

KONTSEPTSIOON PLANEERIMIS- JA EHITUSÕIGUSE KODIFITSEERMISE ALUSTAMISEKS

Koostaja Toomas Paaver
4.02.2009

SEADUSE STRUKTUURI ETTEPANEK	lk 2
KEHTIVATE SEADUSTE ÜLEVAADE	lk 4
ÜLEVAADE KOHTUPRAKTIKAST	lk 8
RIIGI FUNKTSIOONID	lk 10

SISSEJUHATUS

Käesoleva töö eesmärk on osaleda Justiitsministeeriumi poolt teostatavas planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimises võimalikult varases staadiumis, andes edasi erialainimeste kogemusi planeerimis-, projekteerimis- ja ehitusvaldkonna probleemidest ja võimalikest lahendustest. Mitmed olulise tähtsusega mõisted ja vajalikud toimingud on kehtivates seadustes üldse käsitlemata või segaselt struktureeritud, seega on esmane töö uuele seadusele hea struktuuri loomine. Töö jätkub pärast käesoleva materjali arutelusid.

Seaduse nimetusest ja peaesmärgist

Kuna kodifitseerimise tulemuseks on eeldatavalt kehtiva Planeerimisseaduse, Ehitusseaduse ja maakorraldust reguleerivate seaduste baasil ühtse uue seaduse loomine, siis järgnevalt võimalikud nimetused uuele seadusele.

- EHITATAVA KESKKONNA SEADUS
- RUUMILISE ARENGU SEADUS

Kõne alla võib tulla ka muid nimetusi ja hea nimetuse leidmine võiks olla laiemal arutelu teema. Iseenesest kirjeldab seaduse sisu piisavalt hästi ka pealkiri

- PLANEERIMIS-, PROJEKTEERIMIS- JA EHITUSSEADUSTIK

Seaduse nimetus ja eesmärkide kirjeldus võiks siiski rõhutada peaesmärgina pidevat suunda kvaliteetse ja võimalikult paljude huvidega arvestava elukeskkonna loomise ja säilitamise poole, kusjuures planeerimine, projekteerimine, maakorraldus ja ehitamine on ühtselt käsitletava pideva protsessi erinevad etapid või osad.

Kehtiva planeerimisseaduse sissejuhatus iseenesest seda suunda rõhutab:

Käesoleva seaduse eesmärk on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

Samas kaob see eesmärk kehtivas ehitusseaduses, mille eesmärk on sõnastatud märksa kuivemalt:

Käesolev seadus sätestab nõuded ehitistele, ehitusmaterjalidele ja -toodetele ning ehitusprojektidele ja ehitiste mõõdistusprojektidele, samuti ehitiste projekteerimise, ehitamise ja kasutamise ning ehitiste arvestuse alused ja korra, vastutuse käesoleva seaduse rikkumise eest ning riikliku järelevalve ja ehitusjärelevalve korralduse.

Seega peaks uue seaduse nimetuses ja üldistes eesmärkides rõhutama, et teatud põhimõtted kehtivad kõigis etappides.

SEADUSE STRUKTUURI ETTEPANEK

Järgnevalt on toodud võimaliku uue seaduse võimalik üldine struktuur. Ettepanek on esialgne ja kõik osad tuleb täpsustada edasises töös üheskoos iga paragrahvi sisuga. Kirjeldatud on mitmeid uusi mõisteid, mis olemuslikult on valdkonnas niipalju olulise tähtsusega, et peaks olema puudutatud ka seaduses. Nende uute osade sissetoomist seadusesse tuleks eelnõu koostamisel vähemalt läbi kaaluda.

I ÜLDOSA

Seaduse eesmärk
Ehitatav keskkond
Üldised (avalikud) huvid
Planeerimine, projekteerimine ja ehitamine
Kohaliku omavalitsuse ehitusmäärus
Valdkonna haldusaktid

II OTSUSTE LANGETAMISE ÜLDPÕHIMÕTTED

Järjepidevuse põhimõte
Avalikustamise põhimõte /planeerimisseaduse §1 lg2 ja §3 lg1 baasil/
Kaalutletuse ja tasakaalu põhimõte
Säästlikkuse ja kvaliteedi põhimõte
Vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõte /haldusmenetluse seaduse §5 lg 1 ja 2 baasil/
Uurimis põhimõte /haldusmenetluse seaduse §6 baasil/

