

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja Haldusõiguse õppetool

Jaan Saulin

**KOHALIKU OMAVALITSUSE POOLT DETAILPLANEERINGU MENETLEMISEL  
KAALUTLUSÕIGUSE TEOSTAMINE JA RUUMILISE PLANEERIMISE  
PÕHIMÕTTE TÄITMINE**

Bakalaureusetöö

Juhendajad:

Tartu Ülikooli mag.iur

Kristjan Kenapea

Tartu Ülikooli riigiõiguse professor (PhD)

Ülle Madise

Tallinn

2013

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	4
I RUUMILISE PLANEERIMISE JA DETAILPLANEERINGU OLEMUS	6
1.1 Planeerimise põhimõtted ja eesmärgid	6
1.2 Ruumilise planeerimise mõiste ja kujunemine	7
1.3 Detailplaneering ja tema koht Eesti planeerimissüsteemis	10
1.4 Detailplaneeringuga üldisema planeeringu muutmise lubatavus	12
1.5 Järeldused	15
II KAALUTLUSÕIGUSE OLEMUS JA PLANEERIMISDISKRETSIOONI ERIPÄRA	16
2.1 Kaalutusõiguse mõiste ja olemus	16
2.2 Kaalutusvead	18
2.3 Planeerimisdiskretsiooni eripära	20
2.4 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu menetluses	23
2.4.1 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu algatamisel	24
2.4.2 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu koostöö, kaasamise ja kooskõlastamise tulemusena	25
2.4.3 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu vastuvõtmisel	27
2.4.4 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu avalikustamisel	28
2.4.5 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu kehtestamisel	29
2.5 Järeldused	30

III. RUUMILISE PLANEERIMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED JA KOHTULAHENDID	32
3.1 Ruumilise planeerimise alused	32
3.2 Detailplaneeringu reguleerimisala piirid	34
3.3 Ruumilise planeerimise põhimõtetega arvestamine kohtulahendite näitel	35
3.4 Järeldused	38
KOKKUVÕTE	40
RESÜMEE (SUMMARY)	42
LÜHENDID	44
KASUTATUD MATERJALID	45
LIHTLITSENTS	49

## SISSEJUHATUS

Planeerimisseadusest tulenevalt on detailplaneering aluseks kinnistutele ehitamisele ja maakasutusele ning puudutab seega suurt hulka ühiskonnaliikmeid. Sõltuvalt ehitustegevuse mahust ja hoonestuse iseloomust võib detailplaneeringu lahendus mõjutada märkimisväärselt naaberkinnistute omanike naabrusõigusi kui ka paljusid teisi elanikke ja pakkuda seeläbi suurt huvi puudutatud isikutele kui ka avalikkusele.

Oluliseks küsimuseks detailplaneeringute puhul on kaalutusõiguse õige teostamine. See peaks kaasa aitama õiglase lahenduse leidmisele, võimaldades tagada efektiivne haldustegevus, mis vastab areneva ja muutuva ühiskonna vajadustele. Sealjuures on oluline planeerimisseaduses väljendatud ruumilise planeerimise põhimõtte tagamine, selleks et saavutada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna vajadusi arvestav tasakaalustatud lahendus.

Haldusmenetluse seaduse vastuvõtmisest on nüüdseks möödunud üle 10 aasta ning antud teema kohta on nüüdseks olemas mitmeid kohtulahendeid. Samas on planeerimismenetluses, konkreetsemalt detailplaneeringu koostamisel, kaalutusõiguse teostamine ja ruumilise planeerimise põhimõtte kohaldamine üpris vähe käsitlust leidnud, arvestades teema aktuaalsust.

Käsitletud uurimisprobleemist ning kogutud materjalidest lähtuvalt on käesolevas töös sõnastatud uurimisküsimus. Eeltoodust tulenevalt on käesoleva bakalaureusetöö ülesandeks anda vastus uurimisküsimusele, kas planeerimisseaduse õiguslik raamistik tagab detailplaneeringu koostamisel planeerimisdiskretsiooni piisava teostamise ja ruumilise planeerimise põhimõttest lähtumise.

Kuna planeerimisseadusest tulenevalt kuulub detailplaneeringute koostamise korraldamine üldjuhul kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis lähtutakse töös eeldusest, et kaalutusõiguse teostajaks, ruumilise planeerimise põhimõtte täitjaks ning detailplaneeringuid menetlevaks haldusorganiks on kohalik omavalitsus. Riiklikult tähtsa ehitise kavandamise puhul võib teatud riiklikult tähtsate ehitiste (nt kaitseväge harjutusväli) puhul üld- ja detailplaneeringu koostamise korraldamise ja kehtestamise anda maavanemale, kui asjaomase kohaliku omavalitsusega ei ole võimalik jõuda kokkuleppele (planeerimisseaduse § 34 lg 5). Kuna tegemist on väga erandliku korraga, siis seda käesolevas töös ei käsitleta.

Arvestades töö eesmärki, tuleb kaalutlusõiguse teema vaatlemisele üksnes niivõrd, kui see on vajalik kaalutlusõiguse olemuse selgitamiseks püstitatud uurimisküsimuse kontekstis. Sama kehtib detailplaneeringu olemuse ja ruumilise planeerimise põhimõtte käsitlemisel. Kaalutlusõiguse käsitlemisel keskendutakse peamiselt planeerimisõiguse valdkonnale.

Kõiki teemasid ja uurimisprobleemi vaadeldakse eelkõige Eesti kehtiva õiguse seisukohast. Seejuures lähtutakse sellistest õigusteoreetilistest õpetustest, mis on jätkuvalt aktuaalsed ka tänapäeval. Töös kasutatakse analüütilist metoodikat. Töö põhineb empiirilise uuringu käigus kogutud materjali analüüsil.

Töö eesmärgiks on peamiselt õiguspraktikutele suunatud analüüsi koostamine, mis annaks ülevaate kaalutlusõiguse olemusest, detailplaneeringu liigist, kaalutlusõiguse kohaldamisest detailplaneeringu menetluses ja ruumilise planeerimise põhimõttega arvestamisest.

Töö eesmärkidest lähtuvalt on töö jagatud mitmesse peatükki, millest esimene keskendub ruumilise planeerimise ja detailplaneeringu olemuse selgitamisele. Teine peatükk annab ülevaate kaalutlusõiguse olemusest ja planeerimisdiskretsiooni eripärast. Kolmandas peatükis keskendutakse ruumilise planeerimise õiguslikele alustele ja teemakohastele Riigikohtu ja Euroopa kohtu lahenditele. Iga peatüki järeldustes püütakse anda peatüki teema osas vahevastus uurimisküsimusele.

Peatükkidele järgneb töö kokkuvõte, milles antakse vastus uurimisküsimusele, töö resümees inglise keeles ning kasutatud materjalide täpne loetelu. Töö koostamisel on lähtutud Riigikohtu ja Euroopa Kohtu kohtuotsustest ja asjassepuutuvatest Eesti normatiivmaterjalidest, eeskätt planeerimisseadusest. Töö koostamisel on tuginetud Eesti ja välisriikide õigus- ja planeerimisalaste teadlaste teostele. Töö koostamisel kasutatud materjalide täpne nimikiri tuuakse ära eraldi loeteluna töö lõpus.

Sissejuhatuse kokkuvõtteks tahan tänada oma juhendajaid Kristjan Kenapea'd ja Ülle Madise't, kelle nõuanded, abi ja kannatlikkus on aidanud käesoleva töö lõpuni jõuda.

## I. RUUMILISE PLANEERIMISE JA DETAILPLANEERINGU OLEMUS

Töö teemast parema ülevaate saamiseks antakse esimeses peatükis ülevaade ruumilise planeerimise mõistest ja arengust, planeerimise üldistest põhimõtetest, detailplaneeringu olemusest ja kohast Eesti planeeringute süsteemis ning detailplaneeringuga üldisemate planeeringute muutmise alustest.

### 1.1 Planeerimise põhimõtted ja eesmärgid

Eestis on planeerimise aluseks planeerimisseadus (PlanS)<sup>1</sup>, mis jõustus 1. jaanuarist 2003. Enne seda kehtis 1995.aastast alates planeerimis- ja ehitusseadus (PES)<sup>2</sup>.

PlanS reguleerib riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel. PlanS-s ettenähtud menetlusele kohaldatakse haldusmenetluse sätteid, arvestades planeerimisseaduse erisusi (PlanS § 1 lg 6).

PlanS-i eesmärk on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ja ehitamiseks (PlanS § 1 lg 2).

Planeerimise põhimõtted on eraldi esile toodud PlanS §-s 3. Samas PlanS-i esimeses peatükis sätestatud üldsätete normidest on võimalik tuletada ka teisi planeerimise põhimõtteid, mis omavad erilist õiguslikku kvaliteeti. Seega planeerimise põhimõteteks tulenevalt PlanS-i esimesest peatükist on:

- Avalikkus (PlanS § 3 lg 1);
- Demokraatlikus (PlanS § 1 lg 3);
- Kõikehaaravus (PlanS § 1 lg 3);
- Tehiskeskonna ja looduskeskkonna arengu tasakaalustatus (PlanS § 1 lg 2);
- Kinnisomandile kitsenduste seadmise lubatavus (PlanS § 3 lg 3).
- Avalike huvide, väärtuste ja erahuvide tasakaalustatus (PlanS § 1 lg 2, § 4 lg 2).

---

<sup>1</sup> Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579...RT I, 14.02.2013, 3

<sup>2</sup> Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006

Samuti on kirjanduses üld- ja detailplaneeringute puhul esile toodud omavalitsuskesksuse ehk nn omavalitsuse planeeringumonopoli<sup>3</sup> põhimõtet, arvestades omavalitsuse ulatuslikku planeerimisdiskretsiooni.

## 1.2 Ruumilise planeerimise mõiste ja kujunemine

Ruumiline planeerimine on PlanS-i tähenduses demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi (PlanS § 1 lg 3).

PlanS-i kandva põhimõtte – ruumilise planeerimise (ingl.k – *spatial planning*), määratlemisel on tuginetud Euroopa Ruumilise/Regionaalse Planeerimise Hartale (European regional/spatial planning Charter<sup>4</sup>), mis kiideti heaks 1983. aastal Euroopa Nõukogu liikmesmaade planeeringuministrite konverentsil Torremolinoses. 1992.aastal toimunud ÜRO Keskkonna- ja arengukonverents (UNCED – United Nations Conference on the Environment and Development ehk Earth Summit) ehk Rio de Janeiro konverents teadvustas<sup>5</sup> säästva arengu (ingl.k – *sustainable development*) põhimõtte, rõhutades ühtlasi keskkonna arvestamist ühe peamise arengukriteeriumina. Arengukava oluliseks osaks sai planeeringu realiseerimisega kaasneva võivate keskkonnamõjude hindamine.

Konverentsi põhimõtete kohaldamiseks siseriiklikus õiguses võeti Eestis vastu säästva arengu seadus<sup>6</sup> (SäAS), millele järgnes hiljem keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus<sup>7</sup> (KeHJS). KeHJS sätestab seaduses loetletud juhtudel planeeringutele keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuse ning selle tulemusel valmivat aruannet tuleb käsitleda planeeringu osana (KeHJS § 40 lg 1). Planeeringute elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist (edaspidi KSH) korraldatakse KeHJS-s sätestatud juhtudel ja korras. Võimaluse korral ühendatakse KSH menetlus planeeringu koostamise menetlusega (PlanS § 1 lg 5).

---

<sup>3</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2003, lk 5

<sup>4</sup> European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, 1983

<sup>5</sup> UN General Assembly. Report of the United Nations Conference of Environment and Development, 12.08.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I)

<sup>6</sup> Säästva arengu seadus. - RT I 1995, 31, 384

<sup>7</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87... RT I, 21.12.2011,

KSH peamiseks eesmärgiks on integreerimisprintsipi elluviimine sotsiaalse ja majandusliku planeerimise varajases staadiumis<sup>8</sup>. Maakasutuse planeerimine on üheks olulisemaks keskkonnakaitse vahendiks nii tiheasustusega kui ka hajaasustusaladel. Selle eesmärgiks on keskkonnale ohtliku tegevuse hajutamine, et vältida või minimeerida võimalikku kahju. Planeeritav territoorium jagatakse erineva sihtotstarbega osadeks, kus kehtivad erinevad majandustegevuse piirangud ning muud keskkonnakaitsetelised nõuded. Seega keskkonnanormatiivid võivad olla diferentseeritud territoriaalselt<sup>9</sup>.

Detailplaneeringu koostamisel keskkonna- ja looduskaitse eesmärkidega arvestamist reguleerib näiteks ka looduskaitseseadus<sup>10</sup> ja kultuurilise keskkonda eesmärkidega arvestamist muinsuskaitseseadus.<sup>11</sup> Lisaks nendele on palju eriseadusi, mis oma valdkonna osas samuti planeerimisele nõudeid seavad, olgu selleks siis maavarade kaevandamist, vee erikasutust, maaparandussüsteemide toimimist, tervisekaitse või liiklusohutuse tagamist reguleerivad seadused.

