# Viimsi Valla ettepanekud:

# Arvamus „Ettepanekud planeerimisseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu täiendamiseks“ versioonile 16/09/25

## Punkt 1.3

Seadust soovitakse täiendada paragrahviga 71 Haldusjärelevalve teostaja, millega antakse MaRu-le haldusjärelevalve õigused KOV tegevuse üle.

1. Miks nähakse haldusjärelevalve ette ainult KOV planeerimismenetluse üle? Kui meil on riigis probleeme sellega, et planeerimismenetlusi ei viida läbi korrektselt, siis see kõik algab planeerimise süsteemist: detailsemad planeeringud peavad järgima üldisemaid planeeringuid. Seega peab järelevalve olema tagatud ka riigi poolt koostatavate planeeringute üle. Kuidas muidu saab olla kindel, et KOV poolt kohustuslikus korras järgitavad planeeringud on koostatud ja sisustatud õiguspäraselt. Nii nagu KOV võib eksida sisus ja menetluses, nii võib olla eksitav ka näiteks maakonnaplaneering või ka riigi eriplaneering.
2. Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. selline kontroll eeldab, et haldusorganid on alluvussuhtes. Aga vastavalt PS § 154 ja KOKS toetudes otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Selline täpsemalt reguleerimata haldusjärelevalve ei lase KOV-del iseseisvalt tegutseda. Seega oleks sellise paragrahvi sätestamine vastuolus põhiseadusega ja demokraatliku riigi aluspõhimõtetega.
	1. Kuna eelnõus on kavas sätestada, et riik MaRu kaudu hakkab kontrollima kohaliku omavalitsuse tegevust planeerimismenetluse läbiviimisel, siis jääb arusaamatuks, kuidas seda tehakse. Pole selge, kuidas hakkab riiklik amet kontrollima volikogude ja vallavalitsuste tegevust. Kontrollija peab omama vastutust oma tegevuse eest. Samas pole aga eelnõus ette nähtud ühtki tegevust, mis tagaks selle, et MaRu oma järelevalvetegevuse eest vastutust kannaks. Selgusetuks jääb, mis siis saab, kui KOV pole nõus kontrollimise tulemusega. KOV tegutseb iseseivalt omal territooriumil, kuidas saab riigil olla parem ja õigem ettekujutus KOV olukorrast kui KOV-il endal on.
	2. Eelnõu näeb ette, et MaRu-l on õigus nõuda kohaliku omavalitsuselt teavet planeerimismenetluse läbiviimise kohta. Tegelikult on selline õigus MaRu-l olemas juba praegu, sest ilma MaRu heakskiiduta ei ole võimalik teatud liiki planeeringuid üldse kehtestada. Seega säte dubleerib teises situatsioonis juba olemasolevat regulatsiooni ja on seega mõttetu.
	3. MaRu-le on antud õigus teha kohaliku omavalitsusele kohustuslikke ettekirjutusi planeerimismenetluse läbiviimise küsimuses. Jääb selgusetuks, millise sisuga ettekirjutusi saab teha. Praegu saab näiteks planeeringu algatamiseks või kehtestamiseks kohustada KOV-i kohus. Kohtunikud on erapooletud ja hoolsalt valitud riigi esindajad, kelle ülesandeks ongi erapooletult selliseid kohustusi nõuda. Kuidas tagatakse, et MaRu toimib selliste ettekirjutuste tegemisel sama erapooletult? MaRu ametnikele ei ole ette nähtud erinõudeid ei haridusele ega millelegi muule, seega hakkab ettekirjutusi tegema keegi, kel on suvaline haridus ja suvaline seisukoht – miski ei taga, et selline ettekirjutus oleks vajalik, proportsionaalne ja erapooletu.