III RUUMILISE ARENGU OBJEKTID

Tiheasustusala ja hajaasustusala
Arendusala ja miljööala
Avalik ruum
Võrgustik
Maaüksus, krunt
Mittikäibeline maaüksus /endise asjaõigusseaduse §9 lg 2 ja 4 taastamine/
Arendusobjekt
Ehitis (hoone, tee, tehismaastik, muu rajatis)
Väikeehitis, ajutine ehitis, omavoliline ehitis
Riikliku tähtsusega arendusobjektid ja alad
Riikliku tähtsusega kaitsealad
Üldistes huvides kaitsevööndid, kujud ja servituudialad

IV SUBJEKTIDE ÜLDISED ÕIGUSED JA KOHUSTUSED

Kohalik omavalitsus
Riik ja riigiasutused
Huvitatud isikud
Objekti arendaja, ehitaja, projekteerija, arhitekt
Riigi peaarhitekt
Tiheasustusala (linna), arendusala, miljööala või võrgustiku peaarhitekt

V PLANEERING

Üleriigiline ja maakonnaplaneering
Üldplaneering
Detailplaneering
Planeeringu maa-ala
Planeerimise lähteseisukohad
Planeeringu koostajad ja vajalikud kutsekvalifikatsioonid
Planeerimisalane arhitektuurivõistlus
Planeeringu eskiislahendus
Planeeringu koosseis
Detailsema planeeringu vastavus üldisemale planeeringule
Keskkonnamõju strateegilise hindamise seos planeeringuga
Planeeringu elluviimise põhimõtted

VI PLANEERINGUMENETLUS /üldjoontes järgides suurt osa kehtivast planeerimisseadusest/

Menetlusviisi valik
Planeeringu algatamine
Leping planeeringu koostamise rahastamiseks
Riigihange planeeringu koostamiseks
Koostöö planeeringu koostamisel
Planeeringu lahenduse valik
Planeeringu kooskõlastamine
Planeeringu vastuvõtmine
Planeeringu avalik väljapanek
Järelevalve planeeringumenetluse üle
Leping planeeringu elluviimiseks
Planeeringu menetluse lõpetamine kehtestamiseta
Planeeringu kehtestamine
Planeeringu kehtetuks tunnistamine
Planeeringu kehtestamise ja kehtetuks tunnistamise vaidlustamine

VII EHITUSPROJEKT

Ehitusprojekt
Ehitusprojekti liigid
Ehitusprojekti osad
Ehitusprojekti staadiumid
Projekteeritav maa-ala
Projekteerimise lähteseisukohad
Projekteerimise lähteseisukohtade menetlus
Ehitusprojekti vastavus planeeringule või projekteerimise lähteseisukohtadele
Projekteerimine miljööalal
Projekteerimine arendusalal
Avaliku ruumi projekteerimine
Riigihange ehitusprojekti koostamiseks
Ehitusprojekti eskiisi arhitektuurivõistlus
Projekteerimiseks vajalikud kutsekvalifikatsioonid
Uurimistööd
Ehitusprojekti ekspertiis
Ehitusprojekti seos keskkonnamõju hindamisega
Leping avaliku ruumi väljaehitamiseks
Ehitusluba
Ehitusloa menetlus
Ehitusloa vaidlustamine

VIII EHITAMINE

(juhitudes endise planeerimis- ja ehitusseaduse struktuurist)

IX EHITUSJÄRELEVALVE

Kohaliku omavalitsuse järelevalve
Omanikujärelevalve
Autorijärelevalve

X MAAKORRALDUS

(ennekõike detailplaneeringu alusel toimuv maakorraldus, hajaasustuses maakorraldusseaduse alusel)

XI RIIGI PEAARHITEKTI BÜROO

(sisu täpsustamiseks on paralleelselt koostamisel eraldi kontseptsioon)

XII RIIKLIKUD REGISTRID

Ehitiste ja ehitusprojektide register
Maaüksuste ja planeeringute register
Planeerimis-, projekteerimis- ja ehitusettevõtjad majandustegevuse registris

/ehitisregisri baasil/
/maakatastri baasil/

KEHTIVATE SEADUSTE ÜLEVAADE

Järgnevalt on käsitletud kehtivaid seadusi, tuues välja üldised suunad, kuidas neid oleks mõistlik uue seaduse loomisel käsitleda.

Planeerimisseadus

Planeerimisseadus peamine osa käsitleb planeeringu menetluskorda ja selles osas põhimõttelisi struktuurilisi muutusi ei peaks kavandama, kuna vastavad süsteemid on kohalikes omavalitsustes juurdunud ja üldjuhul toimivad. Seepärast tuleks üldjoontes säilitada kehtiva planeerimisseaduse paragrahvides 16-26 määratud menetluskord.

