavalitsus Väike-Maarja Vallavolikogu 28.06.2006 otsuse nr 46 tagamaid: kuna Väike Maarja alevikus kõrvuti asetsevate Pikk tn 34 ja Pikk tn 34b (omanik OÜ Meier) kinnistute omanikud esitasid mõlemad vallale 2006. a kevadel avaldused kinnistute jagamiseks, oli Väike-Maarja Vallavalitsuse hinnangul otstarbekas koostada mõlema kinnistu kohta ühine detailplaneering. Vallavalitsuse sõnul kaasati detailplaneeringu alasse ka OÜ-le Meier kuulunud kinnistu asukohaga Pikk tn 30, kuna OÜ Meier soovis Pikk tn 34b kinnistule juurdepääsu lahendada Pikk tn 30 kinnistu kaudu (või Pikk tn 30 kinnistut jagades).

4. Väike-Maarja Vallavalitsus märkis enda vastuses, et OÜ Gem-Geo esitas Väike-Maarja Vallavalitsusele 2007. a suvel detailplaneeringu eskiisi. Väike-Maarja Vallavalitsus esitas OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus, kes finantseeris planeeringu koostamist,¹ eskiisi kohta märkused oma 01.08.2007 kirjaga nr 7-2.11/1317. Vallavalitsuse väitel täiendatud detailplaneeringut vallale ei esitatud.

Väike-Maarja Vallavalitsus märkis, et peale 01.08.2007 toimusid järgmised sündmused. Väike-Maarja Vallavalitsus sai 11.09.2009 OÜ-lt Meier avalduse 28.06.2006 algatatud detailplaneeringu protsessi lõpetamiseks. Väike-Maarja Vallavalitsus sai ka OÜ-lt Virumaa Veepumbakeskus 03.09.2009 taotluse detailplaneeringu menetlemise lõpetamiseks. Ühtlasi taotles OÜ Virumaa Veepumbakeskus Pikk tn 34 kinnistu suhtes uue detailplaneeringu koostamise algatamist.

5. Väike-Maarja Vallavalitsus märkis oma kirjas, et Väike-Maarja Vallavolikogu 27.05.2010 otsusega nr 28 tunnistati Väike-Maarja Vallavolikogu 28.06.2006 otsus nr 46 kehtetuks ja sama otsusega algatati detailplaneeringu koostamine Väike-Maarja alevikus asuva Pikk tn 34 kinnistu suhtes. Otsuse järgi oli Pikk tn 34 detailplaneeringu eesmärgiks katastriüksuse jagamine ja elamu ehitamine. Väike-Maarja Vallavalitsuse 16.06.2010 otsusega nr 322 kinnitati Pikk tn 34 detailplaneeringu koostamise lähteseisukohad (edaspidi: *Lähteseisukohad*).

Väike-Maarja Vallavalitsus põhjendas uue detailplaneeringu koostamise algatamist sellega, et vallale ei esitatud detailplaneeringut, milles oleks arvestatud valla 01.08.2007 kirjas toodud nõudmistega, samuti sellega, et OÜ Meier ei soovinud enam detailplaneeringu koostamise protsessis osaleda, mistõttu tuli planeering teha vaid Pikk tn 34 suhtes. Vallavalitsus viitas ka

¹ Selle kohta, et planeeringu finantseerimine oli OÜ Virumaa Veepumbakeskus kohustus mul kindlaid andmeid ei ole, kuid sellele viitab see, et Väike-Maarja Vallavalitsus on detailplaneeringu eskiisi kohta tehtud märkused saatnud OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus, kellel palus muu hulgas kaaluda planeeringu koostaja väljavahetamist. Ühtlasi puuduvad mul andmed, kas 28.06.2006 vallavolikogu poolt algatatud planeeringu koostamine anti OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus üle või mitte. Asjaoludest võib järeldada, et lisaks planeeringu finantseerimisele anti OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus üle ka planeeringu koostamine, kuid mulle ei ole asjakohast lepingut vallast esitatud.

sellele, et Väike-Maarja Vallavalitsuse 05.09.2006 korraldusega nr 419 kinnitatud lähteülesanne Pikk tn 34, 34a, 34b ja 30 detailplaneeringu koostamiseks (edaspidi: *Lähteülesanne*) oli selleks ajaks kehtivuse kaotanud.