Kui *VVTP-*s on ette nähtud MaRu tugevdamine, siis jääb arusaamatuks, miks võeti just käesoleva aasta alguses MaRu heakskiidu andmise juhtumeid (PlanS § 138) vähemaks. Riigil puudub antud juhul järjepidevus selles osas, milline peks olema MaRu struktuur ja ülesanded. See on muutunud kiiremini ja tihedamini kui üks KOV on suutnud ühe detailplaneeringu läbi viia.

Kokkuvõttes ei ole haldusjärelevalve säte kooskõlas ülejäänud PlanS sätetega, sest pole õiguspärane ja proportsionaalne, ja ei ole tasakaalus teiste KOV ülesannetega. Ühelgi teisel juhul haldusjärelevalvet ei kohaldata muul juhul vaid ainult siis, kui KOV täidab riiklikku ülesannet (nn riiklik kohustus).

1. Vale on arvata, et selline muudatus aitab kaasa „*planeerimismenetluse suunamisel*“. Planeerimine on hierarhiline – seega saab planeerimist suunata vaid läbi paremini koostatud riiklike (maakonnaplaneeringud) planeeringute. Seevastu soovitakse eelnõuga rakendada sundi ja ettekirjutusi, kui tegelikkuses suunata. Seega ei vasta eelnõu eesmärgile ja vajab selle punkti osas ümber mõtestamist – milline on maakonnaplaneeringute roll ning kuidas toimub tegelik kaasamine maakonnaplaneeringute koostamisel. Hetkel on hiljuti (kohustuslikus korras) koostatud üldplaneeringud tunduvalt tänapäevasemad kui maakonnaplaneeringud. Ja kindlasti on enne kui pole maakonnaplaneeringute tähendus selgeks arutatud mõistlik koostada ka uusi maakonnaplaneeringuid. Seega on probleemikoht hoopis teises kohas kui selles, et soovitakse ettekirjutustega KOV planeerimist kuidagi suunata. Ettekirjutustega ei saa suunata planeerimist.
2. Eelnõu haldusjärelevalve põhjenduste ossa on kirjutatud, et sundi rakendatakse juhul, kui *sisuline rikkumine võib kaasa tuua ebaõige planeeringu lahenduse*. Puudub selgus, kuidas MaRu suudab tuvastada juhtumeid, et mingi KOV planeerimisalane tegevus võib kaasa tuua ebaõige planeeringu lahenduse. Milline on MaRu meelest ebaõige lahendus? Kuidas saab riik KOV eest otsustada, mis on mõistlik lahendus. Planeerimine on kaalutluse tulemusena asukohapõhine ruumiotsus. Kuidas saab MaRu hinnata, milline otsustus lahenduse koha pealt on ebaõige?

Haldusjärelevalve säte tuleb tervikuna eelnõust välja jätta.

## Punktid 1.4, 1.5 ja 1.7

Eelnõuga soovitakse teha muudatusi ja täiendusi riigi eriplaneeringu sätetes (nt soovitakse muuta § 44 ja 57) ja üldplaneeringu sätetes (nt soovitakse muuta § 76), kuid kahjuks on eelnõu koostaja kasutanud sätete konstruktsioonis vale terminit - planeerimisalase tegevuse korraldaja. Nimelt on PlanS koostatud (2015 aasta 1. juulil kehtiv redaktsioon) nii, et üldsätetes on kasutatud nimetust „Planeerimisalase tegevuse korraldaja“ üldmõistena (definitsioon § 4) kõigi planeeringute koostajate ja ka muude tegevuste läbiviijana. Iga planeeringu liigi juures on konkreetne haldusorgan, et seda liiki planeeringut just läbi viib ning seda nimetatakse seaduses „planeeringu koostamise korraldaja“. Iga planeeringu liigi menetlust ja sisu reguleerivates paragrahvides, kus konkreetse liigi planeerimisalase tegevuse korraldajat nimetatakse, on seda nimetatud kui konkreetse planeeringu koostamise korraldaja. Planeerimisalase tegevuse korraldaja nõudeid ja ülesandeid reguleerivad üldsätted peatükkides 1 ja 2 ning detailplaneeringu puhul need paragrahvid, mis ei ole seotud konkreetse planeeringu koostamise ülesandega (nt lepingu sõlmimine). Juhul, kui § 44, 57 ja 76 muudatustega eiratakse üldiseid PlanS termineid, teeb see seaduse ebaühtlaseks ja selle mõistmise keerukamaks.