Samas on planeerimine siiski niivõrd keerukas valdkond, et märksa põhjalikumalt vajaks käsitlemist kõik, mis toimub enne ja pärast seaduses kirjeldatud planeeringu menetlusprotseduure, näiteks:

- üldised planeerimis põhimõtted,
- planeeringu sisu ja koosseis,
- menetluse võetava planeeringu lahenduse ja koostaja valimine,
- mitmed mõisted, näiteks planeeringu lähteseisukohad, eskiislahendus, planeeritav ala.
- menetluse lõpetamine, kehtestamisest loobumine
- planeeringu elluviimine

Selgemalt peaks määrama, missugused planeeringumenetluse käigus tehtavad otsused on haldusaktid ning milliseid otsuseid saab kohtus vaidlustada.

Üle vaatamist vajavad kõik küsimused, mis seovad omavahel planeeringu ja ehitusprojekti ning loovad aluse nende omavahelise kooskõla hindamiseks.

Mõistlik oleks anda suurem kaalutusruum ka detailplaneeringu vajaduse üle otsustamisel, mis peab teenima eesmärki valida sobivaim menetlusviis. Juhul kui kavandatakse üksikobjekti arendust, on kehtiv kohustuslik detailplaneeringu menetlus sisuliselt ebamõistlik menetlusviis ja ülearune formaalsus, kuna detailplaneering kujutab siis enesest ühe ehitusprojekti asendiplaani. Selles olukorras täidaks eesmärki märksa paremini ehitusprojekti eskiisi avalik menetlus, mis selgitaks avalikkusele oluliselt selgemini kavandatavat ehitustegevust.

Ehitusseadus

Projekteerimist ja ehitamist käsitleva osa struktuuris oleks mõistlik juhinduda 2002. aastani kehtinud Planeerimis- ja ehitusseaduse struktuurist, seda täiendades, võttes arvesse ka uue ehitusseaduse aegseid uuendusi. Vana seadus oli oluliselt selgem võrreldes kehtiva ehitusseadusega. Ei ole arusaadav, millisel põhjusel tookordsed struktuurilised muudatused tehti, kuid need tuleks lugeda ebaõnnestunuks. Näitena eksisteeris vana seaduse struktuuris eraldi peatükk "ehituslik projekteerimine". Kehtiva seaduse struktuuris on projekteerimisküsimused lahustunud segaselt mööda seaduse erinevaid osi laiali ning see ei loo selget sidet planeerimise ja ehitamise vahele, mis peaks olema seaduse üks peamisi eesmärke. Praktikas on just projekteerimine see etapp, mille käigus otsustatakse, missugune keskkond ehitamise käigus luuakse. Seega tuleks projekteerimist eraldi peatükis põhjalikumalt käsitleda.

Projekteerimistöde kvaliteedi tagamiseks tuleb täpsustada ehitusprojekti olulisemad staadiumid (eskiis, eelprojekt, põhiprojekt, tööprojekt, projekteerija ja autori järelevalve) ja osad (arhitektuuri osa, konstruktsiooni osa jt.) ning määrata nende tööde tegemiseks vajalikud kutsekvalifikatsioonid, samuti kohaliku omavalitsuse kohustus ehitusloa andmisel vastavaid kvalifikatsioone kontrollida. Praegune ebamäärane süsteem, kus kõik projekteerijad on üldsõnaliselt võrdsustatud ning leebete kvalifikatsiooninõuetega, ei taga arhitektuuri ega konstruktsiooni piisavat kvaliteeti.

Maakorraldusseadus, maakatastriseadus ja maareformiseadus

Kehtivat maakorraldusseadust rakendatakse ennekõike hajaasustusaladel. Tiheasustuses toimub maakorraldus detailplaneeringu alusel, kuid planeeringu ja maakorralduse seoseid tuleks täpsustada. Kehtiv seadus kasutab aegunud mõisteid (näiteks territoriaalplaneerimine, paragrahv 2)

Maareformi seaduse mõned osad (need mis käsitlevad maareformi asemel reformitud maaüksuste tulevikku, ennekõike paragrahv 25 lõiked 3 ja 4) tuleks siduda uue seadusega. Eeldame, et maareform on lõppemas ning kasutamata riigi- ja munitsipaalmaa küsimused peaks lahendatama tulevikus ennekõike planeeringutega.