Väike-Maarja Vallavolikogu otsust algatada Pikk tn 34 suhtes uus detailplaneeringu koostamine ja mitte jätkata 28.06.2006 algatatud detailplaneeringu menetlust põhjendas vallavalitsus vajadusega tagada konkreetsus ja selgus. Vallavalitsuse arvates ei olnud sisulist vahet, kas jätkata vana planeeringu menetlemist, muutes 28.06.2006 planeeringu algatamise otsust, või võtta vastu uus otsus millega algatada uus planeering.

27.05.2010 algatatud detailplaneeringu menetluse kohta märkis vallavalitsus veel seda, et Väike-Maarja vald ja OÜ Virumaa Veepumbakeskus allkirjastasid 12.08.2010 lepingu detailplaneeringu koostamise tellimise ja finantseerimise kohta. Lisaks ütles vallavalitsus, et detailplaneeringu eskiisi avalik arutelu toimus 09.02.2011. Detailplaneeringu avaliku arutelu käigus esitas Väike-Maarja Vallavalitsus muu hulgas nõudmise koostada detailplaneeringu menetlemise raames mürauring tulenevalt kõrvalkinnistul asuva saekaatri tegevusest. Vallavalitsus kinnitas avaldaja väidet, et mürauringu tegemine on planeeringu edasise menetlemise eelduseks. Vallavalitsuse hinnangul on müraproгноos vajalik selleks, et oleks võimalik hinnata, kas müra hakkab või ei hakka häirima kavandatavas elamus elavate inimeste igapäevaelu. Vallavalitsus leidis, et mürauring on vajalik ka selleks, et Terviseamet saaks Pikk tn 34 detailplaneeringu kooskõlastada.

Viimaks märkis vallavalitsus, et Väike-Maarja valla poolt ei ole takistusi detailplaneeringu menetlemisele. Vallavalitsuse väitel ootab ta planeeringu koostajalt detailplaneeringu korrigeeritud lahendust, milles on arvesse võetud avalikul arutelul tehtud märkused ja ettepanekud, ning mille lisaks on müraproгноos ja vajadusel meetmed müra leevendamiseks.

6. Seoses asjaoluga, et Väike-Maarja Vallavalitsus oli küsinud Terviseametilt arvamust Pikk tn 34 kinnistu detailplaneeringu kohta ning vallavalitsus peab Terviseameti kooskõlastust detailplaneeringu kehtestamise eelduseks, siis otsustasin küsida Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlusega seonduvalt selgitusi ka Terviseametilt.

Vastuseks minu küsimusele, kas Terviseamet on kontrollinud Pikk tn 34a kinnistul tegutseva saekaatri tegevuse vastavust õigusaktidele, sealhulgas teostanud mürataseme kontrollmõõtmisi või nõudnud selle teostamist Pikk tn 34a kinnistu omanikult, vastas Terviseamet, et ta ei ole teostanud sealse saekaatri müratugevuse mõõtmisi ega nõudnud selle teostamist, kuna Väike-Maarja aleviku elanikud ei ole tema poole selles küsimuses pöördunud.

Küsisin Terviseametilt arvamust ka selle kohta, kas Pikk tn 34 kinnistu detailplaneering vajab Terviseameti kooskõlastust. Terviseamet vastas, et Pikk tn 34 katastriüksuse jagamine ja elamu ehitamine ei vaja Terviseameti kooskõlastust. Samas oli Terviseamet seisukohal, et kohalik omavalitsus peaks läbi viima detailplaneeringu raames mürauringu, et teada saada võimaliku müra norm- ja piirtaseme uue hoone projekteerimisel olemasolevale segaalale s.t väljakujunenud hoonestusega alale, kus elamute vahetus läheduses on müra tekitavaid tootmisettevõtteid.

7. OÜ Virumaa Veepumbakeskus on alates 12.10.2011 Pikk tn 34 kinnistu kaasomanik.²

² Nimetatud asjaolu nähtub Pikk tn 34 kinnistu kohta kinnistusraamatus avatud registriosa andmetest.

