

TAPA VALLAVOLIKOGU  
OTSUS

Tapa

**Vaideotsus**

**1. Asjaolud**

- 1.1 Alar Teras esitas 23. detsembril 2022 vaide Tapa Vallavolikogu 24.11.2022 otsuse nr 57 „Tapa linnas asuva Eha tn 4 maaüksuse ja lähiala detailplaneeringu algatamine ning lähteülesande kinnitamine“ peale (registreeritud Tapa Vallavalitsuse dokumendiregistris 23.12.2022 nr 1-7/22/2730-1 all).
- 2 Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 73 lg 1 kohaselt esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet, kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust. Vaidlustatud otsuse on andnud välja Tapa Vallavolikogu. Volikogu üle teenistuslikku järelevalvet teostav organ puudub. Seega lahendab HMS § 72 lg 2 alusel vaide Tapa Vallavolikogu. Volikogu töö vorm on istung. Tapa Vallavolikogu istungid toimuvad üldjuhul kord kuus ning järgmine istung on kavandatud 26. jaanuariks 2023.
- 2.1 HMS § 84 lg 1 kohaselt lahendatakse vaie üldjuhul kümne päeva jooksul arvates vaide edastamisest valet läbivaatavale haldusorganile. HMS § 84 lõike 2 kohaselt võib valet läbivaatav haldusorgan vaide tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra, kui valet on vaja täiendavalt uurida. Tapa Vallavalitsus pikendas vaide läbivaatamise tähtaega kuni 1. veebruarini 2023.

**2. Vaides esitatud taotlus ja põhjendused**

- 2.1 Vaide esitaja taotleb vaites Tapa Vallavolikogu 24.11.2022 otsuse nr 57 „Tapa linnas asuva Eha tn 4 maaüksuse ja lähiala detailplaneeringu algatamine ning lähteülesande kinnitamine“ täielikult kehtetuks tunnistamist.
- 2.2 Vaide esitaja hinnangul ei ole otsus õiguspärane ning rikub tema õigusi ja piirab tema vabadusi, kuna ta on Tapa linna elanik.
- Vaide esitaja põhjendused, miks detailplaneeringu algatamine ei ole õiguspärane, on järgmised:
- 2.2.1 Tapa valla üldplaneeringu kohaselt on planeeringuala (edaspidi vaites nimetatud *Gagarini park*) puhkeala ilma hoonete ehitamise õigusega (P2). Planeerimisseaduse (PlanS) § 128 lg 2 p 1 kohaselt ei algatata detailplaneeringut, kui see on ilmselgelt vastuolus üldplaneeringuga;
- 2.2.2 PlanS § 142 lg 1 kohaselt võib detailplaneering sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut, kuid seda üksnes põhjendatud juhul.