## Punkt 1.11

Eelnõuga nähakse ette, et detailplaneeringu koostamise tähtaeg hakkab kulgema mitte algatamisest vaid taotluse esitamisest.

1. Ei saa olla vastuväiteid, et detailplaneeringute koostamine peab muutuma kiiremaks ja lihtsamaks, kuid lihtsalt tähtaja kulgemise algust muutes ei saavutata sisulist muutust. Nimelt puuduvad taotlusele kriteeriumid. Hetkel võib igaüks ükskõik millise maa-ala kohta esitada taotluse täpselt siis, kui ta seda soovib ja tahab. Juba praegu võib täheldada trendi, et on tekkinud nn trollid, kes järjepanu esitavad taotlusi, mida tegelikult ei olegi võimalik detailplaneeringuteks vormida. Hetkel kui detailplaneeringu menetlus algab algatamisega, jäävad sellised menetlused nn „ukse taha“, sest neid ei algatata ja reeglina ka ei vaidlustada algatamata jätmist. Kui aga sellised taotlused loetakse kõik juba planeerimismenetlusteks, siis on neid vaja lahendada kui planeeringuid ning see tõstab oluliselt halduskoormust. Õigusselguse algatamise eelses menetluses toob väga selge ja konkreetne algatamise taotluse vorm, mis välistab nn trollimise taotluste esitamisel, ning KOV algatamisel kasutatava kaalutlusõiguse selgem sõnastamine. Hetkel näiteks kui esitatakse taotlus, siis algab vaidlus selle üle, kas taotluses soovitav lahendus muudab üldplaneeringut või ei muuda (sellest sõltuvad ka näiteks algatamise menetlusreeglid). Kui lähtuda vaid taotluse esitaja soovist, siis kaob KOV õigus ise enda üldplaneeringu sisu üle otsustada. Seega surve lugeda taotluse esitamise järgset menetlust juba planeerimismenetluse osaks, vähendab KOV-de võimalust enne algatamist sellised erinevaid arusaamu välja selgitada.
2. Kui lugeda planeerimismenetluse alguseks taotluse esitamist, saab finantseerimise lepingut sõlmida planeerimismenetluse kestel. Taotlust esitades ei adu väga suur hulk huvitatud isikuid, et KOV soovib enne detailplaneeringu algatamist sõlmida finantseerimise lepingu. Praktikas esinevad väga pikad arutelud lepingu sõlmimise üle. Juhul, kui see aeg loetakse kõik planeerimismenetluse osaks, jääb tegelikkuses planeeringu koostamisele vähem aega ja see tõenäoliselt vähendab planeeringute kvaliteeti. Sarnane olukord on juhul, kui detailplaneeringu algatamise ajaks tuleb läbi viia keskkonnamõjude hindamise eelhinnang – praktikas on väga palju arutamist (mitte ainult huvitatud isikuga) selle üle, millist lahendust hindama peaks. Seega on KOV-il valida, kas keelduda ja oodata uut veidi muudetud avaldust või arutada lahendus läbi, millele eelhinnang koostatakse ja jõuda kokkuleppele, milline planeering algatada. Selle algatamise üle arutamise aja arvamine menetlusaja hulka suurendab võimalust, et ülejäänud ajas püsimiseks hakatakse planeeringu koostamisel kiirustama.
3. Detailplaneeringute kulgemise alguseks taotluse esitamise määramine toob kaasa statistilise vea: planeeringumenetluses saab teha planeeringu algatamata jätmise otsuseid. Seega saab planeerimise tulemusel jõuda järeldusele, et planeeringut ei algatata. Sellise ebakõla sisse toomine tekitab küsimuse, miks üldse on vaja rääkida eraldi planeeringumenetlusest kui tegelikkuses on kõik haldusmenetlus.

