

Vastavalt ÕKS § 33: "Õiguskantsler kontrollib, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/126052020011#para33>). Viitan ka Õiguskantsleri varasemale praktikale (27.01.2023 nr 7-5/230131/2300469).

1. ASJAOLUD

- 1.1. Esindame Palmgrupp OÜ-d (**Huvitatud Isikut** või **Taotlejat**). Huvitatud Isik esitas 02.07.2021 Hobujaama 12 ja 14, Tallinn detailplaneeringu algatamisettepaneku (**Ettepaneku**). Tänapäevani ei ole Ettepaneku osas Tallinna linn (**Haldusorgan**) Ettepaneku osas otsust teinud ega ka indikeerinud, et Ettepanekus esineks PlanS § 128-4 või 128-2 loetletud asjaolud. PlanS § 130 kohane leping on sõlmitud 17.04.2023. Haldusorgan ei ole isegi teinud otsust pikendada Ettepaneku läbivaatamist 90 päevani (PlanS § 128 lg 4). Asjaolude täielik loend lisas 2.

2. ÕIGUSLIK OLUKORD

- 2.1. Haldusorgan ei algata haldusmenetlust detailplaneeringu läbiviimiseks seadusega ettenähtud tähtaja jooksul.
- 2.1.1. PlanS § 128 lg 4: "Detailplaneering algatatakse või jäetakse algatamata 30 päeva jooksul selle algatamise taotluse saamisest arvates. Mõjuval põhjusel, eelkõige planeeringuala suurusel, uuringute läbiviimise vajadusel, halduslepingu või planeeringu koostamise tellimise kulude kandmiseks sõlmitava lepingu eelduseks olevate asjaolude selgitamisest või kaasatavate ja koostöötegijate suurest hulgast tingitud põhjusel, võib nimetatud tähtaega pikendada 90 päevani." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016018?leiaKehtiv#para128>)
- 2.2. Kahjuks rakendab Haldusorgan oma „*laiaulatuslikku planeerimisdiskretsiooni*“ selliselt, et detailplaneeringute menetlemine Tallinnas on aeglustunud viimastel aastatel drastiliselt (vt lisa 1), planeerimiskollapsini:
- (a) algatamine on 2017a/2023a võrreldes langenud 38-lt 18-le st $(1-18/38)*100=52\%$,
 - (b) vastuvõtmine 73-lt 10-le, st $(1-10/73)*100=86\%$,
 - (c) kehtestamine 59-lt 10-le, st $(1-10/59)*100=83\%$.
- 2.3. Eelnimetatud statistika on ilmselgelt pooltõde. Esiteks, ka 2017a oli planeeringute (algatamise, vastuvõtmise, kehtestamise) menetlemine üliaeglane. Teiseks, menetluste aeglus on üldteada, mis tähendab, et paljud kinnivaraarendajad ei algata detailplaneeringuid ega omandagi kinnisasju Tallinnas. Selle asemel omandavad maad Tallinna naabervaldades. St kui Haldusorgan töötaks normaalselt, siis oleks ka detailplaneering algatamise taotluseid arvatavasti 2-3x rohkem. Selle võrra oleks statistika masendavam.
- 2.4. Detailplaneeringute menetlemise selline tempo ei ole kooskõlas Plans §-is 1 lg 1 nimetatud arengu eesmärgiga. Selline tempo võiks olla sobilik Tapa suurusele väikelinnale, mitte Tallinnale. Ei ole vale väita, et Tallinn on sisuliselt loobunud oma „*laialulatusliku planeerimisdiskretsiooni*“ teostamisest, st kapituleerunud. Selline „planeerimisdiskretsioon“ ei ole jätkusuutlik ega areng vaid on Tallinna linnale seadusega pandud ülesande täitmisest sisuline keeldumine.
- 2.4.1. PlanS § 1 lg 1: "Käesoleva seaduse eesmärk on luua [...] jätkusuutlikku arengut." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016018?leiaKehtiv#para1>).

- 2.5. Ettepaneku osas otsuse mitte tegemine ei järgi põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ega hea halduse tava.