Ruumilise planeerimise põhimõtte määratlemisel on oluliseks olnud Euroopa Liidu mõju, mis kasvab liikmesriikide ruumilise planeerimise poliitikale ja protsessidele pidevalt. Euroopa Liidu poliitika omab keskkonna, transpordi, maaelu- ja regionaalse arengu valdkonnas tuntavat ruumilist mõju ja nõuab liikmesriikidelt tihti institutsionaalseid muudatusi.<sup>12</sup>

Euroopa Liidu organid toetavad aktiivselt valdkondlikke arengutegevusi ja tasakaalustatud ruumilist arengut Liidu territooriumil. Planeerijad üle Euroopa on regulaarselt seotud piiriülese koostöö programmidega ja jagavad üksteisega kogemusi. Selline koostöö liikmesriikide ja regionide vahel on viinud liikmesriikide ja regionide poliitika ühtlustamisele ja erinevate institutsioonide kohandumisele.

Erialakirjanduses on kasutatud europamiseerumise<sup>13</sup> (ingl.k - *europization*) mõistet erinevate nähtuste ja protsesside kirjeldamiseks, mis on tingitud Euroopa Liidu poliitikast

---

<sup>8</sup> Hannes Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn, Juura 2005, lk 223.

<sup>9</sup> R.R Wright. Land Use. St. Paul: West Publishing Co, 1994, lk 172-174

<sup>10</sup> Looduskaitseseadus. - RT I 2004, 38, 258... RT I, 14.02.2013, 5

<sup>11</sup> Muinsuskaitseseadus. - RT I 2002, 27, 153...RT I, 21.03.2011, 8

<sup>12</sup> Stefanie Dühr, Dominic Stead, Wil Zonneveld, The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation, Routledge 2007, Planning, Practice & Research, Vol. 22, No. 3, lk 291.

<sup>13</sup> J.P.Olsen, The many faces of Europeanization, Journal of Common Market Studies 2002, 40(5), lk 921-953



erinevates valdkondades (sealhulgas ruumilise planeerimise alal), millest tingitult liikmesriigid muudavad oma senikehtinud regulatsioone.

Euroopa institutsioonide huvi piiriülese koostöö järele sai alguse 1990-ndate aastate alguses. Euroopa Ühenduste Komisjoni uuringus Europe 2000 (CEC, 1991) leiti, et "ei ole ratsionaalne planeerimist kunstlikult lõpetada riigipiiridega"<sup>14</sup>. Uuringus asuti seisukohale, et ruumiline areng omab piiriülest ja riigiülest mõju, mida regionid või riigid iseseisvalt ainult oma territooriumiga piirdudes ei saa efektiivselt suunata ega rakendada.

Kuigi Euroopa Liit liigub erinevate regulatsioonide ja institutsioonide harmoniseerumise poole on täielik ühtlustamine problemaatiline. Näiteks Saksamaal on ruumilise arengu suunamise pädevus antud osaliselt liidumaade pädevusse, kes ei ole aga osalised Euroopa Liidu tasandil tehtavate planeerimist puudutavate otsuste juures.<sup>15</sup>

Europe 2000 tulemusel võeti 1999.aastal Potsdamis vastu liikmesmaade ruumilist planeerimist korraldavate ministrite poolt Euroopa Ruumilise Arengu Perspektiiv (European Spatial Development Perspective - ESDP)<sup>16</sup>. ESDP kolm põhieesmärki on majandusliku ja sotsiaalse arengu sidumine, säästva arengu põhimõtete järgimine ja elluviimine, tasakaalustatud konkurentsivõime tagamine kogu Euroopa territooriumil. Lähtuvalt nendest eesmärkidest keskendutakse neljale põhivaldkonnale: linnapiirkondade areng, maapiirkondade areng, looduslik ja kultuuripärand, transport.

ESDP järglasdokumendina võeti liikmesmaade ruumilist planeerimist korraldavate ministrite poolt 2007 Leipzgis vastu Euroopa Liidu Territoriaalne Agenda<sup>17</sup> (Territorial Agenda of the European Union - TAEU) ning 2011.aastal Ungaris Gödöllös Euroopa Liidu Territoriaalne Agenda 2020 (Territorial Agenda of the European Union 2020 – TAEU 2020). TAEU 2020 eesmärgiks on anda strateegilised suunised territoriaalsele arengule, tugevdada integratsiooni

---

<sup>14</sup> Commission of the European Communities (1991) Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities), lk 3.

<sup>15</sup> A.Faludi, Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process' International Planning Studies 2004, vol. 9, nos. 2/3, lk 164

<sup>16</sup> Committee on Spatial Development (1999) European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community).

<sup>17</sup> Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007. Arvutivõrgus kättesaadaval [http://www.infocooperare.ro/Files/Territorial%20Agenda%20of%20the%20European%20Union\\_20093195.pdf](http://www.infocooperare.ro/Files/Territorial%20Agenda%20of%20the%20European%20Union_20093195.pdf).

territoriaalplaneerimise osas kõikidel valitsemise tasanditel ning kindlustada TAEU 2020 ellurakendamine vastavalt territoriaalse ühtekuuluvuse põhimõttele.<sup>18</sup>

### 1.3 Detailplaneering ja tema koht Eesti planeerimissüsteemis

PlanS-s käsitleb planeeringute liike teine peatükk. Planeeringud on jaotatud üldistusastmest ja ülesannete iseloomust tulenevalt neljaks: üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, üldplaneering ja detailplaneering.

Eesti planeerimissüsteem on hierarhiline, st liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Teisest küljest on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele. Üldplaneeringu muutmise lubatavust on täpsemalt käsitletud töö alapeatükis 1.4.

Võrdluseks näiteks Saksamaal eristatakse kohalikku ja piirkondlikku, riiklikku ja vajaduse korral rahvusvahelist planeerimist. Kohalikud omavalitsused on autonoomsed. Kohalikul tasandil planeerimist nimetatakse 'Raumordnung' (sõna otseses mõttes ruumiline tellimine). Föderaalseadused seavad üldsuunised, mille alusel saavad 16 liidumaad teha oma reguleerivat planeeringut piirkondlikul tasandil. Saksa planeerimissüsteem põhineb seega laiaulatuslikul integreeritud lähenemisel. Saksamaa planeerimine on rohkem reguleeriva iseloomuga kui suunava iseloomuga. Algatused tulevad mitte planeerijatelt vaid selle valdkonna ja/või erasektori arendajatelt. Nad peavad järgima kohustuslikke kehtivaid planeeringuid, kuid sellega nende roll planeerimisel sageli lõpeb<sup>19</sup>.

Eestis koostatakse kogu riigi territooriumi kohta üleriigiline planeering (PlanS § 6) ning see on aluseks riigi ruumilise arengu strateegia kujundamisele ja asustuse arengu suunamisele. Üleriigilise planeeringuga seatakse ülesanded maakonnaplaneeringutele. Üleriigilise planeeringu 'Eesti 2030'<sup>20</sup> kehtestas Vabariigi Valitsus 30.08.2012 korraldusega nr 368.

---

<sup>18</sup> Territorial Agenda of the European Union 2020 Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary, lk 4. Arvutivõrgus kättesaadaval <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>.

<sup>19</sup> A.Faludi, Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process' International Planning Studies 2004, vol. 9, nos. 2/3, lk 163-164

<sup>20</sup> Üleriigiline planeering 'Eesti 2030'. Vabariigi Valitsuse korraldus 30.08.2012 nr 368. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://eesti2030.wordpress.com/>

Maakonnaplaneering (PlanS § 7) koostatakse maakonna või selle osa kohta. Maakonnaplaneering on aluseks maakondliku ruumilise arengu kujundamisele ja arengu suunamisele ning riiklike ja kohalike huvide tasakaalustamine. Maakonnaplaneering on aluseks üldplaneeringute koostamisele ja detailplaneeringute või projekteerimistingimuste koostamisele, kui üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta maakonnaplaneeringus sätestatud (PlanS § 7 lg 4).

Üldplaneering (PlanS § 8) koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta. Üldplaneeringu ülesandeks on valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine, üldiste maakasutus- ja ehitustingimuste määramine, sh detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine lisaks PlanS § 3 lõikes 2 sätestatud. Üldplaneering on aluseks detailplaneeringutele ja projekteerimistingimustele, samuti maakorraldusele (PlanS § 8 lg 7).

Detailplaneering (PlanS § 9) koostatakse valla või linna osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Detailplaneeringu ülesandeks on kinnisasjadele konkreetsete maakasutus- ja ehitustingimuste (krundi ehitusõigus, arhitektuurinõuded jne) ja piirangute kehtestamine. Detailplaneering on aluseks katastritoimingutele ning ehitusprojekti koostamisele (PlanS § 9 lg-d 8-9). Detailplaneeringu koostamine ehitise püstitamiseks on nõutav vaid PlanS § 3 lõikes 2 ja üldplaneeringuga määratud aladel ja juhtudel. Lisaks võib detailplaneeringu koostamise kohustus tuleneda eriseadusest, näiteks kalda ehituskeeluvööndisse tehnovõrgu kavandamisel (looduskaitseeadus § 38 lg 5 p 8). Detailplaneeringu koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus (PlanS § 10 lg 5). Detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus (PlanS § 24 lg 3).

PlanS § 2 lõikest 1 tulenevalt on detailplaneering planeerimise käigus valmiv dokument. Detailplaneering koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Detailplaneeringu tekstis ehk seletuskirjas esitatakse planeeringuala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ja planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused.

Detailplaneeringu seletuskirja ülesanne on aidata mõista ja tõlgendada planeeringulahendusi ning tagada teostus planeeringus ettenähtud viisil<sup>21</sup>. Planeeringu vormistamise nõuded kehtestab regionaalminister (PlanS § 2 lg 2). Neid nõudeid ei ole veel jõutud kehtestada.

#### **1.4. Detailplaneeringuga üldisema planeeringu muutmise lubatavus**

Nii nagu eepool sai märgitud, on Eesti planeerimissüsteem on hierarhiline, st liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Teisest küljest on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele. Siinkohal on oluline märkida, et planeeringuga saab teha ainult järgmise planeeringu liigi muutmise ettepanekut, st näiteks detailplaneeringuga saab teha üldplaneeringu muutmise ettepanekut, kuid ei saa teha maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut.<sup>22</sup>

Planeeringute hierarhiat arvestades on iga planeering aluseks järgmise liigi planeeringu koostamisele. Samas maakonnaplaneering on aluseks ka detailplaneeringute koostamisele, kui kehtestatud üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatud (PlanS § 7 lg 4). Antud eriregulatsiooni tingis 1. jaanuarist 2003 jõustunud PlanS, mis tõi sisse uue kohustusliku planeerimisülesandena sisse loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning roheline võrgustiku toimimist kavandavate meetmete kavandamise (PlanS § 7 lg 3 p 7). Kuna maakonnaplaneeringuid võib koostada teemaplaneeringuna kehtiva maakonnaplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks (PlanS § 7 lg 2 p 3), siis kehtestati maakondades eelmainitud teemat käsitlevad maakonnaplaneeringu teemaplaneeringud. Näiteks kehtiva Harju maakonnaplaneeringu<sup>23</sup> täiendamiseks selle teema osas kehtestati 2003.aastal nn roheline võrgustiku teemaplaneering<sup>24</sup>. Antud teemaplaneering on tulenevalt PlanS § 7 lõikest 4 aluseks detailplaneeringute koostamisele kõikides Harju maakonna omavalitsustes, kelle üldplaneeringutes ei ole seda teemat käsitletud.

---

<sup>21</sup> Elina Raatikainen jt. Detailplaneeringu seletuskiri: planeeringu koostamine. Projekt Baltic Palette 2004, lk 19

<sup>22</sup> Jüri Lass. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2003, lk 9

<sup>23</sup> Harju maakonnaplaneeringu I etapp. Kehtestatud Harju maavanema 19.04.1999 korraldusega nr 1682.

Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://harju.maavalitsus.ee/et/maakonnaplaneering>

<sup>24</sup> Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneering "Asustust ja maakastust suunavad keskkonnatingimused".

Kehtestatud Harju maavanema 11.02.2003 korralduse nr 356-k. Arvutivõrgus kättesaadaval:

<http://harju.maavalitsus.ee/et/roheline-vorgustik>

PlanS § 9 lõike 7 kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajadusel sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut. Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on:

- 1) vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine;
- 2) üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine;
- 3) muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.

Ainus konkreetne ja üheselt tõlgendatav põhilahenduse muutmise õiguslik kategooria on üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine. Punktid 1 ja 3 erilisi materiaalõiguslikke juhiseid ei anna, ainult määratlemata õigusemõisteid "ulatuslik või oluline muutmine". Arusaadav on, et kõiki põhilahenduste muutmise objektiviseeritud tunnuseid ei ole võimalik määratleda. Samas ei tule kohaliku omavalitsuse ilmajätmine optimaalsematest materiaalõiguslikest suunistest kasuks detailplaneeringu õiguskindlusele ja õigusselgusele.

Põhilahenduse muutmise väär tõlgendus toob üpris tõenäoliselt kaasa detailplaneeringu kehtestamise tühisuse, kuna PlanS-ga on sätestatud üldplaneeringut muutva detailplaneeringule tunduvalt rangemad menetlusnõuded kui üldplaneeringu kohasele detailplaneeringule. Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu avalik väljapanek on 2 nädalat pikem (PlanS § 19 p 4), üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut saab kehtestada vaid maavanema nõusolekul (PlanS 24 lg 5), üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut saab kehtestada ainult valla- või linnavolikogu (KOKS § 22 lg 1 p 33), mitte valitsus<sup>25</sup>.

Kuigi PlanS lubab detailplaneeringuga üldplaneeringut muuta põhjendatud vajadusel võib riigikohtu lahendite põhjal väita, et üldplaneeringu muutmine saab toimuda ikkagi erandjuhtudel ja sellisel juhul peab olema olemas ülekaalukas huvi.