Avaliku sektori maatehingutega seotud regulatsioonid tuleks allutada eesmärgile luua ehitades võimalikult läbimõeldud ja tasakaalus keskkond. Sotsiaalmaa ning avalike teede aluse transpordimaa planeerimise teema tuleks siduda avaliku ruumi mõistega.

Võiks ka mõelda, kas poleks mõistlik maakatastrit edasi arendades luua riiklik detailplaneeringute register, nii et kõik planeeringutega kavandatud maaüksused ja nendel kehtivad planeeringud oleks kergelt kättesaadavad üle riigi. Selle kaudu oleks ka riigiasutustel ja igal isikul oluliselt parem ülevaade kohalikes omavalitsustes toimuvast ning see annaks ühtlasi võimalused riigipoolsete otsuste paremaks langetamiseks.

Looduskaitseadus ja veeseadus

Nendes seadustes tuleks üle vaadata kallasraja ning ranna ja kalda ehituskeeluvööndi küsimused, mis on planeerimise, projekteerimise ja ehitusküsimustega, samuti avaliku ruumi ja maakorraldusega nii tihedalt seotud, et peaks üheskoos käsitlema. Muud looduskaitse ja veega seotud seaduse osad võivad jääda puutumata. Veeäärsete alade osas peaks käsitlema järgmisi teemasid:

- Olemuslikult on ehituskeeluvöönd ja kallasrada planeerimise ja projekteerimise käigus tekkivad ruumid, mida ei peaks määrama arvutiselt meetrites, vaid pigem graafiliselt plaanil, mis annaks oluliselt parema maastiku eripärasid arvestava tulemuse. Need ruumid on enamasti mõistlik kujundada muutliku laiusega, mille arvuline kirjeldamine ei ole eriti otstarbekas. Arvulised piirangud peaks kehtima üksnes niikaua kui detailplaneeringut pole koostatud.
- Ei ole selge, miks on seadusandja rõhutanud ehituskeeluvööndi ulatust oluliselt rohkem kui kallasraja ulatust. Üldistes huvides võiks pidada avalikku randa või kallast oluliselt kaalukamaks vajaduseks, kui niiöelda ehitistest vaba randa või kallast. Vaevalt et seaduseandja otseseks eesmärgiks on olnud veekogude äärde avarate privaatsete ruumide teke. Peaks kaaluma, kas pole eesmärgipärasem kallasraja ja ehituskeeluvööndi ulatus ühtlustada. Samuti peaks kaaluma, kas rannale ja kaldale ehitamise õigus võiks seotud põhimõttega, mis soosiks veeäärsete ehitiste suunatust avalikkusele - see kokkuvõttes aitaks märksa rohkem kaasa veeäärsete alade väärtustamisele.

Teeseadus

Reguleerib põhjalikumalt tee ehitamist ja projekteerimist, mis tuleb vajadusel siduda uue seaduse põhimõtetega. Tuleks rõhutada, et tee pole tavaline tehniline rajatis, vaid moodustab üldjuhul olulise osa avalikust ruumist ning tänava- ja maanteeruumi lahenduse loomisel on eesmärgiks ka kvaliteetse avaliku ruumi loomine.

Seadus kasutab mõisteid tee eelprojekt, projekteerimistingimused ja tee-ehitusluba, mis peaks olema seotud üldiste kõiki ehitisi käsitlevate mõistetega. Erinevalt ehitusseadusest, mis peaks käsitlema kõiki ehitisi, ei ole tee projekteerimistingimused ja ehitusluba teeseaduse järgi alati kohaliku omavalitsuse otsus. Kohaliku omavalitsuse õigused tuleks täpsustada.

Riigihangete seadus

Tuleks täpsustada põhimõtted, millises olukorras tuleks planeeringute ja ehitusprojektide hangetel avalikes huvides kasutada ideekonkursi menetlust ja millistel tavalist avatud hankemenetlust.

Välistama peaks projekteerimis ja ehitushanke üheskoos korraldamise vähemalt enne piisava projektdokumentatsiooni olemasolu ja ehitusloa väljastamist. Praktikas võib selle põhimõtte rikkumise tulemuseks olla madalakvaliteediline ehitis ning hanked ei täida niisugusel kujul oma eesmärki.

Asjaõigusseadus

Asjaõigusseadus pärineb oluliselt vanemast ajast kui planeerimine tänapäevas mõistes tekkis. Seadus tasakaalustab hästi kõiki kinnisomandiga seotud õigusi, mis kehtivad niiõelda sõltumatult planeerimisest ja ehitamisest. Samas tänapäevase planeerimisega seonduvalt tekivad mõnes kohas ebakõlad, mis on järgnevalt välja toodud. Seadus tõenäoliselt ei vaja muutusi, aga uues seaduses tuleb probleemid siluda.