2. Õiguslik hinnang

8. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: *PS*) § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asunud seisukohale, et sellest sättest tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.³ Riigikohus on hea halduse tava sisustades viidanud Euroopa Liidu põhiõiguste hartale, mis sätestab artiklis 41 sõnaselgelt õiguse heale haldusele. Hea halduse tava tähendab avaliku võimu organite kohustust käsitleda isiku küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul. Õigus heale haldusele hõlmab harta järgi veel ka õigust pääseda ligi oma toimikule, õigust saada ärakuulatud, ametiasutuse kohustust oma otsuseid põhjendada ning õigust saada hüvitist ametiasutuste tekitatud kahju korral.⁴

Riigikohus rõhutab, et haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse.⁵ Riigikohus leiab, et õiguspärase haldusmenetluse eest vastutab eelkõige haldusorgan.⁶

9. Haldusmenetluse põhimõtted sätestab täpsemalt haldusmenetluse seadus (edaspidi: *HMS*).

HMS § 3 lg 1 sätestab, et haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja –vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Sellest sättest koostoimes haldusmenetluse seaduse teiste sätetega (nt *HMS* § 54) tuleneb, et halduse tegevuse peab olema kooskõlas seadusega.⁷ *HMS* § 5 lg 2 näeb ette, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. *HMS* § 5 lg 4 järgi viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. Riigikohus on juba enne haldusmenetluse seaduse jõustumist viidanud toimingute tegemisele mõistliku aja jooksul kui ühele olulisele haldusmenetluse põhimõttele, rõhutades, et kui tähtaega pole määratud, siis peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingut mõistliku aja jooksul. Vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täitmisel on õiguspärane. Selline viivitamine on aga sisult omavoli *PS* § 13 lg 2 mõttes, mille eest on igal ajal õigus riigi ja seaduse kaitsele.⁸

10. Arvestades kõike eeltoodut peab Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlus, selleks, et see oleks kooskõlas hea halduse tavaga, olema toimunud mõistliku aja jooksul. Detailplaneeringu menetluse käigus vallavalitsuse poolt eraõiguslikele isikutele esitatavad nõudmised peavad olema samuti olnud kooskõlas seadusega.

Järgnevalt analüüsin, kas Pikk tn 34 kinnistu detailplaneeringu menetlemine on olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Selleks tuleb mul tuvastada, kas Väike-Maarja vald on Pikk tn 34 kinnistut puudutava detailplaneeringu vastuvõtmise ja kehtestamisega õigusvastaselt viivitanud, st

³ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16.

⁴ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15.

⁵ RKHKo 19.04.2010, nr 3-3-1-4-10, p 12.

⁶ RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06, p 21.

⁷ Riigikohtu halduskolleegium on 27.05.2010 kohtuasjas nr 3-3-1-16-10 tehtud otsuses analüüsinud kaevandamisloa taotluse menetluse õiguspärasust ja märkinud muu hulgas järgmist: „*HMS* § 3 lg 1 kohaselt võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi, praegusel juhul õigust heale haldusele ja mõistliku aja jooksul kaevandamisloa taotluse lahendamisele, ainult seaduse alusel“. Vt otsuse p 19.

⁸ Vt RKHKm 13.06.1997, nr 3-3-1-18-97, p 1.

kas viivitus, kui see esineb, on olnud põhjendatud ja vajalik või mitte⁹. Selle raames analüüsin ka seda, kas detailplaneeringu koostamise sidumine mürauuringu tellimisega on õiguspärane või mitte.

Enne konkreetse planeeringumenetluse analüüsi juurde minekut pean aga vajalikuks üldiselt vaadelda, kuidas toimub planeerimine ja millised on kohaliku omavalitsuse kohustused planeerimismenetluse läbiviimisel.

11. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks oma territooriumil korraldada ruumilist planeerimist.¹⁰ Kohalik omavalitsus ei ole ruumilisel planeerimisel, sealjuures vastavate menetluste läbiviimisel vaba, vaid peab arvestama planeerimisseaduses (edaspidi: *PlanS*) toodud nõuetega. Siinjuures kohustab *PlanS* § 4 lg 2 p 1 kohalikku omavalitsust tagama maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu oma territooriumil.