- Vaidlustatud otsuses ei ole põhjendust, miks on vaja ainult kaks kuud pärast üldplaneeringu kehtestamist seda muuta. Vaidlustatud otsuses on toodud väide turutõrkest, et erasektor ei ole arendanud Tapa linnas eramukrunte, on paljasõnaline. Seda väidet pole kuidagi põhistatud;
- 2.2.3 Tapa valla üldplaneeringu seletuskirjas on selgitatud, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on õigustatud juhul, kui kaalumise tulemusel jõutakse veendumusele, et muudetav lahendus võib olla parem (algatamisel) ja on parem (kehtestamisel), kui ilma muutmiseta lahendus. Detailplaneering koostamise tulemuseks võib olla ka see, et üldplaneeringu muutmine ei ole põhjendatud. Eelkõige on üldplaneeringus määratud juhtotstarvete täpsustamine edasises planeerimises, projekteerimises ja muudes otsustes aktsepteeritav, kui see on avalikes huvides, põhjendatud ning lähtub avaliku ruumi parendamise, kõigi ruumikasutajate arvestamise ning tervikliku ja mitmekesise ruumi hoidmise ja loomise eesmärgist;
- 2.2.4 Vaidlustatud otsus ei sisalda ühtegi kaalutlust, kas ja miks on avalikes huvides õigustatud muuta kehtestatud üldplaneeringut, kui on võimalik kasutada elamuarenduseks kavandatava planeeringuala naabruses (Ristiku tn ja Ambla mnt vahel ning Pargi tn ääres üldplaneeringuga juba ettenähtud perspektiivseid elamualasid. Samuti on näiteks sisuliselt realiseerimata Tapa Vallavalitsuse poolt 16.09.2009 korraldusega nr 668 kehtestatud Paide mnt ja Ivaste tn vahelise Lembitu pst äärses maa-ala detailplaneering, mille alusel on juba moodustatud elamukrundid. Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamine on erakordne ning seda otsustatakse üksnes põhjendatud vajaduse korral. Vaidlustatud otsust ei saa nimetada põhjendatuks, sest see on jäetud sisuliselt põhjendamata;
- 2.2.5 Vaidlustatud otsus ei ole õiguspärane, sest see ei vasta haldusakti õiguspärasuse eeldustele. Haldusaktis pole kaalutud ega põhjendatud, miks eelistatakse elamukruntide rajamist puhkealale – kujundatud, istutatud ja hooldatud parki. Vaidlustatud otsuses toodud seisukoht, et planeeringu algatamine Gagarini parki tekitab võimalikult väikese ökoloogilise jalajälje on paljasõnaline. Pole kaalutud erinevaid elamuehituseks sobivaid asukohti Tapa linnas. Pole jälgitav kaalutlus kuidas jõuti otsuseni, et Gagarini park on ainuvõimalik asukoht elamualaks. Pole kaalutud kahju, mis tekib sellest, kui Gagarini park tervikuna või osa sellest pole enam avalik ruum, pole enam park ega pole enam kõigile Tapa valla elanikele vabalt kasutatav. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele;
- 2.2.6 Vaidlustatud otsus ei ole õiguspärane, sest kaalutlusõiguse alusel antud haldusaktis on põhjenduses jäetud kaalutlus märkimata. HMS § 56 lõige 3 kohaselt tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Vaidlustatud otsuses ei ole välja toodud võimalikke lahendusvariante, millest nähtuks, et otsuse tegemisel oleks toimunud kaalumise erinevate lahendusvariantide vahel ja seda on tehtud avalikust huvist lähtuvalt;
- 2.2.7 Lisaks eeltoodud põhjustele vaidlustatud otsuse kui motiveerimata ja põhjendamata haldusakti osas rikub otsus otseselt vaide esitaja õigusi, mis seisnevad õiguspärases ootuses Tapa linna elanikuna õigusele hoitud ja parandatud rohevõrgustikule ja puhkeotstarbeliste liikumisvõimaluste säilitamisele ja mitmekesistamisele, mis on ette nähtud alles kaks kuud tagasi kehtestatud Tapa valla üldplaneeringus. Üldplaneering on alates 2017. aasta lõpust viie aasta jooksul koostatud, vallaelanikele avalikustatud, elanikega läbi arutatud ja läbi vaieldud kokkulepe. Kaks kuud pärast üldplaneeringu kehtestamist seda muutva detailplaneeringu algatamine ei taga vallaelanikele

õiguskindlust, et üldplaneeringus saavutatud kokkuleppesest vallavõim ka kinni peab.

### 3. Vaide esitamise õiguslike asjaolude hindamine ja vaide läbivaatamine

3.1 Planeerimismenetlus koosneb tulenevalt planeerimisseaduses sätestatust järgnevatest erinevatest etappidest:

- planeeringu algatamine;
- planeeringu koostamine;
- planeeringu vastuvõtmine;
- planeeringu avalik väljapanek ja
- planeeringu kehtestamine.

3.2 Planeerimisseadus näeb ette üksnes planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamise (§ 141). Varasemate etappide ja erinevate menetlusetappide käigus sooritatavate toimingute ja antavate aktide vaidlustamise võimalust seaduses otsesõnu sätestatud ei ole. Riigikohus on selgitanud, et planeeringu algatamine on alles esimene staadium planeerimismenetlusest, milles ei muudeta ega lõpetata veel õigussuhteid ega otsustata, kas ja milline planeering kehtestatakse (Riigikohtu 13.05.2005 otsus nr [3-3-1-44-05](#)). Riigikohtu 18. 02.2002 otsuses haldusasjas nr [3-3-1-8-02](#) selgitatakse, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt ega kuulu vaidlustamisele. Haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seni, kuni lõplikku haldusakti pole veel antud, ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja otsustamist. Sellest reeglist võib teha erandi otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, mida võimaldab ka HMS § 58. Erandlikult on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.