§128, 129, 131, 132, 133 - Kinnisomandi piiri küsimused.

Vajalik seostada planeeringutega (olemasoleva sõnastuse järgi on näiteks selgustetu, kui maaüksuse piir ei ühti ranna- või kaldajoonega, kellele kuulub piiri ja rannajoone vahele jääv maa ning kuidas seda tuleks planeerimisel ja projekteerimisel käsitleda)

§140, 141 - kitsenduse mõiste.

Luu selgus seoses kehtiva planeerimisseaduse paragrahv 3 lg 3 kitsenduse mõistega.

Selguse huvides oleks mõistlik planeeringuga määratava kitsenduse mõistest üldse loobuda, kuna asjaõigusseadus sellist kitsendust ette ei näe ja praktikas tekitab selline kahetímõistetavus probleeme. Pigem tuleks uues seaduses reguleerida kõik olukorrad, kus planeeringust tulenevalt tuleb luua uus kitsendus. Kui planeeringuga määratakse näiteks servituudi vajadus (olemuselt eraõiguslik) või avalik tee (olemuselt avalik-õiguslik), siis tuleks selgemalt määrata sellise planeeringu kehtestamisotsuse õiguslik tagajärg (tuleks läbi mõelda, mis juhtub siis, kui avalikustatud ja kehtestatud planeeringule ei järgne lepingut, mis võimaldaks selle planeeringu elluviimist).

§142 – avalik ruum

See paragrahv määrab sisuliselt avaliku ruumi ulatuse, kuigi seda pole otsesõnu öeldud. Peaks põhjalikumalt käsitleda kõiki olukordi, mis ilmnevad avaliku ruumi asjakohasel planeerimisel. Kui kohalik omavalitsus või riigiasutus võõrandab kinnisasja (mis ajalooliselt või planeeringu kohaselt on näiteks avalik park või tee) eraõiguslikule isikule, siis planeeringu sisu muutub. Paragrahvist ei selgu, kas omanikul on alati õigus oma kinnisasja alati piirata või tähistada. Probleem tuleneb paljuski ka sellest, et kehtiv planeerimisseadus ei käsitle avaliku ruumi mõistet.

§155, 156 (teed),

§159, 160, 161 (veed),

§167 (mets) - erinevad avaliku ruumi osad

Need on avalikku ruumi osi käsitlevad paragrahvid, tuleks seostada avaliku ruumi planeerimise küsimustega.

§158, § 158¹, § 158² tehnovõrgud.

tehnovõrke käsitlev osa on viimaste aastate jooksul suhteliselt põhjalikult läbi lahendatud ning see võiks osaliselt olla ideeliseks eeskujuks ka muude avaliku ruumi küsimuste lahendamiseks seadustes.

§143-§151 naabusõigused

Käsitleb ennekõike olemasolevaid kinnistu piiril asuvaid elemente. Lisaks oleks mõistlik käsitleda uute piirihitiste planeerimise ja ehitamisega seotud omanike õigusi.

Asjaõigusseaduse kuni 2002. aastani kehtinud redaktsioon

Asjaõigusseaduses (§9 lg 2) eksisteeris mõiste "avalik asi", mis olemuselt sarnanes avaliku ruumi mõistele (avalikud tänavad, väljakud, pargid jne). §9 lg 4 täpsustas, et avalik asi on käibest väljas. Täna sellesarnast mõistet seadustes ei ole (siiski, mereala on ka täna käibest väljas) ning praktikas tekitab probleeme liiga lihtne avaliku ruumi eraomandisse müümise võimalus, mille eelduseks ei ole isegi avalik planeeringumenetlus. See probleem ilmneb ka linna ja riigi vahelises usaldamatuses (näide: riik ei julge Tallinnas munitsipaalomandisse anda Vabaduse väljaku piirkonna detailplaneeringus avalikuks väljakuks ja parklaks planeeritud maad, kuna see võib kergesti eraomandisse sattuda, samas on ka riik ise avalikke haljasalaseid müünud, mille planeerimisega on omavalitsused pärast tõsistes raskustes). Seepärast tuleks avaliku ruumi käibest välja arvamise võimalused seaduses uuesti läbi töötada. Kui avaliku asja mõiste on välja jäänud sobimatuse tõttu eraõigusesse, siis peaks seda käsitlema avalikus õiguses. Nii olulise objekti täielik mahavaikimine jääb aga edaspidigi tekitama rohkelt probleeme.