3. PÕHIÕIGUSTE RIKKUMINE JA HEA HALDUSTAVA

- 3.1. Õigusdogma on jõudnud lõpuks õigele järeldusele, et PS-i §-st 32 tuleneb mh ehitusvabadus. St ehitusvabadus on omandipõhiõiguste osa.
- 3.1.1. EhS seletuskiri: „Niisiis kujutab kogu ehitus-planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut. Tulenevalt sellest, et ehitusvabadus on omandiõiguse elemendina põhiseaduslikult kaitstud, tuleb silmas pidada, et igasugused ehitusplaneerimisõiguslikud muudatused, mis konkreetset kinnisasja puudutavad, alluvad täiendavale õiguspärase ootuse ning õiguskindluse kontrollile.“
- 3.1.2. PS § 32: "Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002#para32>).
- 3.1.3. Lisa 3 p.-ist 7.2 on näha, et kui Haldusorganile see sobib, siis tuleb Haldusorganile see ehitusvabaduse põhimõtte meelde: „Antud juhul on asjakohane PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus, mille kaitsealasse kuulub ka omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine, sh kinnistu hoonestamine. EhS seletuskirjas nenditakse, et kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul PS § 32 järgi tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba.“
- 3.1.4. JURIDICA III/2016 „Sandra Mikli, Ago Pelisaar“ lk 185: „Ehitusvabaduse põhimõtte oli aluseks uute seaduste koostamisel. Järgides ehitusvabaduse põhimõtet, sooviti kinnisasja kasutamisel kõrvaldada ülemäärased piirangud. Ehitusvabaduse põhimõtet sooviti rakendada ka planeerimisõiguses.“
- 3.2. Kuna ehitusvabadus on omandipõhiõiguse osa, peab selle kitsenduse (detailplaneeringu tekkimise või detailplaneeringust keeldumise) lahendama Haldusorgan põhiõiguseid järgivalt: detailplaneeringu menetlus peab olema omandipõhiõigust arvestav ja menetlusreegleid austav ning seadusele vastav. Detailplaneeringu algatamise õigusvastane takistamine on seega omandipõhiõiguse rikkumine ja õigusvastane, seega ka Õiguskantsleri kontrolli ese.
- 3.3. Vastavalt PlanS § 124-4 tuli detailplaneeringu algatamine lahendada praegustel asjaoludel 30 päeva jooksul, st 02.07.2021+30=01.08.2021 (pühapäev)+1=02.08.2021a. Detailplaneeringu algatamise mitte lahendamine on kohaliku omavalitsuse õigusvastane tegevus, st omavoli.
- 3.3.1. PS § 13: "Seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002#para13>).
- 3.3.2. PS § 14: "Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002#para14>).
- 3.4. Eeltoodut arvestades on ka menetlusõigused põhiõigused. Riigikohtunik Nele Parrest, Juridica IV/2005 lk 240: „Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtte tele tuginedes asunud seisukohale, et Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku põhiõigus heale haldusele.“ (ja selles viidatud 16 Riigikohtu lahendit). Seega Haldusorgan on rikkunud ka Huvitatud Isiku põhiõigust ausale ja õiguspärasele haldusmenetlusele.
- 3.5. Arvestades, et Haldusorgan on rikkunud menetlustähtaegasid, on Haldusorgan kindlasti rikkunud ka head halduse tava.