12. *PlanS* § 10 lg 1 sätestab, et iga isik võib teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Detailplaneeringu algatamise otsustamine on *PlanS* § 10 lg 5 järgi kohalikul omavalitsusel. Planeeringu algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Kui kohalik omavalitsus otsustab algatada planeeringu, siis *PlanS* § 10 lg 7 järgi tähendab planeeringu algatamine kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et tuleb asuda planeeringu koostamisele. Planeeringu koostamist korraldab tulenevalt *PlanS* § 10 lõikest 5 samuti kohalik omavalitsus. Planeeringu koostamine hõlmab planeeringu koostamist või planeeringu koostamise tellimist, planeeringu koostamise juhtimist ja kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemist (*PlanS* § 10 lg 8).

PlanS § 10 lg 6 kohaselt võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamise või koostamise tellimise halduslepinguga üle anda planeeringu koostamisest huvitatud isikule. *PlanS* § 10 lg 6¹ sätestab juhud, mil planeeringu koostamist ei või selle koostamisest huvitatud isikule üle anda.

13. Enamasti järgneb detailplaneeringu koostamisele selle vastuvõtmine. Detailplaneeringu menetlus lõpeb tavaliselt detailplaneeringu kehtestamisega. Samas ei tulene planeerimisseadusest nõuet, et algatatud planeering tuleb kindlasti vastu võtta ja kehtestada. Riigikohus on pidanud võimalikuks, et kohalik omavalitsus ei võta detailplaneeringut vastu. Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium leidnud: „Kohalik omavalitsus otsustab planeeringu vastuvõtmise vastavalt *PlanS* § 17 lg-le 1.¹¹ Nimetatud sättest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus ka keelduda planeeringu vastuvõtmisest. Samas seadus ei sätesta neid kriteeriume, millest juhindudes planeeringu võib jätta vastu võtmata. Mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähteesmärgile ja -tingimustele, ei ole saanud nõuetekohast kooskõlastust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või ka selle suure tõenäosuse. Planeeringu

⁹ Tallinna Ringkonnakohus on 17.09.2009 kohtuasjas nr 3-07-36 tehtud otsuses märkinud, et õiguspärane saab olla vaid vajalik viivitus (vt p 12).

¹⁰ Planeerimisseaduse § 4 lg 2 kordab, et planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses.

¹¹ Siinkohal on Riigikohus ilmselt pidanud silmas *PlanS* § 18 lõiget 1, mis sätestab: „Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku. Planeeringu vastuvõtmisega kinnitab kohalik omavalitsus, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele.“

vastuvõtmata jätmine ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.¹²

14. Planeerimisseadus ei kehtesta tähtaega, mille jooksul peab kohalik omavalitsus algatatud planeeringu kehtestama. Samuti puudub tähtaeg planeerimismenetluse erinevate etappide (koostamine, vastuvõtmine, kehtestamine) läbiviimiseks. Kuna PlanS § 1 lg 6 järgi kohaldatakse planeerimisseaduses ettenähtud menetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, siis PlanS § 1 lg 6 ja HMS § 5 lg 2 koosmõjus tuleb planeerimismenetluse käigus teostatavad menetlustoimingud läbi viia võimalikult kiirelt.

15. Kui vaadata Riigikohtu praktikat planeerimismenetluse kestuse osas, siis on Riigikohus mõistliku aja piire ületavaks pidanud näiteks sellist detailplaneeringu menetlust, mille puhul detailplaneeringu lähteülesande kehtestamisest kuni (vastuvõetud) detailplaneeringu avaliku väljapanekuni on kulunud peaaegu neli aastat¹³. Samas on Riigikohus öelnud, et objektiivsete ja mõjuvate põhjuste olemasolul võib detailplaneeringu menetlus ka viibida, kuid see ei ole lubatud juhul, kui viibimise põhjustanud küsimuse lahendamine ei saaks mõjutada kehtestatava detailplaneeringu sisu.¹⁴

16. Seda, kas planeerimismenetlus on toimunud mõistliku aja jooksul, st ilma põhjendamatu viivitusega, tuleb siiski hinnata iga konkreetse planeerimismenetluse asjaolude pinnalt.¹⁵ Järgnevalt vaatengi lähemalt, milliseid olulisemad sündmused on Pikk tn 34 detailplaneeringu menetluses toimunud.

