

**HINNANG PALDISKI MNT 50 JA LÄHIALA (HIPODROOMI)
DETAILPLANEERINGUGA SEONDUVA KOHTA**

Koostaja: **Priit F. Lillemaa**
Tallinna Linnakantselei
Linna sisekontrolöri teenistuse
Järelevalve osakonna juhataja
Kuupäev: **16. september 2011**

I Olulised asjaolud

1. Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2011 otsusega nr 93 kehtestati Paldiski mnt 50 kinnistu ja lähiala detailplaneering (osaliselt kruntide positsioon 1-25 osas) Põhja-Tallinnas.

Detailplaneeringu kehtestamisega muudeti planeeringuala senine (Tallinna üldplaneeringu kohane) maakasutuse juhtotstarve – **ühiskondlike ja puhkeehitiste ala – korruselamute alaks.**

Planeeringu seletuskirja kohaselt on üldplaneeringujärgse maakasutuse juhtotstarbe muutmise ettepaneku aluseks täiendavad kaalutlused, linnaehituslikud ideed ja põhjendused:

- Tallinna üldplaneeringu kohaselt määrati alale ühiskondlike ja puhkeehitiste ala maakasutuse juhtotstarve seetõttu, et alal paiknes Tallinna hipodroom. Kuna hipodroom viiakse linnast välja ning arvestades asjaoluga, et planeeringuala piirkonnas vajadus nii suures mahus puhkeehitiste või ühiskondlike hoonete rajamiseks puudub, tuleb alale leida uus maakasutuse funktsioon;
- enne käesoleva detailplaneeringu eskiislahenduse koostamist kuulutati välja ideekonkurss planeeringuala parima ruumilahenduse leidmiseks. Ideekonkursi lõpp-protokolli kohaselt hinnati võidutöö plussideks piisavat avalikku ruumi ja haljastust ning keskkonda sobilikku hoonestust, hästi lahendatud vaadet Toompeale ja vanalinna kirikutornidele jne. Ideekonkursiga leiti alale sobivaim linnaehituslik lahendus, mis vastab Tallinna üldplaneeringu kohaselt korruselamute ala juhtotstarbele;
- Tallinna Linnavolikogu 16. aprilli 2009 otsusega nr 77 kehtestatud teemaplaneeringu „[Kõrghoonete paiknemine Tallinnas](#)” kohaselt on läheduses paiknev Endla – Mustamäe tee – Mehaanika – Metall („Endla“) kvartal määratud üheks Tallinna kõrghoonete piirkonnaks. Seega lähiümbruse hoonestus planeeritakse tõenäoliselt kõrgemaks kui Tallinna üldplaneering seda ette näeb. Piirkonna senise maakasutuse intensiivsemat kasutuselevõtmist eeldavad ka mitmed menetluses olevad detailplaneeringud;
- Tallinna Linnavalitsuse 14. juuni 2006 korraldusega nr 1286-k kinnitatud „[Põhja-Tallinna üldplaneeringu lähteülesande](#)“ kohaselt peab üldplaneeringu koostamise käigus kaaluma uute elamualade loomist. Tähelepanu tuleb pöörata kogu Põhja-Tallinna linnaruumi kvaliteedi parendamisele, mille üheks osaks on meetmete rakendamine kuritegevuse ennetamiseks, et muuta piirkond positiivse mainega töö-, elu- ja ajaviitepaigaks. Kuna käesoleva detailplaneeringu lahendusega nähakse ette uute sotsiaalobjektide, korterelamute, ärihoonete, mängu- ja spordiväljakute rajamine, siis planeeringuga kavandatav vastab Põhja-Tallinna üldplaneeringu eesmärkidele;
- planeeritav ala asub kesklinna lähedal tiheda liiklusega Paldiski maantee, Endla tänava ja Mustamäe tee ristumiskohas, mis võimaldab ühistranspordiga hea pääsu nii kesklinna, teistesse linnaosadesse kui ka piki Paldiski maanteed linnast väljuvale suunale. Seega on tegemist kesklinna lähedase väärtusliku maa-alaga, mida planeeringuga veelgi väärtustatakse;
- kavandatav lahendus soodustab piirkonna muutumist polüfunktsionaalsemaks.

2. Enne kehtestamist läbis DP Harju Maavanema järelevalve ja sai viimase heakskiidu.
3. 4. juulil 2011 vaidlustasid mitmed MTÜ-d populaarkaebuse korras DP kehtestamise otsuse halduskohtus. Argumentideks menetlusvead, üldplaneeringu muutmise vähene põhjendus ning oletatavalt planeeringu menetlusega seotud kuritegu.
4. Seni ei ole sisulise kohtumenetluseni jõutud; halduskohus on rahuldanud esialgse õiguskaitse taotluse ning ringkonnakohus jätnud selle kehtima.