Üldisema planeeringu muutmise puhul, eriti erahuvidest lähtuva detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist on vaja eriti põhjalikult motiveerida, erinevaid huvisid ja väärtusi hinnata, analüüsida planeeringulahenduse alternatiive ning hinnata võimalikke mõjusid.

---

<sup>25</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1993, 37, 558...RT I, 26.03.2013, 6

Detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast ning selle menetlemisel ei ole võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks üldplaneeringu muutmise jääma erandiks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. Üldplaneeringu muutmiseks põhjendatud vajaduse äratundmisel on haldusorganil planeerimismenetlusele omaselt lai kaalutlusruum. Linna või valla arengu põhisuundade ja tingimuste määramine on omavalitsusüksuse otsustuspädevuses ning nõuetekohase menetluse läbiviimisel on omavalitsusüksus õigustatud varem tehtud otsuseid muutma.<sup>26</sup>

Üldplaneeringus fikseeritud keskkonnakaitselised ja muud kohaliku omavalitsusüksuse säästva ning tasakaalustatud arengu kriteeriumid on olulisteks asjaoludeks, mida vältimatult tuleb arvestada üldplaneeringu muutmise ettepaneku ja seeläbi ka detailplaneeringu algatamise taotluse põhjendatuse hindamisel. Detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada üldplaneeringu muutmise ettepanekut. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise on võimalik vaid erandlikult näiteks üldplaneeringu kehtestamise järel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral.<sup>27</sup>

Üldplaneeringu liiga lihtsa muutmise kohta tegi kriitikat ka Riigikontroll oma 2009.aasta auditi aruandes, märkides et praktikas suunatakse kohalikku arengut üldplaneeringu asemel detailplaneeringutega siis, kui üldplaneering puudub; üldplaneeringut muudetakse järjepidevalt detailplaneeringutega; üldplaneering on väga üldine ning sisulised maakasutus- ja ehitustingimused määratakse alles detailplaneeringutega.<sup>28</sup>

Töö kirjutaja hinnangul omab üldplaneeringu muutmise põhjendatuse juures olulist tähendust üldplaneeringu enda ajakohasus ja regulatiivsus. Oma ajakohasuse minetanud üldplaneeringu puhul, mille õiguslikud suunised võivad tugineda ammu kehtivuse kaotanud seadustele ning mis ei arvestada vahepeal asetleidnud arengutega, muutmise põhjendatus peaks olema lihtsam kui hiljuti kehtestatud keskkonnamõju strateegilise hindamise läbinud üldplaneeringu muutmise puhul. Näiteks Rae vallas kehtiv üldplaneering on pärit 1993.aastast ja reguleeri paljusid teemasid, mis toodi sisse hiljem kehtestatud PES-i ja PlanS-ga.

---

<sup>26</sup> RKHKo 3-3-1-12-07

<sup>27</sup> RKHKo 3-3-1-79-09

<sup>28</sup> Riigikontrolli auditi aruanne Riigikogule 2009. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2090/language/et-EE/Default.aspx> , lk 2-3

## 1.5. Järeldused

Eesti on oma planeerimisõigusesse integreerinud Euroopa Liidu dokumentidest tuleneva ruumilise planeerimise ja säästva arengu põhimõtted, sh keskkonnakaitse eesmärgi. Euroopa Liidu osatähtsus ruumilise planeerimise alal kasvab pidevalt ja Euroopa Liidu erinevate institutsioonide poolt vastuvõetud planeerimisdokumendid avaldavad mõju Eesti siseriiklikus õiguses seaduste väljatöötamisele ja planeerimisega tegelevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste töö korraldamisele. Ruumilise planeerimise põhimõtte tagamine on planeerimisseaduse kandvaks eesmärgiks. Detailplaneeringu koostamisel erinevate valdkondade integreerimine nõuab tavapärasest haldusmenetlusest põhjalikumalt kaalutlusõiguse teostamist, kuna arvestada tuleb paljude eesmärkidega, mis ei pruugi aga sugugi olla omavahel kooskõlas.

Detailplaneeringuga saab põhjendatud vajadusel muuta üldplaneeringut. Detailplaneering valmib nn ühiskondliku kokkuleppe tulemusena, mille saavutamiseks peab detailplaneeringu koostama avatud menetluses, kaasates avalikkuse ja huvitatud isikud ning tasakaalustama avalikud ja erahuvid.

Detailplaneeringu koostamisel erinevate valdkondadega arvestamise nõue tuleneb lisaks planeerimisseadusele ka paljudest teistest eriseadustest, nt looduskaitseadus ja muinsuskaitseadus. Seega Eesti õiguses on detailplaneeringu koostamisel piisavalt arusaadavalt ruumilise planeerimise põhimõtte esile toodud. Probleemiks siinjuures on aga see, et ruumilise planeerimise integreerimise, funktsionaalsuse jt nõuded on antud väga abstraktselt ning puuduvad konkreetsemad juhised nende sisustamise kohta.

Ruumilise planeerimise põhimõtte täitmise lihtsustamiseks oleks vajalik planeerimisseaduse vastavat regulatsiooni konkretiseerida ning anda objektiviseeritud juhised õigusselguse ja menetlusökonoomsuse huvides. Detailplaneeringu koostamine on aja- ja ressursimahukas tegevus. Täpsema materiaalsooõigusliku regulatsiooni andmine ruumilise planeerimise põhimõttele võimaldaks ressursse kasutada otstarbekamalt, lihtsustaks kohalikul omavalitsusel planeerimisdiskretsiooni teostamist ja looks suurema õiguskindluse planeeringu adreessaatidele.

## II. KAALUTLUSÕIGUSE OLEMUS JA PLANEERIMISDISKRETSIOONI ERIPÄRA

Käesoleva peatüki eesmärgiks on ülevaate andmine kaalutusõiguse olemusest ning planeerimisdiskretsiooni eripärast võrreldes tavapärase haldusmenetlusega. Samuti illustreeritakse kuidas kohalik omavalitsus teostab kaalutusõigust detailplaneeringu menetluse käigus.

### 2.1 Kaalutusõiguse mõiste ja olemus

Kaalutusõigus sätestatakse seadusega. Seetõttu peab see igal üksikjuhul tuginema asjakohasele õigusnormile. Seadustehniliselt toimub kaalutusõiguse andmine selgesõnalise viitega "kaalutusõigus", enamasti siiski väljenditega nagu "võib", "tohib", "on volitatud" jne. Üksikuil juhtudel võib seda tuletada ka seaduse kontekstist.

Kaalutusõigus on omane haldusele, tuleneb seadusest ja põhineb võimalusel valida kaalutusnormis sätestatud õiguslike tagajärgede vahel või võimaluses otsustada, kas õiguslikku tagajärge üldse kohaldada. Diskretsiooni kohaldamine juhtudel, kui seadus seda ette näeb, pole mitte üksnes administratsiooni õigus, vaid ka kohustus. Diskretsiooni korras isiku jaoks negatiivse otsuse tegemine peab olema põhjalikult motiveeritud.<sup>29</sup>

Volitus kaalutusõiguse teostamiseks peab olema formuleeritud üheselt mõistetavalt. Selleks, et normi adressaadil oleks selge, et talle on antud õigus kaalutusõiguse teostamiseks. Vastasel juhul viib see paratamatult kaalutusvigade tekkimisele.<sup>30</sup>

Eesti õiguspraktikas on käibel nii kaalutusõiguse kui diskretsiooni terminid, mida kasutatakse sünonüümidenä. Kaalutusõigust võimaldavaid norme nimetatakse kaalutusnormideks.<sup>31</sup>

Kaalutusõigus puudutab seadusliku regulatsiooni õiguslikku tagajärge. Kaalutusõigusega on tegemist siis, kui haldus võib seaduse faktilise koosseisu täideviimisel valida erinevate toimumisviiside vahel. Seadus ei seo faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikku tagajärge (nagu see on seadusega seotud halduse puhul), vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise

---

<sup>29</sup> RKHKo 3-3-1-52-02

<sup>30</sup> K.Merusk, jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 75

<sup>31</sup> A.-T. Kliimann (1932), lk 222



kindlaks määrama, kusjuures talle antakse kaks või enam tegutsemisvõimalust või omistatakse teatud tegevusruum.<sup>32</sup>

Kaalutusõigus võib põhineda sellel, kas haldus üldse tahab rakendada lubatavat abinõu (otsustusvabadus) või sellel, millise lubatud abinõudest ta tahab kasutusele võtta.

Kehtivas Eesti õigussüsteemis on kaalutusõiguse mõiste sätestatud haldusmenetluse seaduses<sup>33</sup> (HMS). HMS § 4 lõike 1 kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Halduse kaalutusõigus võib väljenduda ka haldusorgani õiguses kasutada määratlemata õigusmõistet, mille sisustamisel on seadusandja jätnud haldusele teatava vabaduse. Näitena võib tuua mõiste "avalik huvi". Mõiste sisu ei ole kindlalt määratletud ja see jätab haldusorganile võimaluse anda neile selge sisu üksikjuhtumi asjaoludest lähtudes.<sup>34</sup>

Kaalutusõiguse teostajaks on HMS § 8 lõikest 1 tulenevalt haldusorgan, kes on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Haldusorgan teostab kaalutusõigust haldusmenetluses.

Kaalutusõigus ei anna haldusele vabadust ega suvalisust. Ei ole olemas vaba kaalutusõigust vaid üksnes kohusepärane diskretsioon või veel parem õiguslikult seotud diskretsioon. Asutus on kohustatud) diskretsiooni teostama volituse eesmärgist ja seaduslikest piiridest lähtudes. Kui asutus ei järgi õiguslikke nõudeid, kasutab ta diskretsiooni valesti ja seega õigusvastaselt.<sup>35</sup>

Kaalutusõiguse teostamise piirideks on teo koosseis, seaduse eesmärk ja mõte ning põhiseaduslikud väärtused. Kaalutusõiguse teostamisele asumiseks peab olema täidetud kaalutusnormi abstraktne faktiline koosseis. Selleks tuleb hinnata faktilisi asjaolusid, tõlgendada õigesti normi abstraktset faktilist koosseisu ning õiguspäraselt subsumeerida.

---

<sup>32</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn, Juura 2004, lk 84

<sup>33</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58. 354. ...RTI, 23.02.2011, 8

<sup>34</sup> Nele Parrest, Anno Aedmaa. Ülevaatlük õppematerjal haldusõigusest. Riigikantselei, Tallinn 2003, lk 9

<sup>35</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn, Juura 2004, lk 87

Kui subsumeerimine ei ole võimalik, siis ei saa kaalutlusnormi antud üksikjuhtumil kohaldada. Seaduse eesmärgist ja mõttest kinnipidamiseks tuleb tõlgendamise abil leida need kriteeriumid, millest seadusandja on seaduse vastuvõtmisel lähtunud ja tähtsaks pidanud. Halduse tegevus peab olema kooskõlas ka põhiseadusest tulenevate õiguste ja väärtustega. Lisaks võrdse kohtlemise printsiibile ja proportsionaalsuse põhimõttele võivad kaalutlusotsustuse sisu mõjutada näiteks usalduse kaitse ja õiguspärase ootuse põhimõte.<sup>36</sup>

Kaalutlusõigus tähendab, et haldusel on võimalik valida erinevate käitumisviiside vahel. Üksikjuhtumi puhul võib valik siiski väheneda ühe võimaluseni. Nii on juhul kui ainult üks otsus on õiguspärane, kõik teised sisaldaksid diskretsioonivigu. Haldusorgan on sel juhul kohustatud "valima" selle järele jääva otsuse. Niisugustel juhtudel räägitakse diskretsiooni redutseerimisest nullini või kaalutlusõiguse vähenemisest. Diskretsiooni redutseerimine nullini või tuleneda eriti põhiõiguste ja muude põhiseaduse sätete toimest.<sup>37</sup>

Kaalutlusõiguse teostamist piiravad ka haldussisese suunitlusega eeskirjad, millest haldusorgan peab oma tegevuses lähtuma. Näiteks peab kohalik omavalitsus kehtestama valla või linna ehitusmääruse planeerimise ja ehitamise reeglite seadmiseks (PlanS § 5). Haldusorgan peab kaalutlusõiguse teostamisel arvestama ka HMS § 5 lõikega 2, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

## 2.2 Kaalutlusvead

Õigusriigi ja hea halduse põhimõtete kohaselt ei tähenda kaalutlusõigus mingil juhul asutuse kontrollimatut suva. Suva võiks viia võimu kuritarvitamiseni või ka lihtsalt hooletu otsuseni. Seetõttu peab kaalutlusotsus olema õiglane ja mõistlik. On terve rida täpsemaid kriteeriume, millele kaalutlusotsus peab vastama. Kaalutlusreegli rikkumisel on tegemist kaalutlusveaga. Kuna ka määratlemata õigusmõistete rakendamine ei tohi olla meelevaldne, rakenduvad kaalutlusreeglid ka nende sisustamisele<sup>38</sup>. Üldistades diskretsioonivigade kataloogi, võib välja tuua järgmised rühmad<sup>39</sup>:

---

<sup>36</sup> K.Pikamäe. Kaalutlusõigus ja selle kohtulik kontroll. 2003, lk 26. Arvutivõrgus: <https://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/680/Pikamae.pdf?sequence=5>

<sup>37</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn, Juura 2004, lk 90

<sup>38</sup> Anno Aedmaa, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, Einar Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 281

<sup>39</sup> Kalle Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, Juura Õigusteabe AS, Tallinn 1997.