Tuleb tähelepanu juhtida, et kehtiv Riigivaraseadus (§14 ja §15) kasutab tänaseni mõisteid "avalik asi" ja "eraasi", kuigi nende mõistete definitsioonid asjaõigusseadus on 6 aastat tagasi kehtetuks tunnistatud.

Kinnisasja sundvõõrandamise seadus

Tuleks sundvõõrandamise kõrval kaaluda ka niiöelda sundservituudi (isiklik kasutusõigus kohaliku omavalitsuse või riigi kasuks) seadmise võimaluse loomist. See oleks paljudes olukordades pehmem ja omanikku vähem koormav vahend (näiteks kui omaniku maad on vaja avaliku tee laiendamiseks, siis jääb omanikule alles võimalus ehitada konsoolseid korruseid tee kohale või parklat tee alla, mis võib linnatingimustes olla täiesti loomulik lahendus).

Muud seadused

Erinevaid kohustusi või võimalusi planeeringute koosseisus käsitletavatele teemadele annavad üsnagi erineval viisil lisaks planeerimisseadusele mitmed seadused:

ÜHISTRANSPOORDISEADUS § 3 lg 1
METSASEADUS § 23-1
HASARTMÄNGUSEADUS § 37
VEESEADUS § 38
ÜHISVEEVÄRGI JA -KANALISATSIOONI SEADUS §4
KAUGKÜTTESEADUS § 5
LOOMAKAITSESEADUS § 28
VÄLISÕHU KAITSE SEADUS § 127
KESKKONNAREGISTRI SEADUS § 21

Planeeringu riigiasutusega kooskõlastamise kohustuse määravad samuti mitmed erinevad seadused:

LENNUNDUSSEADUS § 35
MUINSUSKAITSESEADUS § 43
MAAPÕUESEADUS § 63
PÄASTESEADUS § 21
RAUDTEESEADUS § 31

Need teemad võiks proovida ühtlustada ning uue seaduse koostamisel arvestada.

ÜLEVAADE KOHTUPRAKTIKAST

Uue seaduse koostamisel tuleks arvesse võtta niiöelda head riigikohtu praktikat, mis iseenesest loob küll alused käitumiseks juba kehtivate seaduste alusel, kuid tegelikkuses juurdumise eesmärgil võiks olla üldpõhimõtetena seaduse tekstis lahti kirjutatud.

Üldise põhimõttena ja läbiva joonena on riigikohus korduvalt rõhutanud valdkonna otsuste avarat kaalutlusruumi ja sellest tulenevat otsuste kaalutlemise ja motiveerimise vajadust. Seda peaks seaduse üldpõhimõtete hulgas niisugusel kujul ka otsesõnu väljendama.

Takkajärgi võib öelda, et paljusid aastatepikkuseid kohtuvaidlusi oleks saanud mõistliku seaduse teksti abil ära hoida. Mitmed vaidlused on alguse saanud asjaolust, et kohalikele omavalitsusele ja eraõigulikele isikutele pole nende õigused olnud piisavalt selged. Riigikohus on vaidlused õiglaselt lahendanud suures osas tänu tervele mõistusele ja haldusmenetluse üldpõhimõtetele. Igapäevases elus aga jäävad paljud samalaadsed olukorrad sageli õiglaselt lahendamata, kuna pikka kohtuprotsessi ei soovita ette võtta. Ka omavalitsused langetavad tihti ebamõistlikke otsuseid, kuna ei oska leida seaduslikke argumente mõistliku otsuse kasuks. Selles osas peaks seadus omavalitsusi võimalikult palju aitama.

Järgnevalt mõned lahendid:

Lahend kohtuasjas 3-3-1-66-08 (avalik ruum Saue)

Osutab asjaolule, et avalike teede ja muu avaliku ruumi väljaehitamise küsimused, eriti sellega seotud kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused, vajaks põhjalikumalt lahtikirjutamist võrreldes kehtiva üldsõnalise ehitusseaduse paragrahvi 13. Sama paragrahvi küsimuses on riigikohtu poole pöördutud ka põhiseaduslikkuse järelevalve korras (**3-4-1-9-06**). Avaliku ruumi arendamise küsimus haarab läbivalt nii planeerimis-, projekteerimis- kui ehitusvaldkonda ning on tervikliku keskkonna loomise lahutamatu osa.