## Punkt 1.12

Detailplaneeringu muutmise regulatsioon on läbimõtlemata ja otseses vastuolus planeerimise avalikkuse kaasamise põhimõttega.

1. Näiteks ei ole eelnõus muutmise aluseks olevate paragrahvide hulgas märgitud detailplaneeringu kohta käivaid üldparagrahve § 124, 125, 126 ja 127, mis tähendab, et detailplaneeringu muutmisel ei pea järgima detailplaneeringu üldiseid tingimusi ja põhimõtteid. Näiteks ei pea järgima detailplaneeringu koostamise eesmärki: luua planeeringualale ruumiline terviklahendus. Samuti ei pea järgima muutmisel põhimõtet, et detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. Selline olukord loob aluse, kus arendaja on (päris) detailplaneeringut koostades nõus igasuguste avaliku ruumi ja kogukonna jaoks mõeldud lahendustega, mis aitavad kaasa ruumilisele terviklahendusele (nt elamute vahelised haljasalad) ning siis pärast sellise kogukonnaga läbi arutatud planeeringulahenduse kehtestamist taotleb selliste lahenduste muutmist, mida ta ei taha kogukonna jaoks ellu viia.
2. Igaühe õigus esitada igasugustele planeeringutele igasuguseid muudatusi loob haldusele tohutu segaduse ja koormuse. Kuigi selgitustes on märgitud, et sellise igaühe võimalusega on eelkõige mõeldud maaomanikke, siis miks peaks naabermaaomanikul olema võimalus muuta naabri detailplaneeringut? Või tegelikkuses võib igaüks esitada taotluse ükskõik millise planeeringu ükskõik milliseks muutmiseks ning KOV-il puudub võimalus jätta need taotlused menetlemata. Erinevalt projekteerimistingimustest ei ole vaja taotlejal selgitada isegi mitte seost planeeringu või maatükiga. Sisuliselt luuakse regulatsiooniga võimalus halvata KOV töö. Juba praegu maadlevad KOV-id probleemiga, et taotlusi detailplaneeringuteks esitatakse suvaliselt, selline avalikkust kaasamata muudatuste tegemine toob kaasa töökoormuse järsu tõusu.
3. Lisaks dubleerib detailplaneeringut muutva detailplaneeringu regulatsioon EhS § 27 toodud projekteerimistingimuste regulatsiooni selle vahega, et menetlusest on võimatu aru saada, mida ja kes ning millal teeb.
4. Kuigi eelnõuga rõhutatakse, et sellise regulatsiooni loomine on vajalik planeeringute jaoks, mis on moraalselt vananenud või kui kehtiva planeeringuga ei ole võimalik viia ellu eesmärke, mis on muutunud peale detailplaneeringu kehtestamist, siis regulatsioon ei aita kuidagi kaasa selle eesmärgi saavutamisele. Ühtegi viidet moraalsele või mingile muule detailplaneeringu vananemisele regulatsioonis ei viidata. Seega on regulatsioon kehtiv kõikide planeeringute, mitte ainult vanade planeeringute puhul. Kohe pärast planeeringu kehtestamist võib igaüks, kel see aga pähe tuleb, esitada taotluse detailplaneeringut muutva detailplaneeringu tegemiseks.
5. Ilmsest kiirustamisest regulatsiooni loomisel näitab ka see, et § 1392 lõikes 2 on näiteks kirjas, et ülesandeid antakse valla- või linnavalitsusele, kuigi detailplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamise korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus. Kuna KOV on eelkõige volikogu, kes võib soovi korral volitada valla- või linnavalitsust menetlusi ja toiminguid tegema, siis selles paragrahvis on volikogult sellise toimingu tegemise õigus ära võetud. Sellise ühe ülesande menetluse sees andmine valla- või linnavalitsusele on põhjendamatu.