1) Diskretsiooni mittetarvitamine - diskretsiooni mittetarvitamisega on tegemist siis, kui otsustav haldusorgan loeb ennast olevat seotud seadusega ja sellepärast ei kasuta ta ka seda õigust, kuna ta ei saa aru, et seadus on andnud talle diskretsiooni teostamise volituse. Samuti siis, kui haldusorgan ei kontrolli ja ei kaalu diskretsiooninormi rakendamisel kõiki võimalusi, mis talle on otsustamiseks antud, samuti ei võta arvesse kõiki asjaolusid.

Diskretsioonivolituse mittetäielik kasutamine ja olulistele asjaoludele mittetuginev kaalumise võivad endast kujutada sellist olulist diskretsiooniviga, mis on kaalutusotsuse tühistamise aluseks.<sup>40</sup>

2) Diskretsiooni piiride ületamine - diskretsiooni piiride ületamisega on tegemist siis, kui haldusorgan võtab suurema otsustamisvabaduse, kui seadus seda lubab. Teisisõnu ta ületab diskretsiooni välised piirid ehk seadusega sätestatud diskretsiooni raamid.

3) Diskretsiooni kuritarvitamine - diskretsiooni kuritarvitamisega on tegemist siis, kui haldusorgan ei pea kas teadlikult või ekslikult kinni diskretsiooni õiguslikult determineeritud sisemistest piiridest. Diskretsiooni kuritarvitamisega on tegemist, kui haldusotsus ei rajane asjakohasel kaalutlusel. Siin võib tegemist olla omavoliga. Omavoli puhul lähtub haldusorgan pahatahtlikkusest või isiklikest subjektiivsetest kaalutlustest. Sellisel juhul on tegemist jämeda diskretsiooniveaga<sup>41</sup>. Diskretsiooni kuritarvitamisega on ka tegemist kui rikutakse võrdsuse ja proportsionaalsuse printsiipi.

Kui seadusandlus ja faktilised asjaolud on uue, isikule negatiivse otsuse tegemisel samad kui eelmise, isikule positiivse otsustuse tegemisel, siis on uus otsus käsitatav diskretsiooniõiguse kuritarvitamisena. Isikut tuleb erinevatel ajamomentidel, kui pole muutunud õiguslikud ja faktilised asjaolud või pole ilmnunud seniteadmata asjaolusid, kohelda ühtemoodi.<sup>42</sup>

Kaalutusõigus võib väljenduda ka haldusorgani õiguses kasutada määratlemata õigusmõistet, mida tuleb sisustada seadusandja poolt ettekirjutatud juhiste ja eesmärkide abil.

Peamine vahend diskretsioonivigade vältimiseks on õiglane menetlus: ametnik peab olema erapooletu ja käituma heas usus, puudutatud isikud ja ametiasutused tuleb kaasata otsuse tegemisse ning tehtud valikut tuleb põhjendada.

---

<sup>40</sup> RKHKo 3-3-1-87-07

<sup>41</sup> U.Häfelin, W.Haller. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 3.neubearb.Aufl.Zürich, 1993, S. 502

<sup>42</sup> RKHKo 3-3-1-68-02

Kui asjaosalistel lastakse kavandatava otsuse suhtes oma arvamust avaldada, siis kooruvad asutuse jaoks selgemini välja need olulised aspektid, mida kaalutusotsuse tegemisel arvestada tuleb. Ilma asjaosalisi ära kuulamata võib olla üsna raske selgitada tagajärgi, mida haldusakt neile võib põhjustada. Otsusele kirjalike põhjenduste lisamine sunnib ametnikke põhjalikumalt kõiki poolt ja vastuargumente läbi kaaluma.<sup>43</sup>

### 2.3 Planeerimisdiskretsiooni eripära

Haldusorganil (kohalikul omavalitsusel) on planeeringu koostamisel ulatuslik diskretsiooniruum. Üha enam on eelistatud mõistet "planeerimise kujundamise vabadus", mis tähistab planeerimisotsuste eripära. Need ei põhine valdavalt mitte tingimuslikult sõnastatud õigusnormidel, vaid lõplikult kavandatud eesmärkide ja kaalumise põhimõtetega planeerimisseadusel. Vahetegemine määratlemata õigusmõiste ja diskretsioonivolituse vahel kaotab nende normide omapära tõttu olemusliku mõtte<sup>44</sup>. Haldusorgan peab temale seadusega antud ülesannete raames tegutsema iseseisvalt.

Planeerimisotsustuste omapära - nende ulatusliku diskretsioonilisuse - tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ära kuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.<sup>45</sup>

Planeerimist iseloomustab lai diskretsiooniõigus sellepärast, et seadusandjal pole võimalik konkreetsel juhul kõige kaitsmisvääremaid hüvesid ette ennustada. Planeerimismandaat, mille seadusandja on haldusele andnud, eeldab õigustuse ja sellise vaba kujundusruumi olemasolu, kus kaitsavad õigushüved pole seaduslikul tasandil kindlaks määratud, vaid võimaldavad halduse poolseid eesmärgikorrekture, eesmärgipüstitusi ja vahendite valikut<sup>46</sup>.

Tulenevalt planeerimise eripärast tuleb igas konkreetses kohas need tingimused seada vastavalt koha ehitus- ja maakasutustavadele, looduslikele tingimustele, avalikele huvidele jne. Seega peab kohalik omavalitsus igal konkreetsel juhul kasutama kaalutusõigust, et otsustada, missuguste tingimuste seadmine konkreetses kohas vajalik on.<sup>47</sup>

Planeering on õiguspärane ainult juhul, kui ta on piisavalt põhjendatud. Planeeringu vajalikkuse küsimuses ei ole oluline puudutatud kolmandate isikute või halduskohtu

---

<sup>43</sup> Anno Aedmaa, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, Einar Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 285

<sup>44</sup> H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn, Juura 2004, lk 100

<sup>45</sup> RKHKo 3-3-1-8-02

<sup>46</sup> K.Hawkins. The Uses of Discretion. Clarendon Press. Oxford 1992.

<sup>47</sup> Lilian Hansar. Miljövärtused linnas. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2004, lk 11

seisukoht, vaid ainult kohaliku omavalitsuse arvamus. Kohalikud planeeringud on vajalikud siis, kui omavalitsuse planeerimiskontseptsioonis on võimalik neid vajalikena käsitleda. Omavalitsusel on vajalikkuse suhtes väga laiaulatuslik planeerimisega seotud kaalutusõigus, et ta saaks ”teha teadlikult linnaehituslikku poliitikat”.<sup>48</sup>

Detailplaneeringute üle on kohtulik kontroll oma ulatuselt piiratud. Küsimuse sellest, mida planeeringualale rajada, saab otsustada detailplaneeringu kehtestamisel haldusorgan. Üldjuhul ei saa kohus haldusorgani asemel muuta planeeringulahendust.<sup>49</sup>

Väga ulatusliku kaalumiseruumi ja sisult hinnanguliste otsustuste puhul on oluline küll motivatsiooni olemasolu, kuid selliste otsustuste omapärast tingitult ei ole motiivid halduskohtus sisuliselt kontrollitavad. Motivatsioonist saab tuleneda otsustuse õigusvastasus vaid juhul, kui selgub, et lähtutud on asjakohatutest ja täiesti sobimatutest kaalutlustest.<sup>50</sup>

Kohalik omavalitsus, teostades planeerimisdiskretsiooni, peab kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, piisavalt põhjendades, miks menetlusosalise poolt esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.

Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, sealhulgas detailplaneeringu vastuvõtmise küsimuse lahendamiseks, peab haldusorgan planeeringu koostajat ja vajadusel ka teisi puudutatud isikuid kaasates koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Sellise teabe kogumine võib seisneda ka ekspertiiside tellimises.<sup>51</sup>

Kohalik omavalitsus peab planeeringu menetlemise käigus piisava tõhususega täitma PlanS-st tulenevaid kohustusi mh erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel. Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb tal piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud.

---

<sup>48</sup> Wolfgang Ever. Saksa planeerimisõiguse põhijooned, *Juridica*, 2006, nr 7, lk 447

<sup>49</sup> RKHKo 3-3-1-15-08

<sup>50</sup> RKHKo 3-3-1-62-02

<sup>51</sup> RKHKo 3-3-1-42-02

Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.<sup>52</sup>

Siinjuures tuleb arvestada aga sellega, et kohalik omavalitsus ei tohi planeerimisdiskretsiooni teostamisel eirata halduse seaduslikkuse põhimõtet, mis tähendab, et planeeringus kitsenduste seadmise volitus ja diskretsioonivolituse piirid peavad tulema seadusest. Omandiõigus on põhiseadusega kaitstud erahuvi ning niisuguses olukorras võib kohalik omavalitsus planeeringuga kehtestada ainult selliseid kitsendusi, milleks tal on olemas õiguslik alus.<sup>53</sup>

Põhiseaduse<sup>54</sup> (PS) § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata, s.t põhiõigusi riivata ainult kolmel tingimusel<sup>55</sup>:

- 1) Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega;
- 2) Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud;
- 3) Piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Planeerimisdiskretsiooni teostamisel tuleb arvestada põhiõigustega. Eriti olulisteks põhiõigusteks on õigus vabale eneseteostusele (PS § 19), õigus tervise kaitsele (PS § 28), õigus tegeleda ettevõtlusega (PS § 31), õigus omandi kasutamisele (PS § 32). Lisaks on olulised loodusvarade ja loodusressursside, kui rahvusliku rikkuse, säästliku kasutamise kohustus (PS § 5) ning elu- ja looduskeskkonna säästmise ja keskkonnale kahju hüvitamise kohustus (PS § 53).<sup>56</sup>

PS § 32 alusel (mis lubab omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras) sätestatud PlanS § 31 võimaldab kehtestatud detailplaneeringu elluviimiseks kohaldada kinnisasja sundvõõrandamist kinnisasja sundvõõrandamise seaduses<sup>57</sup> ettenähtud alustel ja korras.

Kuna Eestis kehtib planeeringute hierarhia, siis lisaks seadustest ja nende alusel antud määrustest tulenevatele piirangutele, tuleb planeerimisdiskretsiooni teostamisel

---

<sup>52</sup> RKHKo 3-3-1-37-04

<sup>53</sup> Liina Kanger. Avaliku ja erahuvi tasakaalustamine ruumilise planeerimise menetluses kui kohaliku omavalitsuse ülesanne: miljöväärtusega hoonestusala näitel. Bak.töö: Eesti üliõpilaste teadustööde 2006.a riikliku konkursi töö, Tartu Ülikool, Tartu 2006 lk 24-25.

<sup>54</sup> Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 RT I... RT I, 27.04.2011, 2

<sup>55</sup> R.Alexy. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001, lk 35

<sup>56</sup> Kalle Merusk. Discretion of Interests in Planning Procedure: Legal Protection and Abuse of Discretion, Juridica International XI 2006, lk 139

<sup>57</sup> Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. – RT I 1995, 30, 380... RT I, 14.02.2013, 4

detailplaneeringu menetluses arvestada ka üldisematest planeeringutest tulenevate reservatsioonidega.

Planeerimisdiskretsiooni teostamisel peab kohalik omavalitsus hindama ka seda, kas detailplaneeringuga on võimalik üldsegi saavutada soovivat õiguslikku tagajärge. Kui tagajärge ei ole võimalik detailplaneeringuga saavutada, siis ei tohiks detailplaneeringut üldsegi algatada. Näiteks on Riigikohus ühes oma lahendis<sup>58</sup> leidnud, et detailplaneeringu algatamise eesmärk saavutada maa munitsipaliseerimine ei saanud olla õiguspärane, sest vaidlusalune maa ei saanud põhimõtteliselt kuuluda munitsipaliseerimisele.

## **2.4 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu menetluses**

Detailplaneeringut puudutavale ettepanekule vastates ei otsusta kohalik omavalitsus veel lõplikult, millisel kujul planeering kehtestada. Kohustus vastata ettepanekule on kohalikul omavalitsusel tervikuna. See, kes võib omavalitsusüksuse nimel vastuse saata, on linna või valla sisepädevuse küsimus. Vastus ei ole haldusakt. Ettepanekule vastamine on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Vastusele võib ettepaneku esitaja omakorda vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada ettepaneku üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Ettepanekut saab kaitsta planeeringu avaliku arutelu käigus. Omavalitsus võib pärast ettepaneku tagasilükkamist seda planeeringu kehtestamisel siiski arvesse võtta. Lõplikuks otsuseks ettepaneku suhtes on detailplaneeringu kehtestamise otsus, mitte vastus.<sup>59</sup>

Seega lõpliku kaalutusotsuse, millest tulenevalt õiguslikud tagajärjed, teeb kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtestamise otsustamisega. Samas arvestades planeerimisseaduse ülesehitust ja menetlustoiminguid teostab kohalik omavalitsus kaalutusõigust kogu detailplaneeringu koostamise protsessi vältel.

Kohalik omavalitsus teostab kaalutusõigust:

- 1) Detailplaneeringu algatamisel;
- 2) Detailplaneeringu koostöö ja kaasamise ning kooskõlastamise käigus;
- 3) Detailplaneeringu vastuvõtmisel;

---

<sup>58</sup> RKHKo 3-3-1-44-05

<sup>59</sup> RKHKo 3-3-154-03

- 4) Detailplaneeringu avalikustamise käigus tehtud ettepanekute ja vastuväidete kohta seisukoha andmisel;
- 5) Detailplaneeringu kehtestamisel.