17. Pikk tn 34 kinnistut on üritatud jagada juba 2006. a kevadest. Kuna Väike-Maarja vald leidis, et kinnistut saab jagada vaid detailplaneeringu alusel, siis algatas Väike-Maarja Vallavolikogu 28.06.2006 Pikk tn 34 kinnistu jagamiseks detailplaneeringu koostamise. Kusjuures lisaks Pikk tn 34 kinnistule kaasati detailplaneeringu koostamisse ka Pikk tn 34a kinnistu ja OÜ-le Meier kuulunud Pikk tn 34b ja 30 kinnistud. 05.09.2006 kinnitas Väike-Maarja Vallavalitsus korraldusega nr 419 detailplaneeringu koostamise lähteülesande.

Väike-Maarja Vallavalitsuse vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et ajavahemikus 11.04.2007 kuni 06.06.2007 suhtles Väike-Maarja Vallavalitsuse maanõunik OÜ-ga Gem-Geo detailplaneeringu ala geoaluse ja planeeringu eskiislahenduse teemal. Täpsemalt palus maanõunik OÜ-l Gem-Geo esitada Väike-Maarja Vallavalitsusele kooskõlastamiseks detailplaneeringu maa-ala geoalus ning pärast seda detailplaneeringu eskiislahendus ja seletuskiri. Järgmise ja ühtlasi ka viimase Väike-Maarja Vallavalitsuse menetlustoiminguna 28.06.2006 otsusega algatatud detailplaneeringu menetluses saab minule esitatud materjalide põhjal välja tuua 01.08.2007 detailplaneeringu eskiisi kohta vallavalitsuse poolt märkuste esitamise OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus. Minule esitatud materjalidest ja selgitustest ei nähtu, et enne seda, kui OÜ Virumaa Veepumbakeskus esitas 03.09.2009 taotluse uuesti algatada Pikk tn 34 detailplaneeringu koostamine, oleks detailplaneeringu menetluses tehtud veel mõni toiming.

Mul puuduvad piisavad andmed selle kohta, kas ja millises ulatuses anti 28.06.2006 algatatud detailplaneeringu koostamine üle mõnele detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule, sh kes

¹² Vt RKHKo 16.12.2008, nr 3-3-1-56-08, p 25.

¹³ RKHKo 03.04.2003, nr 3-3-1-22-03, p 20.

¹⁴ RKHKo 14.01.2009, nr 3-3-1-62-08, p 9.

¹⁵ Tallinna Ringkonnakohus on 26.02.2010 kohtuasjas nr 3-08-1667 tehtud otsuses märkinud, et viivituse õigusvastasust ei saa hinnata pelgalt tavapärase detailplaneeringute menetluse kestuse alusel, vaid lähtuda tuleb konkreetse juhtumi asjaoludest (vt otsuse p 27).

tellis OÜ-lt Gem-Geo 28.06.2006 otsusega algatatud detailplaneeringu koostamise. Samuti on mulle jäänud ebaselgeks, millisel põhjusel viibis täiendatud ja parandatud detailplaneeringu eskiisi esitamine Väike-Maarja Vallavalitsusele. Eelnevatel põhjustel ei ole mul võimalik täpsemalt hinnata seda, millisel põhjusel jäi 28.06.2006 algatatud detailplaneering vastu võtmata ja kehtestamata. Tõden vaid, et mulle teadaolevalt esitas OÜ Meier 11.09.2009 vallale taotluse detailplaneeringu menetlemise lõpetamiseks, OÜ Virumaa Veepumbakeskus esitas 03.09.2009 taotluse Pikk tn 34 suhtes uue detailplaneeringu algatamiseks ja Väike-Maarja Vallavolikogu otsustas 27.05.2010 tunnistada 28.06.2006 detailplaneeringu algatamise otsuse kehtetuks.

18. Sellesama 27.05.2010 otsusega algatas vallavolikogu uue detailplaneeringu koostamise Pikk tn 34 jagamiseks ja sellele elamu ehitamiseks.