II Hinnang MTÜ-de kaebuse perspektiivikusele

5. Riigikohus on korduvalt väljendanud seisukohta, et planeerimisotsustused on oma spetsiifilise olemuse tõttu vaid piiratud ulatuses kohtulikult kontrollitavad. Kohus ei saa hinnata planeerimisotsuste otstarbekust. Küll aga saab kohus kontrollida, kas planeeringu kehtestamisele eelnev menetlus toimus nõuetekohaselt ning kas haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning kas kaalumise on toimunud ratsionaalselt. Seejuures on kohus rõhutanud, et haldusakt peab olema juba andmise ajal piisavalt motiveeritud (haldusakti põhjendamine ei tohi kanduda kohtumenetlusse).
6. MTÜ-de väited menetlusvigade kohta planeeringu koostamisel (*ideekonkursi tulemus oli lähteülesandega ette määratud, planeeringu sisuliseks tellijaks oli arendaja, menetluse käigus esitatud küsimustele ei antud nõuetekohaseid vastuseid jne*) on vaieldavad. Seejuures on küsitav nii vastavate nõuete kohaldumine [erandina üldisest menetlusõigusest tuleb haldusmenetlus viia läbi menetluse alguses kehtinud normide kohaselt; kuna menetlus algas mais 2007, mil olid nii mõnedki nõuded tänasest leebemad] kui täpne sisu. Ka juhul kui peaks ilmnema, et menetlusnõudeid ikkagi rikuti, on siiski vaieldav kas ja kuivõrd mõjutasid need vead asja otsustamist.
7. Planeeringu menetlusega väidetavalt seotud kuritegu (TLPA juhataja pistisejuhtum) ei tohiks käesoleva küsimuse osas mingit tähtsust evida. Tuleb rõhutada, et tegu kvalifitseeriti nimelt pistise, mitte altkäemaksu võtmisena. Erinevus seisneb selles, altkäemaksu puhul teeb ametiisik tasu eest õigusvastase, pistise puhul aga õiguspärase teo (ehk klassikalisel kujul keeldub ametnik ilma „õlitamata“ oma ülesandeid täitmast või venitab nendega põhjendamatult).
8. MTÜ-de väide, et üldplaneeringu muutmine (ühiskondlike ja puhkeehitiste alast korruselamute alaks) pole piisavalt põhjendatud, on aga üpriski tõsiseltvõetav. Lähemal vaatlusel nähtub, et planeeringus esitatud **põhjendused üldplaneeringu muutmiseks on tõepoolest asjakohatud, vasturääkivad ja sisutud**. Ainus sisuline argument on väide, et planeeringuala piirkonnas puudub vajadus nii suures mahus puhkeehitiste või ühiskondlike hoonete rajamiseks. Seegi jääb aga paljasõnaliseks, kuna puuduvad seda kinnitavad analüüsid.

Varasemalt on Riigikohus (asjas nr [3-3-1-87-08](#)) asunud seisukohale, et „*Detailplaneeringuga viiakse üldjuhul ellu üldplaneeringuga kavandatu, kuid PlanS § 9 lg 7 kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut. Seejuures vaadeldakse detailplaneeringu koostamisel vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, mistõttu ei ole võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu omavalitsuse territooriumi olukorda. Sellest tulenevalt peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandlikuks võimaluseks, millega tagatakse paindlikum reageerimisvõimalus muutuvatele oludele ja vajadustele /---/. Kuna tegemist on erandliku võimalusega, tuleb kohalikul omavalitsusel põhjalikult kaaluda ning motiveerida detailplaneeringulahenduse vajalikkust. Samuti peab eraõiguslikust isikust maaomanik või arendaja maa kasutamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjuseta muuta ei saa.*“

Eksisteerib üpris arvestatav tõenäosus, et kohus võib lugeda üldplaneeringu muutmise ebapiisavalt põhjendatuks ning sellest johtuvalt planeeringu kehtetuks tunnistada.

III Linna edasise tegevuse võimalused

9. Teoreetiliselt on linnal võimalik ilmutada initsiatiivi ja uuendada planeeringu menetlus. Menetluse uuendamisel on kaks võimalikku tulemust: **tunnistada kõnealune planeering kehtetuks**, või **võtta planeering parandatud kujul uuesti vastu**. Loomulikult on võimalik ka **jääda suhteliselt passiivseks ja oodata ära lõplik kohtulahend**. Vaatleme neid võimalusi lähemalt.

❖ Tunnistada planeering omal algatusel kehtetuks

10. Planeerimisseadus (PlanS) võimaldab kohalikul omavalitsusel detailplaneeringud tavapärasest vabamalt kehtetuks tunnistada. Nii võib PlanS § 27 lg 1 kohaselt tunnistada kehtestatud detailplaneeringu või selle osa kehtetuks, kui **kohalik omavalitsus** või planeeritava maa-ala kinnistu omanik **soovib planeeringu elluviimisest loobuda** ning PlanS § 29 paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse detailplaneeringuid perioodiliselt üle vaadata ning hinnata nende kehtetuks tunnistamise vajadust.