6. Täiesti arusaamatuks jääb selgituse osa, kus märgitakse, et *Muudatus aitab lahendada ka neid olukordi, kus DP kehtestati üldplaneeringu kohasena ning see on ellu viidud, kuid õiguslik olukord (ennekõike uus üldplaneering) annab võimaluse kasutada DP-ga hõlmatud ala laiemalt või mitmekesisemalt.* Milliseid olukordi on mõeldud? Vastavalt PlanS § 6 punktile 11 on elluviimine pidev tegevus, mida saab teha jätkuvalt. Planeeringulistest nõuetest kinnipidamise tagamine on üks elluviimise osa ning kui seda enam teha ei soovita, siis ei soovita ka seda planeeringut ju enam ellu viia. Arusaamatu on ka viide, et detailplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamine annab võimaluse kasutada detailplaneeringuga hõlmatud ala laiemalt või mitmekesisemalt. Puudub selgitus, millised on laiemad või mitmekesisemad kasutusviisid. Kui detailplaneering nägi ette kahekorruselise elamu püstitamise, kas laiem on siis näiteks kolmekorruseline? Ja mitmekesisem on ärihoone püstitamine?
7. Huvitav on eelnõu viide sellele, et *mõjutatud isikud on eeskätt piirinaabrid*. Seni on planeerimis- ja ehitusõigust oluliseks eristavaks jooneks peetud seda, kas tegemist on laia avalikkuse kaasamisega (nn planeerimisdiskretsioon, vt Merusk „Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll“ 1997) või kitsalt puudutad isikutega ehk piirinaabritega. Eelnõu eklektilisusele viitab ka sõnakasutus „mõjutatud isikud“, sest PlanS-is kasutatakse mõisteid puudutatud isikud ja huvitatud isikud. Nii on ka selgitatud PlanS algse eelnõu juurde kuuluvas seletuskirjas isikuid, keda tuleb kaasata. Nüüd lisandub nendele mõistetele veel ka mõjutatud isikud.
8. Kuigi eelnõu selgituste kohaselt on KOV-le jäetud õigus detailplaneeringu muutmise protsessi mitte kohaldada, kui peetakse vajalikuks uue terviklahenduse loomist, siis regulatsioonist ei selgu, millele toetudes terviklahendust hinnatakse. Praktikas hakkab selline väga lai kaalutlusruum tooma kaasa pigem vaidlusi selle üle, kas järgitakse terviklahendust või mitte. Ja muutmise protsessi kiiresti läbiviimise eesmärgiks seadmine ei too KOV-le kaasa häid lahendusi.
9. Detailplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamise regulatsioonis on märgitud, et selline planeering kindlalt kehtestatakse. See on huvitav, sest isegi tavalise detailplaneeringu puhul on KOV-il õigus otsustada, kas ta planeeringu kehtestab või mitte, aga muutmise regulatsiooni puhul tal sellist kaalutlusõigus ei ole.
10. Detailplaneeringu algatamise üle otsustamine on KOV kaalutlusõigus, kuid eelnõu juurde antud selgitused näevad ette, et juhul, kui KOV ei algata muutmise menetlust, algatab ta detailplaneeringu. Sellise illusiooni loomine on põhjendamatu, sest 1) seda ei näe ette koostatud regulatsioon 2) KOV võib lisaks muutmise algatamata jätmisele alati otsustada, et ta ei soovi ka uut detailplaneeringut teha. Arusaamine sellest, mida ja miks võiks muuta võib huvitatud isikul ja KOV-il olla väga erinev. Näiteks toovad enamus huvitatud isikuid muutmise põhjenduseks asjaolu, et nüüd on tema planeeritud ala kinnisasja omanik.

Eelnõu §-des 1391 kuni 1395 ette nähtud regulatsioon on läbimõtlemata, sobimatu üldisesse planeerimise hierarhiasse ja struktuuri ning loob tohutu halduskoormuse.