Nähtuvalt asjaoludest oli Väike-Maarja vallale juba 2009. a septembris teada, et 28.06.2006 algatatud detailplaneeringu menetlus on takistatud: vallale ei olnud esitatud parandatud ja täiendatud detailplaneeringu eskiisi; detailplaneeringu menetluse kaasatud OÜ Meier soovis detailplaneeringu menetluse lõpetamist; avaldaja, kes soovis jätkuvalt Pikk tn 34 kinnistu jagamist, esitas taotluse algatada Pikk tn 34 kinnistu osas uus detailplaneering. Vaatamata sellele, et vallale olid need asjaolud teada juba septembris 2009, otsustas Väike Maarja vald olukorra lahendada alles 27.05.2010, kui otsustas lõpetada 28.06.2006 algatatud planeeringu menetluse ja algatada Pikk tn 34 kinnistu osas uue detailplaneeringu.

Vallavalitsuse vastusest minule ei tulnud välja ühtki põhjendust, miks vald otsustas 28.06.2006 algatatud planeeringu ummikseisu ja uue planeeringu algatamise küsimused lahendada 7 kuud peale seda, kui talle olid vastavad asjaolud teatavaks saanud. Avaldaja väitel oleks uue detailplaneeringu algatamine viibinud veelgi, kui ta ei oleks selles küsimuses ise vallavanema poole pöördunud. **Kõige eelneva valguses ja tuginevalt HMS § 5 lõikele 2 ning hea halduse tavale leian, et Väike-Maarja Vallavalitsus ja Vallavolikogu viivitasid ilma mõistliku põhjuseta 28.06.2006 algatatud detailplaneeringu menetluse lõpetamise ja uue detailplaneeringu algatamisega ehk Pikk tn 34 jagamiseks vajalike lahenduste leidmisega.** Selle viivitusega pikendas Väike-Maarja vald veelgi Pikk tn 34 kinnistu jagamise protsessi.

19. 27.05.2010 otsusega algatatud planeeringu koostamise tellimine ja selle finantseerimine anti 12.08.2010 sõlmitud lepingu alusel üle OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus. Selle planeeringu lähteülesande kinnitas vallavalitsus 16.06.2010. 27.05.2010 algatatud planeerimismenetluse raames toimus 09.02.2011 detailplaneeringu eskiisi avalik arutelu. Nimetatud avalikul arutelul nõudis Väike-Maarja valla esindaja, et detailplaneeringu koostaja täiendaks planeeringut ja esitaks muu hulgas müraprognooosi kõrvalkinnistul (Pikk tn 34a) asuvast saekaatrist lähtuva müra osas. Vaatamata sellele, et detailplaneeringu menetlus oli avaliku arutelu toimumise ajaks kestnud juba 9 kuud, ei olnud Väike-Maarja Vallavalitsus varem minule kättesaadavate materjalide pinnalt mürauringu tegemist nõudnud. Mürauringu tegemise kohustus ei sisaldunud detailplaneeringu lähteülesandes ega valla ja avaldaja vahel 12.08.2010 sõlmitud lepingus. 27.05.2010 algatatud detailplaneeringu edasimenetlemine viibib praegusel juhul suuresti seetõttu, et avaldaja ei nõustu tegema detailplaneeringu koostamise käigus mürauringut.

20. Eelnevast järeldub, et mürauringu tellimise sidumine Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlusega takistab detailplaneeringu koostamist. Järgnevalt analüüsin, kas Väike-Maarja vald käitub õiguspäraselt ja vastavuses hea halduse tavaga, kui nõuab, et OÜ Virumaa Veepumbakeskus telliks ülalkirjeldatud mürauringu detailplaneeringu koostamise käigus. Sellega seonduvalt vajab vastust küsimus, kas ka avaldaja poolse mürauringu tellimiseta oleks võimalik

planeerimismenetlusega edasi minna ehk kas mürauringu tellimise nõudmine avaldajalt on detailplaneeringu menetluse põhjendatud või põhjendamatu takistus.