Nn Viru poja asjas (haldusasi nr 3-08-1434) leidis Tallinna Ringkonnakohus järgmist: „*PlanS § 27 lg 1 ja § 29 ei täpsusta, mis on need asjaolud, millal võib kohalik omavalitsus loobuda planeeringu elluviimisest. Ringkonnakohtu hinnangul tuleb siinkohal silmas pidada eelkõige PlanS § 1 lõigetes 2 ja 3 sätestatud, mille kohaselt peab planeering tagama võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks, samuti tasakaalustatult arvestama majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Kui kehtestatud, kuid ellu viimata planeering enam nendele kriteeriumidele ei vasta, tuleb kohalikul omavalitsusel vajadusel otsustada selle planeeringu kehtetuks tunnistamine.*“

11. Silmas tuleb pidada, et ka haldusakti kehtetuks tunnistamise menetlus peab vastama haldus- ja planeerimismenetluse nõuetele. Sealhulgas tuleb kaasata puudutatud isikud ning otsus peab olema igakülgselt kaalutletud ja põhjalikult motiveeritud.

Vastasel korral avaneks arendajal võimalus DP kehtetuks tunnistamise otsus edukalt vaidlustada. Kui arendajal õnnestuks ära tõendada, et linna tegevus planeeringu tühistamisel oli õigusvastane, saaks ta nõuda tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seaduse (RVastS) § 7 alusel. **Sel juhul peaks linn hüvitama nii otsese varalise kahju kui ka saamata jäänud tulu.**

Teine võimalik alus arendaja hüvitusnõudele oleks HMS § 67 lg 3, mis sätestab: *Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib.*

Käesoleval juhul oleks sel alusel nõude esitamine aga tõenäoliselt perspektiivitu, kuna osundatud paragrahvi 4. lõike punkt 1 välistab isiku tuginemise usaldusele (haldusakti kehtetuks tunnistamisel) haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse läbivaatamise ajal.

12. Arvestades tõenäosust, et kohus kõnealuse planeeringu kehtetuks tunnistab; samuti menetluse uuendamisega kaasnevat halduskoormust ja riske, tuleb asuda seisukohale, et **linnal ei oleks kuigi mõistlik asuda planeeringut omal algatusel kehtetuks tunnistama**. Küll võib seda võimalust kaaluda hiljem, kui linn soovib kõnealuse planeeringu elluviimisest kindlasti loobuda ning ilmneb, et kohus kaldub mingitel põhjustel seda kehtima jätma.

❖ Uuendada menetlus ja lisada puuduolevad kaalutlused

13. Juhul, kui linnavolikogu peab vajalikuks kõnealuse detailplaneeringu kehtimajäämist ja selle kiiret elluviimist, on võimalik menetlus uuendada ning püüda seniseid menetlus- ja vormivigu kõrvaldada. (Eelkõige lisada puuduolevad sisulised argumendid üldplaneeringu muutmiseks.)

Sel teel oleks tõenäoliselt võimalik kiirendada linnaruumi kavandatud arengut, kuid tuleb arvestada võimalusega, et korrektselt läbiviidud analüüs ei pruugi üldplaneeringu muutmist toetada (vähemalt mitte muutmist korruselamute alaks). Pealegi võiks taoline manööver kahjustada oluliselt linna mainet.

❖ Oodata ära lõplik kohtulahend

14. Kohtumenetlus on tavapärase viis keerukate (õigus)küsimuste lahendamiseks. Lahendi jõustumiseni võib küll pahatihti kuluda üpris kaua aega; see-eest on otsus aga üldjuhul autoriteetne, erapooletu ja lõplik.

Eeldatavasti ei tohiks linnal olla erilist huvi kõnealuse planeeringuala arendamist kiirendada.

Oletades, et kohus tunnustab planeeringu kehtetuks säilib linnal võimalus jõuda uue planeerimismenetluse tulemusel soovi korral samale või ligilähedasele tulemusele. Ka juhul kui kohus jätab planeeringu kehtima, on linnal võimalik PlanS § 27 lg 1 ja § 29 see kehtetuks tunnistada, kui see ei vasta enam tolleks ajaks väljakujunenud olukorrale või linna arengu vajadustele.

15. Omaette küsimus on, kuidas intensiivselt peaks linn kohtus kõnealuse detailplaneeringu kehtestamise otsust kaitsma. Eelduslikult peaks linna huvi olema suunatud õiglase ja igakülgse kaalutud lahendi saamisele; seega peaks linn oma otsust mõõdukalt kaitsma kuid jätma peamise initsiatiivi siiski kaebajale (MTÜ-d) ja kolmandale isikule (arendaja).

IV Kokkuvõte

Linna tegevus kõnealuse küsimuse lahendamisel peaks lähtuma peamiselt kahest eesmärgist: (1) hoida linna mainet, ning (2) seista hea linnaruumi tasakaalustatud ja põhjendatud arengu eest.

Leian, et mõlemast kaalutlusest lähtuvalt oleks soovitatav oodata ära lõplik kohtulahend.