Planeerimisotsus on seega kaalutlusotsus, mis valmib planeeringu protsessi tulemusel. Kohalik omavalitsus peab eelpool loetletud menetlustoimingute läbiviimisel uurima puudutatud avalike ja erahuvisid ehk koguma kaalutlusmaterjali, erinevate õigushüvede kaalumise käigus tuvastama kaitsmisväärsema hüve ning selle põhjal langetama oma otsused.

Planeerimisotsuse langetamisel võib eksida nii menetlusõiguse kui ka materiaaõiguse vastu. Nii võib planeerimisotsus osutada õigusvastaseks menetlusvea tõttu, näiteks, kui ei avalikustatud planeerimisdokumente või rikuti osalemisõigusi (nt ei kuulatud ära puudutatud isikuid). Planeerimisotsus võib õigusvastane olla ka seetõttu, et ei pööratud tähelepanu materiaalsele keskkonnaõigusele, ükskõik kas siseriiklikul või Euroopa tasandil. Õigusvastasus võib tuleneda ka sellest, et haldusorgan tegi puudutatud huvide kaalumisel õiguslikke vigu (nt jättis olulised faktilised asjaolud arvesse võtmata). Planeerimisotsust võib kontrollida ainult kirjeldatud laadi õiguslike vigade suhtes, mitte aga selles suhtes, kas võeti vastu parim võimalikest planeerimisotsustest. Üldiselt ei ole olemas ühte ja ainust parimat planeerimisotsust õiguslikus mõttes; pigem võivad õiguslikust aspektist vaadatuna olla laitmatud mitu varianti.<sup>60</sup>

Millise haldusdokumendiga erinevaid menetlustoiminguid vormistatakse määratakse kindlaks ehitusmääruses (PlanS § 5). PlanS § 5 lõike 2 kohaselt kehtestatakse ehitusmäärus kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks.

Planeeringu algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsused vormistatakse üksikaktidena, volikogu otsusega või valitsuse korraldusega. Detailplaneeringu koostöö, kaasamise ja kooskõlastamise käigus ning avalikustamise käigus antud kohaliku omavalitsuse seisukohad esitatakse kirjalikult, korralduse või otsusega vormistamata.

#### **2.4.1 Kaalutlusõiguse teostamine detailplaneeringu algatamisel**

PlanS-i § 10 lõike 1 kohaselt võib iga isik teha detailplaneeringu algatamise ettepaneku. Mitmed kohalikud omavalitsused, näiteks Tallinna linn, nõuavad planeeringu algatamise

---

<sup>60</sup> Eckart Hien. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. *Juridica* 2006, nr 7, lk 455-456



taotlejalt eskiisi ja illustratsiooni esitamist<sup>61</sup>. PlanS § 12 lõike 7 järgi tähendab detailplaneeringu algatamine kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et planeeringu koostamisele tuleb asuda.

Isegi, kui kohalik omavalitsus algatab detailplaneeringu koostamine, ei tekita detailplaneeringu koostamine, planeerimismenetluse kulude kandmine ja planeeringu lähteülesande kinnitamine kaitstavat usaldust, et planeering algatatud kujul ka kehtestatakse. See oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega ja planeerimismenetluse avalikkuse kaasamise põhimõttega.<sup>62</sup>

Kui kohalik omavalitsus ei pea detailplaneeringu algatamist võimalikuks, võib ta põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Seaduses ei ole planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ammendavalt sätestatud. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist. Samas on isik õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.<sup>63</sup> Detailplaneeringu algatamisest keeldumine on haldusakt, mida huvitatud isikul on võimalik vaidlustada.

Seega juba planeeringu algatamise staadiumis peab kohalik omavalitsus kaaluma detailplaneeringu algatamise perspektiivikut ja taotleja poolt tehtud ehitusõiguse ettepaneku vastavust üldisematele planeeringutele, teistele ruumilise planeerimise aluseks olevatele planeerimisdokumentidele ning linna enda planeerimispoliitikale.

#### **2.4.2 Kaalutlusõiguse teostamine detailplaneeringu koostöö ja kaasamise ning kooskõlastamise tulemusena**

Detailplaneeringu algatamisele järgneb detailplaneeringu koostöö ja kaasamise etapp (PlanS § 16) ja kooskõlastamise etapp (PlanS § 17). Planeerimismenetluses on oluline avalikkuse nõuetekohane kaasamine. Kohalikul omavalitsusel tuleb planeerimismenetluses piisavalt tõhusalt täita seadusest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade

---

<sup>61</sup> Tallinna linna ehitusmäärus - RT IV 09.03.2013,42, § 11 lg 7 p 1-2.

<sup>62</sup> RKHKo 3-3-1-15-01

<sup>63</sup> RKHKo 3-3-1-79-09

arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel.<sup>64</sup>

Detailplaneeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasnedavate võivate mõjude tutvustamiseks korraldab kohalik omavalitsus väljapanekuid ja avalikke arutelusid vastavalt vajadusele (PlanS § 16 lg 2). Vähemalt ühe arutelu tegemine on kohustuslik, kui tegemist on PlanS § 10 lg 6<sup>1</sup> juhusega (nt kui detailplaneering muudab üldplaneeringut). Neid esialgseid väljapanekuid ja arutelusid tuleb eristada pärast planeeringu vastuvõtmist (PlanS § 18 lg 1) korraldatavast avalikust väljapanekust ja arutelust.

PlanS § 16 lõike 1 kohaselt koostatakse detailplaneeringud koostöös planeeritava maa-ala elanike ja teiste huvitatud isikutega; planeeritava maa-ala elanikke esindavate mittetulundusühingute ja sihtasutustega; Keskkonnaametiga, keskkonnamõju olulisuse puhul; Muinsuskaitseametiga, kui planeeritaval alal asub muinsuskaitseala, kinnismälestis või nende kaitsevöönd; Päästeametiga, kui riskianalüüsist tulenevalt jääb planeeritavale maa-alale või selle lähimbrusesse olemasolev või kavandatav suure riskihuga objekt.

Detailplaneeringut koostatakse koostöös veel olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude valdajatega ning kinnisasjade ja naaberkinnisasjade omanikega. Nagu näha on PlanS-ga kohalikele omavalitsusele seatud väga ulatuslik koostöö tegemise kohustus. Kuna koostöö tegemise vormi etteantud ei ole, siis lähtub kohalik omavalitsus HMS § 5 lõikes 1 sätestatud vormivabaduse põhimõttest. Eraldi on PlanS § 16 lõikes 4 rõhutatud puudutatud isiku (naaberkinnisasja omanik; lähimbruses asuva kinnisasja omanik, kelle kinnisasja kasutamistingimusi planeeringuga kavandatu mõjutab oluliselt; kinnisasja omanik, kelle tahte vastaselt senist maakasutust või krundi ehitusõigust muudetakse) kaasamist detailplaneeringu koostamisse.

Planeeringu kooskõlastamine PlanS § 17 tähenduses saab toimuda vaid riigiasutuste ja kohalike omavalitsustega. Eraõiguslike isikute puhul saab rääkida vaid kaasamisest ning seisukohtadest ja vastuväidetest (PlanS § 16, § 20 lg 1). Detailplaneering kooskõlastatakse asjaomase riigiasutusega PlanS § 17 lõikes 2 loetletud juhtudel, siis kui tegemist on näiteks riikliku kaitse alla võetud maa-alaga, maardlaga, maaparandussüsteemiga, avaliku veekogu ehitise koormamisega jne. Maavanem määrab detailplaneeringule kooskõlastuste määramine

---

<sup>64</sup> RKHKo 3-3-1-87-08

teiste riigiasutustega ja kohalike omavalitsustega (PlanS § 17 lg 3 p 2), kellega PlanS planeeringu kooskõlastamist kohustuslikus korras ei nõua.

Kooskõlastamine oma sisult on arvamuse andmine. Mittekooskõlastamine omab tähendust ainult juhul, kui viidatakse vastuolule seaduse või selle alusel antud õigusaktile (PlanS § 17 lg 4). Kooskõlastamine tagab erihaldusorganite koostöö, mis aitab kaasa järelevalve tõrgeteta läbiviimisele, säästab ressursi ja koormab vähem subjekti.<sup>65</sup>

Planeering tuleb kooskõlastada selleks, et planeeringu vastuvõtmisel oleks teada vastavate riigiasutuste võimalikud seisukohad.<sup>66</sup>

Detailplaneeringu koostöö ja kaasamise ning kooskõlastamise tulemusel saadud märkustele peab kohalik omavalitsus vastama ning kaaluma seda, milliste ettepanekute on võimalik arvestada. PlanS § 18 lõike 9 kohaselt pannakse koos detailplaneeringuga avalikul väljapanekul välja planeeringule antud kooskõlastused ning kohaliku omavalitsus seisukohad kooskõlastustega esitatud ettepanekute ja vastuväidete kohta.

### **2.4.3 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu vastuvõtmisel**

Kohalik omavalitsus otsustab planeeringu vastuvõtmise vastavalt PlanS § 18 lõikele 1. Nimetatud sättest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus ka keelduda planeeringu vastuvõtmisest. Samas seadus ei sätesta neid kriteeriume, millest juhindudes planeeringu võib jätta vastu võtmata. Üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või ka selle suure tõenäosuse. Planeeringu vastuvõtmata jätmise ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.<sup>67</sup>

Planeeringu vastuvõtmise otsust kui haldusakti halduskohtumenetluse seadustiku<sup>68</sup> § 4 lg 1 mõttes saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mille puhul juba planeerimismenetluse käigus on alust arvata, et sellise menetluse tulemusena kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Indrek Grusdam. Haldusjärelevalve. Siseakadeemia, Tallinn 2003, lk 14

<sup>66</sup> Enno Oidermaa. Planeeringu Õiguskorraldus. TTÜ kirjastus, Tallinn 2004, lk 19

<sup>67</sup> RKHKo 3-3-1-56-08

<sup>68</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011,3... RT I, 25.10.2012, 10

<sup>69</sup> RKHKo 3-3-1-8-02

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 (PlanS § 18 lg 1).

Seega peab kohalik omavalitsus vastuvõtmise otsustamisel kaaluma PlanS § 16-17 alusel läbiviidud koostöö, kaasamise ja kooskõlastamise tulemusi ja selle põhjal tegema vastuvõtmise otsuse.

#### **2.4.4 Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu avalikustamisel**

Pärast planeeringu vastuvõtmise otsuse tegemist korraldab kohalik omavalitsus planeeringu avaliku väljapaneku (PlanS § 18 lg 1).

Igal isikul on õigus esitada avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Vastuväide on mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid. (PlanS § 20 lg 1). Kohalik omavalitsus peab korraldama üldplaneeringu avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu kuue nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Detailplaneeringu puhul üksnes juhul, kui avalikul väljapanekul esitati vastuväiteid. Arutelu toimumisest ja avaliku väljapaneku tulemustest tuleb informeerida avalikkust vastavas ajalehes (PlanS § 21 lg 3).

Planeeringu avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele. Väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti, lõplik planeering valmib koostöös avalikkusega. Haldusorgan peab tegema planeeringu avaliku väljapaneku korraldamisel kõik võimaliku, et huvitatud isikud saaksid planeerimismenetluses osaleda.<sup>70</sup>

Kohalik omavalitsus peab PlanS § 20 lõike 2 kohaselt peab kohalik omavalitsus avalikul väljapanekul vastuväiteid või ettepanekuid esitanud isikutele teatama oma põhjendatud seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta.

Avaliku väljapaneku tulemuste alusel teeb kohalik omavalitsus planeeringus vajalikud täiendused ja parandused ning esitab seejärel maavanemale järelevalve teostamiseks (järelevalve alla kuulumisel) detailplaneeringu, koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste

---

<sup>70</sup> RKHKo 3-3-1-16-08

alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, korratakse planeeringu kooskõlastamist isikuga keda muudatus puudutab ning avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu planeeringu muutmise järel (PlanS § 21 lg 5).

Seega peab kohalik omavalitsus avalikustamise tulemusel kaaluma avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ja ettepanekuid ning otsustama nende põhjal planeeringulahenduse täiendamise vajaduse üle.

#### **2.4.5 Kaalutlusõiguse teostamine detailplaneeringu kehtestamisel**

Detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Kohalikul omavalitsusel on õigus põhjendatud juhul jätta ka detailplaneering kehtestamata. Detailplaneeringu kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale kehtestatud sama liigi planeeringust (PlanS § 24 lg 6).

Kui isik ei ole planeerimismenetluses arvestamata jäetud vastuväitest loobunud, on kohustuslik selle menetlemine maavanema järelevalve käigus. Kohalik omavalitsus ei ole õigustatud vastavat järelevalvemenetlust mitteläbinud detailplaneeringut kehtestama. Olukorras, kus seda on tehtud, on tegemist planeerimismenetluse normide olulise rikkumisega.<sup>71</sup>

Kohus saab kontrollida eeskätt seaduse nõuete kinnipidamist ja kaalumismõõde täitmist. Seetõttu on planeeringute kui ulatusliku kaalutlusruumiga otsuste puhul motiveerimisel suur tähtsus. Kaalutlusotsustuse, sealhulgas detailplaneeringu kehtestamisest keeldumise otsustuse põhjendamisel, eriti aga juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele (nagu näiteks head kombed ja tavad), peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista akti sisu.<sup>72</sup>

Detailplaneeringu kui ulatusliku kaalutlusruumiga otsuse puhul on motiveerimisel suur tähtsus. Kui motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid.