4. DETAILPLANEERINGU ALGATAMISE KÜNNIS

- 4.1. Haldusõiguses on välja kujunemas selline mudel, kus menetluse algatamiseks peab taotleja sageli läbima meeletu „eelmenetluse”. Detailplaneeringute kontekstis tähendab see eskiisi jt algatamise ettepaneku andmeid.
- 4.1.1. Tallinna linna töökorraldus projekteerimistingimuste ja planeerimise valdkonnas § 19 lg 3: "Algatamisettepanekule lisatakse: [...] 1) kavandavat kirjeldav eskiislahendus, mis koosneb joonisest ja seletuskirjast." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/406112021001?leiaKehtiv#para19>);
- 4.1.2. Detailplaneeringu algatamisettepaneku ja detailplaneeringu vormistamise juhend. Tallinna Linnaplaneerimise Amet. 18.11.2021 käskkiri, number T-11-1/21/26: “2.2 Planeeringu algatamisettepanekule lisatakse kavandavat kirjeldav eskiislahendus, kavandavate hoonete ja linnaruumi visuaalselt oluliselt mõjutavate rajatiste üldine digitaalne mudel, vähemalt üks planeeringulahenduse illustratsioon.” (<https://teele.tallinn.ee/documents/112935/view#preview>).
- 4.2. Eskiis on sellisena taotluse osa.
- 4.2.1. HMS § 14 lg 3: "Kirjalik taotlus peab sisaldama: [...] 5) muid õigusaktidega ettenähtud andmeid." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv#para14>);
- 4.3. Õigusnorm ei nõua, et eskiis (nagu ka iga teine taotluse osa) peaks olema Haldusorganile meelepärane, et seda menetleda. Meelepärasus ei ole ka puudus taotluses (HMS § 15 lg 1: "Haldusorgan on kohustatud talle esitatud taotluse vastu võtma, sõltumata selle puudustest, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv#para15>); HMS § 15 lg 2: "Kui isik jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, määrab haldusorgan taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, selgitades, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv#para15>)). Seadus nõuab Haldusorganilt ka Haldusorganile mittemeeldiva taotluse lahendamist sisulises haldusmenetluses, kuid Huvitatud Isikule menetlust ei lubata.
- 4.4. Siiski, Haldusorgani halduspraktika on selline, et Huvitatud Isikult nõutakse eskiisi jm taotluse sisu muutmist selliseks, et see oleks Haldusorganile meelepärane. Ilma selleta detailplaneeringu algatamist ei menetleta. Sellisena toimub seaduseväline (st õigusvastane) halduse „eelmenetlus“ Haldusorganis pidevalt. Selle asemel, et lahendada detailplaneeringu sisu küsimused haldusmenetluses, püüab Haldusorgan omavolitseda väljaspool menetlust. Haldusorgan loodab, et väljaspool haldusmenetlust ei ole taotlejal õiguseid.
- 4.5. PlanS ei luba detailplaneeringu algatamisele selliseid sisutingimusi (volitusnormi puudumine), mille näevad ette (**Vaidlustatud Õigusnorm**):
- (a) Tallinna linna töökorraldus projekteerimistingimuste ja planeerimise valdkonnas § 19 lg 3;
- (b) Detailplaneeringu algatamisettepaneku ja detailplaneeringu vormistamise juhend. Tallinna Linnaplaneerimise Amet. 18.11.2021 käskkiri, number T-11-1/21/26 p 2.2.

5. TAOTLUSED

- 5.1. Huvitatud Isik taotleb käesolevaga Õiguskantslerilt:
- (a) Vaidlustatud Õigusnormi vastavuse kontrolli PS-ile ja seadustele (ÕKS § 15 lg 1: "Igaühel on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Avaldaja

esitab avalduses põhjendused, milles ta näeb õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/126052020011#para15>)).

- (b) kontrollida, kas Haldusorgani tegevus Ettepaneku menetlemisel järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

5.2. Palume:

- (a) registreerida kirjade registris;
- (b) kinnitada kättesaamist;
- (c) teatada asja läbivaatav vastutav ametnik;
- (d) esitada Taotluse edaspidise menetluse plaan (ÕKS § 26: "Kui õiguskantsler võtab avalduse menetlusse, teeb ta selle avaldajale teatavaks ja nimetab teates toimingud, mida ta avalduse menetlemiseks on teinud või peab vajalikuks teha." (<https://www.riigiteataja.ee/akt/126052020011#para26>)).

Lisad:

Lisa 1. Kokkuvõtteid 2024-09 klient.pdf

Lisa 2. Hobujaama 12 ja 14 kronoloogia.pdf

Lisa 3. PS § 32 annab ka ehitusvabaduse p7.2.pdf