Lahend kohtuasjas 3-3-1-42-03 (ehitusluba Võrus)

Osutab asjaolule, et ehitusloa andmine ei ole lihtsalt dokumentide formaalne kontroll, vaid selle otsuse juures tuleb sisuliselt kaalutada nii isikute huve kui ka üldisi huve. Samuti oluline põhimõte, et ehitusprojekti formaalne vastavus detailplaneeringule ei pruugi olla piisav ehitusloa saamiseks. Lahendist tulenevalt tuleks põhjalikumalt seaduses lahti kirjutada ehitusprojekti ja detailplaneeringu seose põhimõtted, kuna nende vaheline vastavus on väga sageli vaieldav küsimus. Kehtiv määratlus "ehitusprojekt peab vastama detailplaneeringule" ei kirjelda tegelikku vajadust kaaluda ehitusloa andmisel erinevaid huve.

Lahend kohtuasjas 3-3-1-72-05 (detailplaneering Pärnus)

Osutab asjaolule, et seaduses loetletud detailplaneeringu ülesannete loetelu ei haara kõiki küsimusi, mida tegelikult detailplaneeringu koostamisel on mõistlik ja vajalik käsitleda.

Lisaks lahendis vaieldud sadamate akvatooriumi küsimustele on täielikult haaramata ka maapinna, maastiku ja avaliku ruumi küsimused. Selle tulemuseks on detailplaneeringud, mille alusel arendades tekivad näiteks ülejutatavad tänavad või ümbruse suhtes ebaloogiliselt ja häirivalt suletud ühendusteel ja alad. Põhjus on sageli selles, et seadusekuulekad omavalitsused ei näe seadusest tulenevat volitust vajalike küsimuste reguleerimiseks ning sel põhjusel jäävad planeeringud pealiskaudseks. Samuti on kehtivas planeerimisseaduses käsitlemata näiteks hoonete lammutamine (mainitakse ainult uute hoonete ehitamist) ja kruntide liitmine (mainitakse ainult jagamist). Planeeringu ülesannete loetelu tuleks laiendada ja seejuures mõnevõrra üldistada.

Lahend kohtuasjas 3-3-1-28-06 (projekteerimistingimused Tartus)

Osutab asjaolule, et sageli määratakse projekteerimistingimustega ülearuseid, kaalumata ja põhjendamata nõudeid projekteerimiseks. Seepärast peaks seadustes projekteerimistingimuste eesmärki ja sisu täpsustama. Veel parem oleks võtta kasutusele paindlikum mõiste "projekteerimise lähteseisukohad", mis rõhutaks võimalust määrata projekteerimise alustamiseks paindlikumad seisukohad, jättes lõplike reeglite asemel võimaluse sisulised probleemid lahendada ehitusprojektiga ning

andes kohalikule omavalitsusele võimaluse hinnata ehitusprojekti sisu lähteseisukohtadele tuginedes ehitusloa menetluse käigus. Lisaks peaks andma kohalikule omavalitsusele laiema kaalutlusruumi küsimuses, millises olukorras üldse projekteerimistingimusi (lähteseisukohti) väljastada, sest praegu on kohati tegu ülearuse formaalse kohustusega, kohati jällegi ei anna seadus, tegeliku vajaduse korral, väljastamiseks selget volitust.

Üks negatiivse tulemusega lahend

Tallinna halduskohtu lahend kohtuasjas nr 3-06-2199 (kultuurikeskuse lammutusluba Tallinnas, menetlusest keeldumine)

Osutab asjaolule, et kui kohalik omavalitsus väljastab ehitusloa, mille koosõla planeeringuga ja üldiste (avalike) huvidega on kaheldav, siis kui ka maavanem selle ehitusloa tühistamiseks halduskohtu poole ei pöödu, siis ei ole kehtivate seaduste alusel võimalik seda ehitusluba vaidlustada tuginedes avalikule huvile. See olukord on sisulises vastuolus planeerimises kehtiva üleüldise avalikustamise põhimõttega ning võib kergesti viia kogu avaliku planeerimise mõtte kadumiseni. Seepärast peaks seadusega andma vähemalt suurt osa elanikkonda või erialainimesi ühendavatele organisatsioonidele õiguse nendes küsimuses halduskohtu poole pöörduda. Vastasel juhul ei eksisteeri õiguskindlust planeeringute järgimise suhtes.

Vana Planeerimis- ja ehitusseaduse § 3 lg 3 alusel võis iga isik kohtus vaidlustada planeerimis-, projekteerimis- ja ehitusvaldkonna otsuseid.