Kui tehakse viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest. Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav. Selgeks ja üheselt mõistetavaks

---

<sup>71</sup> RKHKo 3-3-1-87-08

<sup>72</sup> RKHKo 3-3-1-18-08

regulatsiooniks ei saa pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks oleval kaardil või tekstilises osas.<sup>73</sup>

Planeerimisseaduse 1.juulist 2009 kehtiva redaktsiooni §-st 2 tuleneb planeeringulahenduse põhistamise kohustus planeeringu tekstis. Seega on seadusest tulenevalt vältimatu, et planeering on põhistatud dokument. Põhjendamine planeeringudokumentides võib olla piisav ega eelda põhjenduste täiendavat esitamist planeeringu kehtestamise otsuses.<sup>74</sup>

Eelpool toodud kohtulahenditest on näha, et kehtestamise otsuses detailplaneeringu lahenduse tervikuna motiveerimine vajalik ei ole. Kehtestamise otsuses tuleb esitada ainult põhimotiivid ja selged viited kehtestamise otsuse lisaks olevatele planeerimisdokumentidele, milles on põhjendused esitatud. Kehtestamise otsuses detailplaneeringu kõikide planeeringu joonistest ja seletuskirjast tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste põhjenduste esitamine oleks ebaökoonoomne ja kindlasti mitte õigusselguse huvides.

## 2.5 Järeldused

Detailplaneeringu koostamisel on kohalikul omavalitsusel kaalutlusõigus, mis tegelikult on kaalutluskohustus. Detailplaneeringu koostamisel on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutlusruum, mis nõuab tavapärasest põhjalikumalt sisulist motivatsiooni ja põhjalikuma teabe kogumist selle jaoks, eriti juhul kui tegemist on määratlemata õigusmõistega. Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostamisel püüdlema lahenduse poole, kus erinevad huvid oleksid tasakaalustatud.

Planeerimisdiskretsiooni teostamisel peab kohalik omavalitsus arvestama seadusereservatsiooni põhimõttega. Kohalik omavalitsus tohib planeerimisdiskretsiooni teostamisel piirata isikute õigusi ainult juhul, kui see tuleneb seadusest. Planeerimisotsuste ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega. Detailplaneeringu menetluse üksikasjad on planeerimisseadusega põhjalikult reguleeritud, mistõttu haldusmenetluse seaduse kohaldamine on planeerimismenetluses on üpris piiratud.

Kaalutlusõiguse teostamine detailplaneeringu menetluses toimub protsessi tulemusel. Kohalik omavalitsus peab erinevatel planeerimismenetluse etappidel kaaluma erinevaid

---

<sup>73</sup> RKHKo 3-3-1-39-07

<sup>74</sup> RKHKo 3-3-1-84-08

planeeringulahendusi ja isikute seisukohti ja andma nende kohta ka oma seisukoha ning viima nende alusel sisse vastavad parandused detailplaneeringusse. Kuigi selline menetlus on pikaajaline ja nõuab omavalitsuselt üpris palju ressursse, aitab see kindlasti kaasa avalike ja erahuvide tasakaalustamisele ja ka ruumilise planeerimise põhimõtte täitmisele.

Detailplaneeringu lahenduse põhjendused ja kohaliku omavalitsuse seisukohad väljenduvad eeskätt detailplaneeringu seletuskirjas ja joonistel. Detailplaneeringu kehtestamise otsuses on vaja vaid esile tuua kehtestamise põhimotiivid ning viited asjakohastele planeerimisdokumentidele. Üldplaneeringu muutmise näol on tegemist "põhilahenduse" muutmisega, mis on suuresti määratlemata õigusmõiste. Detailplaneeringuga saab muuta üldplaneeringut vaid põhjendatud juhtudel ning see peab lubatud olema ikkagi ainult ülekaaluka era- või avaliku huvi korral.

Nii nagu ka esimeses peatükis sai mainitud, nii ilmestab ka planeerimisdiskretsiooni ulatuslik kaalutlusruum. PlanS-i vähene materiaaõiguslik regulatsioon koormab omavalitsust liigse ja vahel tarbetu põhjendamise koormusega ning on soodne pinnas omavalitsuse omavoliks. Kuigi ülereguleerimine on samuti ebasoovitav, tuleks PlanS-s anda omavalitsuse planeerimisdiskretsiooni suunamiseks ning õiguskindluse ja õigusselguse tagamiseks rohkem kaalutlusmaterjali. Ülemäärane kaalutlusruum muudab planeerimisotsuste piisava motiveerimise problemaatiliseks ja vähendab nii kohtuliku kontrolli kui ka kohtuvälise maavanema järelevalve võimalusi.

### **III. RUUMILISE PLANEERIMISE ÕIGUSLIKUD ALUSED JA KOHTULAHENDID**

Antud peatükis käsitletakse ruumilise planeerimise aluseid siseriiklikus õiguses ja detailplaneeringu reguleerimisala piire. Samuti viidatakse erinevatele Riigikohtu ja Euroopa Kohtu lahenditele, kus on esile toodud levinumad vead ruumilise planeerimise korraldamisel.

#### **3.1 Ruumilise planeerimise alused**

Ruumilise planeerimise põhimõtete õiguslikke aluseid sai käsitletud töö alapeatükkides 1.1-1.3 ja 2.3. Need tulenevad PS-s ja PlanS-s sätestatud ruumilise planeerimise põhimõtetest. Samas on need antud suhteliselt deklaratiivselt ning nad sisaldavad materiaalõiguslikku regulatsiooni ainult vähesel määral. Nii nagu esimeses peatükis sai mainitud, on suurt mõju ruumilise planeerimise põhimõtete ja eesmärkide Eesti seadustes sätestamisel avaldanud Euroopa Liidu ja ÜRO õigus. Tähtsamad ruumilist arengut suunavad dokumendid on planeeringud. See jätab haldusele, sh kohalikule omavalitsusele ulatusliku kaalutusruumi ruumilise arengu suunamisel.

Samuti avalduvad ruumilise planeerimise põhimõtted ja eesmärgid mitmetes erinevaid valdkondi reguleerivates seadustes, millest näited esitan allpool.

KeHJS sätestab keskkonnamõju hindamise kohustuslikkuse nõude strateegilise planeerimisdokumendi koostamise puhul. Siia alla ei kuulu ainult planeeringud, vaid ka mitmed teised KeHJS § 33 loetletud strateegilised arengudokumendid. Keskkonnamõju hindamist planeeringule nimetatakse keskkonnamõju strateegiliseks hindamiseks (KSH). Detailplaneeringu puhul on vaja KSH algatamist kaaluda. Kohustuslik on see KeHJS §-s 6 loetletud juhtudel. KSH tulemusel valmiv KSH aruanne on osa detailplaneeringust (KeHJS § 40 lg 1).

KeHJS-i tähenduses on keskkonnamõju tegevusega eeldatavalt kaasnev vahetu või kaudne mõju inimese tervisele ja heaolule, keskkonnale, kultuuripärandile või varale (KeHJS § 4). KeHJS § 2 lõike 2 kohaselt on keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel, tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ning edendada säästvat arengut.



Säästva arengu seaduse § 2 näeb ette looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise eesmärgi, milleks on tagada inimesi rahuldav elukeskkond ja majanduse arenguks vajalikud ressursid looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades.

Looduskaitse seaduse § 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks on looduse mitmekesisuse säilitamine, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku liikide soodsa seisundi tagamine; kultuuriajalooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine; loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasa aitamine.

Detailplaneeringu puhul on materiaalse õiguspärasuse tagamisel oluline roll lisaks seadustele ja üldisematele planeeringutele aga ka teistel strateegilistel planeerimisdokumentidel, nagu Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse riiklikel arengukavadel ja –strateegiatel ning kohaliku omavalitsuse arengukavadel.

Näiteks Riigikogu otsusega vastuvõetud Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21" üheks eesmärgiks on seatud ökoloogiline tasakaal, mille kohaselt keskkonnakaitse põhifunktsiooniks ei ole ressursside ja looduskeskkonna kaitse, vaid nende harmooniline ja tasakaalustatud haldamine Eesti ühiskonna huvides. Eesmärgiks on saavutada olukord, kus inimene ei käsitle keskkonda kui kaitset vajavate objektide kogumit, vaid kui tervikut, mille osaks ta ise on. Sihiks on looduse kui väärtuse ning kui ühiskonna keske arenguresursi kooskõpsus Eesti üldise edenemise kontekstis.<sup>75</sup>

Riigikogu otsusega vastuvõetud Transpordi arengukavas 2006-2013 on sätestatud suunad ja põhimõtted transpordi valdkonna üldkõsimumuste lahendamiseks. Samuti on see dokument aluseks täiendavate uuringute läbiviimiseks, sektorspetsiifiliste tegevuskavade koostamiseks, seadusandliku keskkonna analüüsiks ja vajadusel muudatuste väljatöötamiseks transpordivaldkonna reguleerimisel. Arengukavas esitatud eesmärgid ja meetmed on aluseks riigieelarve vahendite planeerimisele. Transpordi arengukavas on ettenähtud konkreetsed tegevused (nt Tallinna Lennujaama laiendamine, rahvusvahelise kiirraudtee "Rail Baltica" projekti käivitamine jne).<sup>76</sup>

11.04.2013 seisuga suunab Eesti arengut 64 riiklikku strateegilist dokumenti, mille nimetused, õiguslik staatus, sisuline ülesehitus, eesmärgistatus ja seostatus eelarvega on väga erinev.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Eesti säästva arengu riikliku strateegia "Säästev Eesti 21", RT I 2005, 50, 396, lk 12

<sup>76</sup> Transpordi arengukava 2006-2013, RT I 2007, 11, 54, lk 4, 24, 30

<sup>77</sup> Andmed Vabariigi Valitsuse veebilehelt. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad>

Tegemist on üleriigiliste üldiste ja valdkondlike strateegiliste arengudokumentidega, mis ei ole planeeringud PlanS-i tähenduses, kuid mis aga avaldavad mõju ruumilisele planeerimisele.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) § 37 lõike 1 kohaselt peab igal vallal ja linnal olema arengukava, mis on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Arengukavas esitatakse majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused, probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes, tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni, strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni. KOKS-i § 37 lõike 4 kohaselt peab arengukava arvestama valla ja linna üldplaneeringut.

Eeltoodu juures ongi oluline märkida, et strateegilised arengudokumendid ja planeeringud tuleb omavahel integreerida, vältimaks erinevatel tasanditel otsuste langetamisel esineda võivaid vastuolusid. Strateegiliste arengudokumentide koostamisel tuleks teha koostööd ja vajadusel eelnõud kooskõlastada maavalitsuste ja kohalike omavalitsustega. Detailplaneeringu ja kõrgema astmega planeeringute koostamisel on võimalik riiklikes ja kohaliku omavalitsuse arengukavades sätestatud eesmärkide ja tegevusjuhistega arvestamist tagada planeeringute kooskõlastamise kaudu asjassepuutuva riigiasutusega või kohaliku omavalitsusega PlanS §-s 17 ette nähtud korras.

Ideaalis tuleks tagada strateegiliste arengudokumentide tegevusjuhistega arvestamine üldisemates planeeringutes, detailplaneeringu tasandile jõudmata. Samas võttes arvesse üldisemate planeeringute uuendamise harvaesinevuse ei ole see alati võimalik. Näiteks Harju maakonnas 01.01.2013 seisuga ligi pooltel omavalitsustel (11-l 24-st) kehtib enne PlanS-i jõustumist (01.01.2003) kehtestatud valla või linna üldplaneering.

### **3.2 Detailplaneeringu reguleerimisala piirid ruumilise planeerimise korraldamisel**

Kuigi PlanS-i § 9 lg 1 lubab arvata, et detailplaneering on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks valla või linna territooriumil ning sellega saab planeerida kõiki PlanS § 9 lg 2 punktides 1-16 nimetatud ülesandeid, tulenevad PlanS-i teistest sätetest piirid detailplaneeringu reguleerimisalale.

Detailplaneeringuga ei saa planeerida olulise ruumilise mõjuga objekti (ORMO), millest tingitud transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra,

tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile (PlanS § 29<sup>2</sup> lg 1).

ORMO nimekirja<sup>78</sup> kuuluvad näiteks lennujaam, kauba- või reisisadam, ohtlike jäätmete prügil, üle 500 MW elektrijaam. Samuti ei saa detailplaneeringuga planeerida mitut omavalitsust läbivat joonehitist: riigimaanteed, raudteed, torujuhet, kõrgepingeliini (PlanS § 29<sup>1</sup> lg 1). Kuna ORMO puhul tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta valitakse asukoht kas üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu alusel. Mitut omavalitsust läbivat joonehitist planeeritakse samuti kas maakonnaplaneeringu või üldplaneeringuga.

### **3.3 Ruumilise planeerimise põhimõtetega arvestamine kohtulahendite näitel**

Riigikohus on oma lahendites rõhutanud alternatiivide kaalumise olulisust. Nõo valda planeeritud 150 000 elanikuga piirkonda teenindava Kagu-Eesti regionaalprügila (Tuulemäe jäätmekestuse) kaasuses asus Riigikohus seisukohale<sup>79</sup>, et maakasutuskavade (planeeringute) puhul tuleneb asukoha alternatiivide hindamise kohustus ka direktiivi 2001/42/EÜ<sup>80</sup> artikli 5 lg 1 nõuetest. Ideaalsel juhul peab lõplik valik kõige paremini vastama selle direktiivi artikli 1 nõuetele, s.t tagama keskkonnakaitse kõrge taseme, integreerima keskkonnakaalutlused kavade koostamisel ja vastuvõtmisel ning edendama säästvat arengut.