21. Väike-Maarja Vallavalitsus soovib mürauringut selleks, et oleks võimalik hinnata, kas müra hakkab või ei hakka häirima kavandatavas elamus elavate inimeste igapäevaelu. Mürauringut on Väike-Maarja Vallavalitsuse hinnangul vaja ka selleks, et Terviseamet saaks detailplaneeringu kooskõlastada ja selle raames anda hinnangu saekaatrist lähtuvalle mürale. Nagu öeldud, ei ole avaldaja kuluka mürauringu tegemisega nõus.

22. Rahvatervise seadusest ja välisõhu kaitse seadusest (edaspidi: *VÕKS*) tuleneb, et põhjendamatu ja norme ületava müra tekitamine ei ole lubatud.¹⁶ Sotsiaalminister on oma 04.03.2002 määrusega nr 42 kehtestanud „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“. Määruse §-s 5 on muu hulgas toodud, millist müra võivad elualadel teha tööstusettevõtted, milleks saab pidada ka Pikk tn 34 kõrvalkinnistul asuvat saekaatrit. Etteantud piiridest suurema müra tegemine ei ole lubatud.

Selgitan, et riiklikku järelevalvet välisõhus leviva müra üle teostab välisõhu kaitse seaduse alusel Terviseamet (*VÕKS* § 135 lg 1). Kui järelevalvemenetluse käigus tuvastatakse müra normtaseme ületamine, teostab välisõhu müra kaardistamise või mürataseme hindamise müraallika valdaja (*VÕKS* § 130 lg 2). Täiendavalt teostab järelevalvet välisõhus leviva müra üle kohalik omavalitsus (vt rahvatervise seaduse § 10 p 1) ehk praegusel juhul Väike-Maarja Vallavalitsus, kes peab tagama tervisekaitsealaste õigusaktide ja ka volikogu poolt antud õigusaktide, sh avaliku korra eeskirja¹⁷ täitmise enda territooriumil. Muuhulgas peab kohalik omavalitsus kontrollima, kas müra vastab normidele.¹⁸

Eelnevast tuleneb, et kui Väike-Maarja Vallavalitsus omal algatusel või kaebuste alusel kahtleb, kas Pikk tn 34a kinnistul asuva saekaatri tegevus vastab õigusaktidele, sh müra osas, siis on see võimalik välja selgitada riikliku järelevalve või kohaliku omavalitsuse järelevalve käigus. Ühtlasi tuleneb ülalviidatud normidest, et välisõhu kaitse seaduse järgi peaks mürataseme hindamist ja selle kaardistamist finantseerima reeglina müraallika omanik.

22. Ülalöeldust tuleneb, et reeglina peaks müraprobleemid saama tuvastatud ja kaardistatud kohaliku omavalitsuse või riikliku järelevalve käigus. Mürauringuid peaks reeglina finantseerima müraallika omanik.

¹⁶ Rahvatervise seadus sätestab elukeskkonna- ja tervisekaitse põhinõudena järgmised põhimõtted: inimene ei tohi ohustada teise inimese tervist oma otsese tegevusega või elukeskkonna halvendamise kaudu (§ 4 p 1) ja müra-, vibratsiooni-, ultraheli- ja infrahelitase ei tohi esile kutsuda tervisehäireid ning peab vastama puhke- ja olmetingimustele kehtestatud nõuetele (§ 4 p 13). Välisõhu kaitse seaduse § 123 teine lause ütleb, et müra tekitamine põhjendamatult on keelatud.

¹⁷ Väike-Maarja Vallavolikogu 28.05.2003 määrusega nr 13 on kehtestatud Väike-Maarja valla avaliku korra eeskiri, mille punkt 5.1 sätestab, et on keelatud tekitada müra, mis ületab kehtestatud norme.

¹⁸ RKHKo 09.03.2009, nr 3-3-1-94-08, p 15: „Kolleegium nõustub halduskohtu seisukohaga, et Rakvere Linnavalitsus peab tagama linna avaliku korra eeskirja p 5 täitmise. Kohtumenetluse kestel on eeskirja rikkumisena käsitatud eelkõige müranormide rikkumist öörahu ajal. Müraga seonduvad piirangud sätestab peamiselt välisõhu kaitse seadus (VKS) ning müra normtasemed ning mürataseme määramise ja hindamise meetodid on kehtestatud sotsiaalministri määrusega VKS § 129 lg 1 alusel. VKS § 135 lg 1 kohaselt teostab välisõhus leviva müra üle järelevalvet Tervisekaitseinspeksioon, kusjuures järelevalveametnikul on vastavalt VKS § 136 lõikele 2 õigus teha ettekirjutus ning selle täitmata jätmise korral rakendada sunniraha (VKS § 136 lg 3). Riiklik järelevalve müranormide rikkumise üle Tervisekaitseinspeksiooni poolt ei välista siiski kohaliku omavalitsuse õigust ja kohustust tagada ettevõtjalase tegevuse vastavus seadustele ja linna avaliku korra eeskirjale, seda ka juhul, kui rikkumine seisnebki müranormide ületamises [---].“