Võimalikud tulevased lahendid

“Viru poeg”

Planeeringu kehtetuks tunnistamise reguleerimise otsustamise juures oleks mõistlik ära oodata tõenäoline riigikohtu lahend “viru poja” otsuse suhtes, mis ilmselt toob parema selguse, kuidas töötab kehtiv regulatsioon. Planeeringu kehtetuks tunnistamine vajaks siiski tõenäoliselt uues seaduses selgemaid aluseid, millises olukorras ja millise menetlusega eksisteerib õigus planeering kehtetuks tunnistada.

Arhitektuurivõistluse probleem

Ehitusprojekti või planeeringu sobivaima eskiislahenduse leidmiseks on arhitektuurivõistlus end tõestanud kui enamasti sobivaim meetod. Mitmetes linnades on ehitusmääruses või üldplaneeringus määratud olulistele objektidele ja piirkondadele arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuslikkus, mis on ehitusloa või detailplaneeringu vastuvõtmise eeldus. Seadusandja poolt oleks õige anda omavalitsustele selgesõnaline volitus niisugust nõuet rakendada, et tagada selle, sageli kõige eesmärgipärasema meetodi selge seaduslikkus. Praegu saab nõude põhjendamisel tugineda kaalutlusõigusele, kuid see põhjendus jääb jõuliste kinnisvarahuvide korral mõnevõrra rünnatavaks. Selleteemalist kohtuvaidlust ei ole veel olnud, kuid ilma selge seadusliku volitusega võib see ühel hetkel tulla. Negatiivne otsus lõhuks senise hea praktika ning mõjuks halvasti meie linnade ruumilise arengu kvaliteedile.

RIIGI FUNKTSIOONID

Riigi funktsioonide jaotus ja riigiarhitekti teema

Riik on erinevate seadustega jätnud endale teatud kaasarääkimisõiguse kohaliku omavalitsuse otsuste üle:

Ranna ja kalda ehituskeeluvöönd

(looduskaitseaduse alusel keskkonnaminister)

Sotsiaalmaa sihtotstarbega munitsipaalmaa otstarbe muutmine

(maareformi seaduse alusel Vabariigi Valitsus või keskkonnaminister)

Jätakuvalt riigi omandis maa planeerimise küsimustes riigi esindamine

(planeerimisseaduse alusel keskkonnaminister, volitatud maa-amet)

Planeeringute järelvalve

(planeerimisseaduse alusel maavanem ja siseminister)

Mitmete kaitsevöönditega seotud õigused

(erinevate seaduste alusel maanteeamet, tehnilise järelvalve amet jt.)

Loodus- ja muinsuskaitsealad ja üksikobjektid

(loodus- ja muinsuskaitse seaduste alusel muinsuskaitseamet, keskkonnaamet)

Need funktsioonid tuleks terviklikumalt toimima panna.

Riigi funktsioonide ladus täitmine on kõige küsitavam riigimaade ja infrastruktuuride tervikliku planeerimise ning riigi ehitiste projekteerimise korraldamise juures, kus riik peaks olema eeskujuks kohalikele omavalitsustele ja erasektorile. Selle kaudu annaks valdkonna süsteemsele toimimisele ning elukeskkonna kvaliteedile kõige rohkem kaasa aidata. Olukorra põhjus seisneb paljuski vastava riigiasutuse puudumises, kellele ülesandeks oleks korraldada riigi planeerimis- ja projekteerimisasju. Eraldi võiks võtta kasutusele mõiste "riiklikult tähtis arendusala", mille terviklikul arendamisel riik saaks osaleda.

Uue riikliku institutsiooni loomise võimaluste kohta on paralleelselt käesoleva tööga koostamisel põhjalikum kontseptsioon.

Valginnastumise probleem

Kui tiheasustusala laieneb üle kohaliku omavalitsuse halduspiiride, siis selle terviklik planeerimine raskendatud, kuna see on mitme omavalitsuse piires. Sellega seotud negatiivseid näiteid, kus tiheasustusala süsteemitu laienemine viib planeerimise tegeliku mõtte on kadumiseni, leidub kõigi suuremate linnade ümber.

Tegu on erinevaid omavalitsusi haarava probleemiga, mida kohalikud omavalitsused ise pole olnud võimelised lahendama. Seega peaks riigi tasandil sellele lahendusi otsima. Probleemi lahendamine võib olla seotud ka haldusreformiga, aga planeerimisvaldkonna reguleerimisel tuleks samuti võimalikele lahendustele tähelepanu pöörata ning omavalitsustele seaduse tasandil vähemalt sobivaid vahendeid looma ning vajalikke volitusi andma.