Kuna regionaalprügila näol oli riigikohtu hinnangul tegemist kaaluka avaliku ja riikliku huviga, siis rõhutas riigikohus samas lahendis ka asukohtade alternatiivide kaalumist prügilale asukoha valimiseks, kus kõige paremini on täidetud keskkonnanõuded. Juba detailplaneeringu algatamisel oleks kohalik omavalitsus pidanud ilmutama vajalikku hoolsust ning tegema kindlaks, kas on nõuetekohaselt täidetud kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused. Projektide puhul, millega kaasneb oluline mõju keskkonnale, peab omavalitsusorgan veenduma, et selliste mõjude väljaselgitamine, hindamine ja alternatiivide kaalumise on teostatud nõuetekohaselt.

Erinevate asukohtade kaalumise puhul omab tähtsust omandiõiguslik staatus. Juhul, kui detailplaneeringuga reguleeritakse eraõiguslikule isikule kuuluva maa kasutamist, ei ole keskkonnamõju strateegilisel hindamisel ja planeerimisdiskretsiooni teostamisel kohustuslik

---

<sup>78</sup> Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri. VVm 15.07.2003 nr 198, RT I, 2003, 54, 369

<sup>79</sup> RKHKo 3-3-1-88-04

<sup>80</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2001/42/EÜ, teatavate kavade ja programme keskkonnamõju hindamise kohta., 27. juuni 2001, lk 160

kaaluda alternatiivseid asukohti kavandatava tegevuse läbiviimiseks väljaspool planeeritavat ala.<sup>81</sup>

See aga ei tähenda, et erinevaid planeeringulahenduse alternatiive ei saaks kaaluda planeeringuala sees, sh ka eraõiguslikule isikule kuuluva maa puhul. Oluline on hinnata enam kui ühte arenguvarianti. Mis tahes planeeritaval alal on alati võimalik kaaluda vähemalt kahte varianti: 1) nn nullvariant, kus planeeritavale alale ruumilisi muudatusi ei planeerita, 2) planeeritavale alal planeeritakse ruumilisi muudatusi. Variantide analüüsimisel tuleb neid käsitleda võrdsetena ning lisaks hindamisele pakkuda välja ka võimalikke lahendeid. Arenguvariantidest valitakse kõige sobilikum, mille alusel formuleeritakse ruumilise arengu põhimõtted ja omakorda nende alusel koostatakse planeering.<sup>82</sup>

Pärsti valda planeeritud 400-kohalise Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Kesksaigla kaasuses asus Riigikohus seisukohale<sup>83</sup>, et asja 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 kokkuhoidu seoses olemasoleva hoone kasutamisega. Otsus tuli langetada sellest lähtudes, kas kompleksi rajamisega kaasnev kasu kaalub üles keskkonnale tekitatava kahju. Seega pidi kohalik omavalitsus koguma teavet nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse kohta.

Samas lahendis leidis Riigikohus, et informatsioon vangla ehitamisega õigushüvedele kaasnevate positiivsete mõjude kohta oli liialt üldsõnaline ning vallavolikogul puudus õige kaalutusotsuse tegemiseks vajalik piisav informatsioon. Formaalsete vigade tõttu polnud võimalik ligikaudseltki selgitada, kas positiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud ning riigile tekkiv kokkuhoid kaaluvad üles keskkonnakahju, kas keskkonnakahju kompenseerimine on reaalne ja millised kulutused see kaasa toob. Puudus põhjendus, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just see vald, kui vanglakompleksi on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata. Kui tegelikkuses siiski eksisteerivad põhjused, mis sunnivad edendama majandust ja infrastruktuuri just selles vallas (eriliselt madal elatustase, suur tööpuudus vms), pidanuks volikogu need välja tooma. Kuna sääraseid põhjusi ei ole välja toodud, võis

---

<sup>81</sup> RKHKo 3-3-1-87-08

<sup>82</sup> Hendrikson & Ko OÜ. Soovitused planeerimisprotsessi ülesehitamiseks. Siseministeerium, Tallinn 2004, lk 42-43

<sup>83</sup> RKHKo 3-3-1-54-03

volikogu omistada vangla ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu. Vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlusele ilmnevad riigis tervikuna ka siis, kui kompleksi ei ehitata sellesse valda, vaid kuhugi mujale.

Riigikohtu ülaltoodud seisukohtadest järeldeb, et mõjud looduskeskkonnale iseenesest ei välista detailplaneeringu elluviimist, kuid sellisel juhul tuleb tõendada, et muud väärtused (nt majanduslikud ja sotsiaalsed õigushüved) on ülekaalukama tähtsusega. Selle jaoks on vajalik põhjalikult motiveerida, milles väljendub sotsiaal-majanduslike õigushüvede prioriteetsus ning tõestada tuleb asukoha valiku õiguspärasust. Seda lähenemist toetab ka KeHJS § 45 lõige 3, mis lubab strateegilise planeerimisdokumendi näiteks ka Natura 2000 võrgustiku alal kehtestada, kui planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevast eeldatavalt negatiivsest mõjust on see tegevus alternatiivsete lahenduste puudumise tõttu siiski vajalik avalikkuse jaoks esmatähtsatel, sealhulgas sotsiaalset või majanduslikku laadi põhjustel.

Erinevalt eraõiguslikust isikust ja konkreetsest kohalikust omavalitsusest, võib riigile kuuluda hulgaliselt erinevate objektide rajamiseks potentsiaalselt sobilikke maatükke. Samuti on riigil võimalik rakendada kinnisasja sundvõõrandamise seadust riiklikult tähtsate objektide jaoks vajalike erakinnistute võõrandamiseks või sundvalduse seadmiseks. Eeltoodu toob kaasa riiklikult tähtsate objektide puhul põhjalikuma asukoha kaalumise kohustuse.

Alternatiivsete lahenduse kaalumise tähtsust toonitas ka Euroopa Kohus asudes Euroopa Ühenduste Komisjoni vs Portugali vahelises vaidluses kiirtee projekti koostamisel läbi Castro Verde erikaitseala kaasuses seisukohale<sup>84</sup>, et hindamata jäid lahendused, mis paiknesid väljaspool erikaitseala, samas kui komisjoni esitatud teabe põhjal ei ole võimalik a priori välistada, et nende lahenduste vastuvõtmine oleks vastanud alternatiivsetele lahendustele loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4<sup>85</sup> tähenduses ning seda isegi juhul, kui need võisid, nagu väidab Portugal, põhjustada teatud raskusi.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõige 4 näeb ette, et kui hoolimata lõike 3 esimese lause alusel teostatud hindamise negatiivsetest järeldustest ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel siiski ellu viia, peab

---

<sup>84</sup> EKo 26.10.2006, C-239/04, Euroopa Ühenduste Komisjon vs Portugal

<sup>85</sup> Euroopa Nõukogu Direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku taime- ja loomastiku kaitse kohta. 21.05.1992, lk 19

liikmesriik võtma kõik vajalikud asendusmeetmed, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. Kava või plaani elluviimine loodusdirektiivi artikli 6 lõike 4 alusel on seega võimalik eelkõige siis, kui on tõendatud, et alternatiivseid lahendusi ei ole.

Euroopa Kohus asus Lethi vs Austria Vabariigi/Land Niederösterreichi (Alam Austria liidumaa) vahelises Viin-Schwechati (Austria) lennujaama laiendamise kaasuses tagajärjel seisukohale<sup>86</sup>, et analüüsida tuleb, millist otsest ja kaudset mõju projekt avaldab muu hulgas inimestele ja ainelisele varale, ning hinnata tuleb, milline on nende kahe teguri vastastikune mõju. Sellest järeldub, et selliste projektide hindamisel tuleb uurida vaadeldava projekti mõju ehitiste kasutamisele inimese poolt.

Selles lahendis rõhutas kohus ruumilisel planeerimisel keskkonnateguritega arvestamisele lisaks ka inimeste tervise ja varaga arvestamise olulisust, mida tuleb projekti mõjude hindamisel silmas pidada.

Kui vaadelda Euroopa Kohtu ligikaudu 500 keskkonnaõigusega seotud otsust, siis võib neid kokkuvõttes nimetada integratsiooni- ja keskkonnasõbralikeks ning innovaatilisteks. Kohus näeb vaeva Euroopa Ühenduse õiguse ja liikmesriikide õiguskordade integratsiooni huvides. Ta püüab keskkonnapoliitika huve olemasolevate normide raames asjakohaselt kaitsta ja astub sealjuures sageli õigusvaldkonnas seni käimata radadele.<sup>87</sup>

### **3.4 Järeldused**

Ruumilise planeerimise põhimõtte tagamine on planeerimisseaduse kandvaks eesmärgiks. Detailplaneeringu koostamisel erinevate valdkondade integreerimine nõuab tavapärasest haldusmenetlusest põhjalikumalt kaalutusõiguse teostamist, kuna arvestada tuleb paljude eesmärkidega, mis ei pruugi aga sugugi olla omavahel kooskõlas. Euroopa Liidu erinevate institutsioonide poolt vastuvõetud planeerimisdokumendid avaldavad mõju Eesti siseriiklikus õiguses seaduste väljatöötamisele ja planeerimisega tegelevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste töö korraldamisele. Näiteks majandusliku- ja sotsiaalse keskkonnavalastest väärtustest lähtumine võib vastuolus olla aga kultuurilise ja looduskeskkonnavalaste väärtustega. Detailplaneeringu lahenduses tuleb saavutada ühelt poolt majanduslike ja sotsiaalsete huvide ning teiselt poolt keskkonnakaitsealaste huvide ja väärtuste tasakaalustamine.

---

<sup>86</sup> EKo 14.03.2013, C-420/11, Jutta Leth vs Austria Vabariik & Land Niederösterreich

<sup>87</sup> Ludwig Krämer. Keskkonnaõigus Euroopa Kohtu praktikas. Juridica 2007, nr 7, lk 449

Ruumilise planeerimise õiguslikud alused tulenevad PS-st, Euroopa Liidu õigusest ning siseriiklikest seadustest. Kõige tähtsamateks ruumilist arengut suunavateks dokumentideks on planeeringud. Samuti omavad tähtsust riiklikud ja kohaliku omavalitsuse arengut suunavad strateegilised dokumendid, nagu arengukavad ja strateegiad.

Eesti on oma planeerimisõigusesse integreerinud üpris hästi Euroopa Liidu dokumentidest tuleneva ruumilise planeerimise ja säästva arengu põhimõtted, sh keskkonnakaitse eesmärgi. Erinevates seadustes, planeeringutes ja teiste strateegilistes arengudokumentides väljenduvad ruumilise planeerimise põhimõtete ja eesmärkide üldnormid on suhteliselt hästi esiletoodud. Probleemiks on materiaalõigusliku regulatsiooni nappus.

Ruumilise planeerimise põhimõtted on antud deklaratiivselt ning nad sisaldavad materiaalõiguslikku regulatsiooni ainult vähesel määral. Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostamisel lähtuma seadusereservatsioonist. Riigikohtu ja Euroopa Kohtu lahendid ning kaalutlusteooria õpetus pakub kohalikule omavalitsusele mingil määral kaalutlusabi. Meie kohalike omavalitsuste väiksust ja ressursse arvestades on planeerimisotsuste langetamisel vigadeta kaalutlusõiguse kohaldamine aga keeruline ja haldusele koormav ülesanne.

## KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöös uuriti kehtiva õiguse ja Riigikohtu lahendite põhjal uurimisküsimust, kas planeerimisseaduse õiguslik raamistik tagab detailplaneeringu koostamisel planeerimisdiskretsiooni piisava teostamise ja ruumilise planeerimise põhimõttest lähtumise.

Töös anti ülevaade ruumilise planeerimise õiguslikest alustest ja detailplaneeringu olemust, planeerimisdiskretsiooni eripärast ja kaalutlusõiguse teooriast. Töös püüti välja tuua uurimisküsimust iseloomustavad asjaolud ja peamised kitsaskohad.

PlanS-i õiguslik raamistik jätab kohalikule omavalitsusele liiga ulatusliku kaalutlusruumi, mis teeb raskeks nii planeerimisotsuste motiveerimise kui ka nende üle teostatava kontrolli. Selline õiguskindluse ja õigusselguse puudumine raskendab ka planeeringu adressaatide olukorda, kuna neil on keeruline sellise kaalutlusruumi tingimustes oma käitumist kujundada. Kohtulahendid ja kaalutlusteooria leevendavad mingil määral seda probleemi, kuid planeerimisdiskretsiooni efektiivseks ja eesmärgipäraseks teostamiseks peaks kohalikul omavalitsusel olema suurem materiaalõiguslik baas, kui PlanS seda täna võimaldab.

See omakorda seab piirangud ruumilise planeerimise põhimõtte eesmärgipärasele rakendamisele praktikas. Tõepoolest, ruumilise planeerimise põhimõtted on Eesti siseriiklikus õigus üpris hästi determineeritud ning erinevad seadused ja strateegilised planeerimisdokumendid omavahel integreeritud. Samas on probleemiks siinjuures on aga see, et ruumilise planeerimise integreerimise, funktsionaalsuse jt nõuded on antud väga abstraktselt ning puuduvad konkreetsemad viited nende sisustamise kohta.