Siinjuures ma ei välista, et teatud juhtudel võib või lausa tuleb ka planeeringumenetluses viia läbi mürauring. Seda juhtudel, kui planeeritakse maa-ala, millelt tulevikus võib lähtuda oluline mürahäiring. Nii nõuab keskkonnaministri 04.03.2011 määrusega nr 16 kehtestatud „Välisõhus leviva müra piiramise eesmärgil planeeringu koostamisele esitatavad nõuded“, et olukorras, kus planeeringuga kavandatakse ehitist või tegevust, mis võib kaasa tuua olulise mürahäiringu, peab planeeringudokumentatsioon sisaldama mürahinnangut (vt määruse § 2 ja § 3 lg 1). Selline põhimõte on kooskõlas ka saastaja maksab põhimõttega ehk sellega, et mürauringu koostamist finantseerib müra põhjustaja.

Pikk tn 34 kinnistule plaanitakse elamut ja keegi ei ole väitnud, et Pikk tn 34 kinnistult lähtuks või hakkaks lähtuma oluline mürahäiring. Analüüsitaval juhul on mürauringu tellimise ja finantseerimise panemine avaldajale tema suhtes ebaproportsionaalne. Eriti arvestades, et tegelikult on kohaliku omavalitsuse kohustus tagada, et tema territooriumil tegutsevad ettevõtjad järgiks mürale kehtestatud norme.

Arvestamata jätta ei saa sedagi, et ei detailplaneeringu lähteülesandes ega ka halduslepingus, millega planeeringu koostamise tellimine OÜ-le Virumaa Veepumbakeskus üle anti, ei nõudnud Väike-Maarja vald mürauringu tellimist. Sellise ulatusliku kohustuse isikule panemine mitmed kuud peale planeeringu algatamist ei ole ilmselgelt põhjendatud.

23. Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et kui haldusorgani kasutuses on menetlustakistuse kõrvaldamiseks õiguspärased ja tulemuslikud vahendid, on haldusorgan kohustatud neid ka kasutama.¹⁹ Praegusel juhul on võimalik Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlust jätkata ka ilma avaldaja poolse mürauringu tellimiseta. Kui Väike-Maarja vald leiab, et Pikk tn 34a kinnistul asuva saekaatri osas on vajalik mürauring tellida, on tal võimalus vastav järelevalvemenetlus endal algatada. Vajadusel võib vald teha koostööd Terviseametiga.

24. Lähtuvalt eeltoodust leian, et Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlemisega viivitamine põhjusel, et OÜ Virumaa Veepumbakeskus ei telli detailplaneeringu koostamise käigus mürauringut, ei ole õiguspärane ega põhjendatud. Arvestades eeltoodut takistab Väike-Maarja vald Pikk tn 34 detailplaneeringu menetlemist õigusvastaselt ja vastuolus hea halduse tavaga.

Eespool toodud analüüsi ja hinnangu põhjal asun seisukohale, et Väike-Maarja valla tegevus Väike-Maarja alevikus Pikk tn 34 kinnistu detailplaneeringu menetlemisel ei ole olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Väike-Maarja vald on Pikk tn 34 detailplaneeringu menetluses rikkunud Pikk tn 34 kinnistu omaniku ja avaldaja, kes on tänaseks kinnistu kaasomanik, õigusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Martina Proosa, 6938408 martina.proosa@oiguskantsler.ee

¹⁹ RKHKo 14.01.2009, nr 3-3-1-62-08, p 12; RKHKo 16.12.2008, nr 3-3-1-56-08 p-d 21, 24 ja 25.