Ruumilise planeerimise põhimõtte täitmiseks materiaalõiguslike juhiste sissekirjutamine PlanS-i oleks kindlasti õigusselguse ja menetlusökonoomsuse huvides. Detailplaneeringu koostamine on aja- ja ressursimahukas tegevus. Täpsema materiaalõigusliku regulatsiooni andmine ruumilise planeerimise põhimõttele võimaldaks ressursse kasutada otstarbekamalt, lihtsustaks kohalikul omavalitsusel planeerimisdiskretsiooni teostamist ja looks suurema õiguskindluse planeeringu adressaatidele.

Ruumilist planeerimist iseloomustab tavapärasest haldusmenetlusest tunduvalt ulatuslikum kaalutlusruum. Palju on määratlemata õigusmõisteid. Planeerimismenetlust iseloomustab eriline menetluse avalikkus ja avalikkuse kaasamine, sealjuures kehtib kehtib menetluses nn



igähemenetluse printsiip. Nii planeeringu menetluse avalikkus, kui ka kõikehõlmavus ruumilise planeerimise ja säästava arengu põhimõttest lähtuvalt, teeb planeeringu menetluse väga vaevaliseks ja ka pikaajaliseks. Planeeringu lahenduse motiveerimine, sh erinevate lahenduste kaalumise ning erinevate mõjude hindamine on keeruline ülesanne.

Kaalutusõiguse teostamine detailplaneeringu menetluses toimub protsessi tulemusel. Kohalik omavalitsus peab erinevatel planeerimismenetluse etappidel kaaluma erinevaid planeeringulahendusi ja isikute seisukohti ja andma nende kohta ka oma seisukoha ning viima nende alusel sisse vastavad parandused detailplaneeringusse. Kuigi selline menetlus on pikaajaline ja nõuab omavalitsuselt üpris palju ressursse, on sellel avalike ja erahuvide tasakaalustamisel ja ka ruumilise planeerimise põhimõtte täitmisel samas positiivne mõju.

Töö tulemusel võib asuda seisukohale, et PlanS oma praeguses regulatsioonis ei anna piisavalt juhiseid planeerimisdiskretsiooni eesmärgipärasele teostamisele detailplaneeringu koostamisel. Samuti on ruumilise planeerimise põhimõtte täitmine detailplaneeringu menetluses väheseid materiaalõiguslikke juhiseid arvestades raskendatud.

Töö koostaja loodab, et bakalaureusetöoga õnnestus uurimisküsimust ja sellele antud vastust piisavalt selgelt ja ülevaatlikult kajastada ning sellest on abi tulevastele sarnase teemaderingiga tööde kirjutajatele või siis õiguspraktikutele.

## **SUMMARY**

### **Exercise of discretion by the local government in detailed plan drafting and compliance with the principle of spatial planning**

On the basis of the existing law and the decisions of the Supreme Court, in this study thesis was examined, does the legal framework of the Planning Act provides sufficient application of the planning discretion and principle of adequate spatial planning.

Study provided an overview about the legal bases of the spatial planning and detailed plan, about specific nature of the planning discretion and discretionary theory. The work is characterized by an attempt to bring out the facts and establish main bottlenecks characterizing this subject.

Planning Law's legal framework leaves too wide discretion to the local government, which makes motivation of planning decisions difficult, as well as supervision over it. Such absence of legal certainty and clarity makes the situation of the planning recipients more difficult, because such design of discretion complicates their conformable behavior. Court decisions and discretionary theory mitigate this problem to some extent, but in order to carry out an effective and focused planning discretion local Government should have greater substantive law basis than Planning law enables at the present.

This, in turn, sets limits on the principle of practical implementation of spatial planning. Indeed, the principles of spatial planning are in the Estonian legal framework rather well determined and different laws and strategic planning documents integrated. At the same time problem here is that the requirements of integration of spatial planning, functionality etc, are given in a very abstract way and there are few references to sort them out.

In order to comply with the principle of spatial planning, substantive law guidelines should be written into Planning Law in the interests of legal clarity and procedural efficiency. Preparation of a detailed plan is time-and resource-intensive activity. For more substantive rules governing the principle of spatial planning would allow the rational use of resources, would facilitate the exercise of planning discretion and the local Government would provide greater legal certainty to the recipients of detailed plan.

Spatial planning is characterized by abnormally greater discretion fulfilment requirement. Many legal concepts are undefined. Planning procedure is characterized by a special public engagement. Open proceedings, as well as universality of spatial planning and the sustainable development principle, makes the planning procedure very difficult and lengthy. Planning solution assessment, including consideration of different solutions, and describing the various impacts is a difficult task.

Exercise of discretionary powers in planning procedure takes place as a result of the process. Local governments must consider variety of proposals and answer them on the different stanges of planning procedure and make corresponding amendments if necessary.

Although such procedure is long and requires quite a lot of resources from local government, the balancing of public and private interests has positive impact towards achieving the principle of spatial planning.

As a result of this study, it can be argued that Planning Law in its current regulation does not provide enough guidance for facilitating purposeful conduct while exercising planning discretion. Carrying out the spatial planning principle is difficult considering the lack of substantive law instructions.

Author hopes that this study fulfilled the established hypothesis and answer to research question was sufficiently clear and given in a comprehensive way.

## LÜHENDITE LOETELU

CEC	Commission of the European Communities
ESDP	European Spatial Development Perspective
HMS	Haldusmenetluse seadus
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise- ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KSH	Keskkonnamõju strateegiline hindamine
ORMO	Olulise ruumilise mõjuga objekt
PES	Planeerimis- ja ehitusseadus
PlanS	Planeerimisseadus
PS	Põhiseadus
RKHKo	Riigikohtu Halduskolleegiumi kohtuotsus
SäAS	Säästva arengu seadus
TAEU	Territorial Agenda of the European Union
UNCED	United Nations Conference on the Environment and Development
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

## **KASUTATUD MATERJAL:**

### **Kasutatud kirjandus:**

- 1) Aedmaa, Anno; Lopman, Evelin; Parrest, Nele; Pilving, Ivo; Vene, Einar. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus 2004
- 2) Alexy, R, Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001, lk 35  
Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2003
- 3) Dühr, Stefanie jt. The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation, Routledge 2007, Planning, Practice & Research, Vol. 22
- 4) Ever, Wolfgang. Saksa planeerimisõiguse põhijooned, Juridica, 2006, nr.7
- 5) Faludi.A, Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process' International Planning Studies 2004, vol. 9
- 6) Grusdam, Indrek. Haldusjärelevalve. Siseakadeemia, Tallinn 2003
- 7) Hansar, Lilian. Miljööväärtused linnas. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2004
- 8) Hawkins.K. The Uses of Discretion. Clarendon Press. Oxford 1992.
- 9) Hendrikson & Ko OÜ. Soovitused planeerimisprotsessi ülesehitamiseks. Siseministeerium, Tallinn 2004, lk 42-43
- 10) Hien, Eckart. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. Juridica 2006, nr 7
- 11) Häfelin,U; Haller,W Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 3.neubearb.Aufl.Zürich, 1993, S. 502.
- 12) Kanger, Liina. Avaliku ja erahuvi tasakaalustamine ruumilise planeerimise menetluses kui kohaliku omavalitsuse ülesanne: miljööväärtusega hoonestusala näitel. Bak.töö: Eesti üliõpilaste teadustööde 2006.a riikliku konkursi töö, Tartu Ülikool, Tartu 2006.
- 13) Kanger, Liina. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise õiguspärasuse üle. Riigikohus, Õigusteabe osakond, Tartu 2009: Arvutivõrgus kättesaadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyys%20-%20MaavanemaJV%20\(L\\_Kanger\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyys%20-%20MaavanemaJV%20(L_Kanger).pdf).
- 14) Krämer. Ludwig, Keskkonnaõigus Euroopa Kohtu praktikas. Juridica 2007, nr 7
- 15) Kliimann, A.-T. (1932)
- 16) Lass, Jüri. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2003
- 17) Lass, Kaur, Palginõmm, Valdeko, Muiso Merje jt. Soovitused üldplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium. Tallinn 2000
- 18) Maurer,H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn, Juura 2004
- 19) Merusk, K jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999

- 20) Merusk, Kalle. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, Juura Õigusteabe AS, Tallinn 1997.
- 21) Merusk, Kalle. Koolmeister, Indrek. Haldusõigus. Õigusteabe AS Juura 1995
- 22) Merusk, Kalle, Discretion of Interests in Planning Procedure: Legal Protection and Abuse of Discretion, Juridica International XI 2006, lk 139
- 23) Oidermaa, Enno. Planeeringu Õiguskorraldus. TTÜ kirjastus, Tallinn 2004
- 24) Olle, Vallo. Munitsipaalõigus. Tallinn, Juura 2004
- 25) Olsen, P. The many faces of Europeanization, Journal of Common Market Studies
- 26) Parrest, N; Aedmaa, Anno. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Riigikantselei, Tallinn 2003
- 27) Pikamäe, K. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. 2003 - <https://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/680/Pikamae.pdf?sequence=5>
- 28) Raatikainen, Elina jt. Detailplaneeringu seletuskiri: planeeringu koostamine. Projekt Baltic Palette 2004
- 29) Riigikontrolli auditi aruanne Riigikogule 2009 Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades .<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2090/language/et-EE/Default.aspx>,
- 30) Siitam, N. Avalikkus avatud menetluses osalejana. Juridica 2001, nr 5
- 31) Veinla, Hannes. Keskkonnaõigus. Tallinn, Juura 2005
- 32) Wright, R.R. Land Use. St. Paul: West Publishing Co, 1994

### **Kasutatud kohtulahendid**

- 33) RKHKo 3-3-1-15-01
- 34) RKHKo 3-3-1-8-02
- 35) RKHKo 3-3-1-42-02
- 36) RKHKo 3-3-1-52-02
- 37) RKHKo 3-3-1-62-02
- 38) RKHKo 3-3-1-68-02
- 39) RKHKo 3-3-1-37-04
- 40) RKHKo 3-3-1-12-07
- 41) RKHKo 3-3-1-39-07

- 42) RKHKo 3-3-1-87-07
- 43) RKHKo 3-3-1-15-08
- 44) RKHKo 3-3-1-16-08
- 45) RKHKo 3-3-1-18-08
- 46) RKHKo 3-3-1-54-03
- 47) RKHKo 3-3-1-56-08
- 48) RKHKo 3-3-1-79-09
- 49) RKHKo 3-3-1-84-08
- 50) RKHKo 3-3-1-87-08
- 51) RKHKo 3-3-1-88-04
- 52) EKo 26.10.2006, C-239/04, Euroopa Ühenduste Komisjon vs Portugal
- 53) EKo 14.03.2013, C-420/11, Jutta Leth vs Austria Vabariik & Land Niederösterreich

### **Kasutatud normatiivmaterjal**

- 54) Commission of the European Communities (1991) Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities),
- 55) Committee on Spatial Development (1999) European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Community
- 56) Eesti säästva arengu riikliku strateegia "Säästev Eesti 21", RT I 2005, 50, 396
- 57) Euroopa Nõukogu Direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta. 21.05.1992.
- 58) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2001/42/EÜ, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta., 27. juuni 2001
- 59) Euroopa Nõukogu Direktiiv 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta. 21.05.1992.
- 60) European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, 1983
- 61) Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 23.02.2011,3... RT I, 25.10.2012, 10
- 62) Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58. 354...RTI, 23.02.2011, 8

- 63) Harju maakonnaplaneeringu teemaplaneering "Asustust ja maakastust suunavad keskkonnatingimused". Kehtestatud Harju maavanema 11.02.2003 korralduse nr 356-k. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://harju.maavalitsus.ee/et/roheline-vorgustik>
- 64) Harju maakonnaplaneeringu I etapp. Kehtestatud Harju maavanema 19.04.1999 korraldusega nr 1682. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://harju.maavalitsus.ee/et/maakonnaplaneering>
- 65) Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87... RT I, 21.12.2011,
- 66) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1993, 37, 558... RT I, 26.03.2013, 6
- 67) Looduskaitse seadus. - RT I 2004, 38, 258... RT I, 14.02.2013, 5
- 68) Muinsuskaitse seadus. – RT I 2002, 27, 153... RT I, 21.03.2011, 8
- 69) Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri. VVm 15.07.2003 nr 198, RT I, 2003, 54, 369
- 70) Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579... RT I, 14.02.2013, 3
- 71) Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006
- 72) Säästva arengu seadus. - RT I 1995, 31, 384
- 73) Tallinna linna ehitusmäärus - RT IV 09.03.2013, 42
- 74) Transpordi arengukava 2006-2013, RT I 2007
- 75) Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007. Arvutivõrgus kättesaadaval [http://www.infocooperare.ro/Files/Territorial%20Agenda%20of%20the%20European%20Union\\_20093195.pdf](http://www.infocooperare.ro/Files/Territorial%20Agenda%20of%20the%20European%20Union_20093195.pdf).
- 76) Territorial Agenda of the European Union 2020 Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary, lk 4. Arvutivõrgus kättesaadaval <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>.
- 77) UN General Assembly. Report of the United Nations Conference of Environment and Development, 12.08.1992, A/CONF.151/26 (Vol. I)
- 78) Üleriigiline planeering "Eesti 2030". VVk 30.08.2012 nr 368. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://eesti2030.wordpress.com/>



## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina Jaan Saulin

(sünnikuupäev: 27.05.1978)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose:

''Kohaliku omavalitsuse poolt detailplaneeringu menetlemisel kaalutusõiguse teostamine ja ruumilise planeerimise põhimõtte täitmine'' ,

mille juhendajateks on Kristjan Kenapea ja Ülle Madise.

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 20.05.2013