3.3 Riigikohus on oma praktikas veel märkinud, et detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine. Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine erandlik võimalus, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on võimalik näiteks üldplaneeringu kehtestamise järel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral (RK lahend [3-3-1-47-12](#) p 20 ja selles viidatud varasemad lahendid). Üldjuhul peaks üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamine põhinema pärast üldplaneeringu kehtestamist muutunud või teatavaks saanud asjaoludel.

3.4 Tapa valla üldplaneeringu kehtestas Tapa Vallavolikogu 29.09.2022 otsusega nr 48. [Üldplaneeringu seletuskirjas](#) on märgitud üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamise kohta, et see on õigustatud juhul, kui kaalumise tulemusel jõutakse veendumusele, et muudetav lahendus võib olla parem (algatamisel) ja on parem (kehtestamisel), kui ilma muutmiseta lahendus. Detailplaneeringu koostamise tulemuseks võib olla ka see, et üldplaneeringu muutmine ei ole põhjendatud. Eelkõige on üldplaneeringus määratud juhtotstarvete täpsustamine edasises planeerimises, projekteerimises ja muudes otsustes

aktsepteeritav, kui see on avalikes huvides, põhjendatud ning lähtub avaliku ruumi parendamise, kõigi ruumikasutajate arvestamise ning tervikliku ja mitmekesise ruumi hoidmise ja loomise eesmärgist.

3.5 PlanS § 128 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei alгатата detailplaneeringut, kui alгатamine on ilmselgelt vastuolus üldplaneeringuga. Kui detailplaneering alгатatakse üldplaneeringut muutva detailplaneeringuna, siis eeltoodud sätet ei kohaldata, kuid vastavalt PlanS § 142 lõikele 1 peab sellise planeeringu alгатamiseks olema põhjendatud vajadus.

3.6 Vaidlustatud otsuse vähestele motiveeritusele viitab ka [Rahandusministeeriumi vastus](#) Tapa Vallavalitsuse poolt saadetud kirjale detailplaneeringu alгатamise otsusele täiendavate ettepanekute saamiseks, märkides muuhulgas, et mida laiem on haldusotsuse tegijale jäetud kaalutlusruum, seda põhjalikumad peavad olema haldusakti põhjendused, mis aitaksid mõista, millest lähtudes just selline otsus tehti. Rahandusministeerium palub üldplaneeringu muutmise vajadust detailplaneeringus põhjalikult motiveerida, samuti täiendada planeeringu lähteseisukohtades planeeringu koostamise vajadust.

3.7 HMS § 83 lõike 1 kohaselt kontrollitakse valet läbi vaadates haldusakti andmise õiguspärasust ja otstarbekust. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 72 lõike 1 kohaselt võib vaidemenetluses taotleda: 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist; 2) haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; 3) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks.

3.8 HMS § 85 punktide 1 ja 4 kohaselt on Tapa Vallavolikogul õigus vaideotsusega vaie rahuldada ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed või jätta vaie rahuldamata.

3.9 Lähtudes eeltoodust möönaб Tapa Vallavolikogu, et 24.11.2022 otsus nr 57, „Tapa linnas asuva Eha tn 4 maaüksuse ja lähiala detailplaneeringu alгатamine ning lähteülesande kinnitamine“ ei sisalda volikogu poolt kehtestatud üldplaneeringu seletuskirjas viidatud kaalutlusi ning ei ole piisavalt põhjendatud. Tegemist on olulise menetlusveaga, mille kõrvaldamata jätmisel ei saa sellise menetluse tulemusena antav haldusakt olla sisuliselt õiguspärane. Kuigi isikutel tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda, tuleb nõustuda vaide esitajaga, et detailplaneeringu alгатamise otsus ei sisalda kaalutlusi ega põhjuseid, millest selguks vajadus üldplaneeringut muuta.

#### 4. Otsustus

Lähtudes eeltoodust ning haldusmenetluse seaduse § 85 punkti 1 ja § 86 lõige 1 alusel:

1. Rahuldada Alar Terasse esitatud vaie Tapa Vallavolikogu 24.11.2022 otsuse nr 57 peale.
2. Tunnistada Tapa Vallavolikogu 24.11.2022 otsus nr 57, „Tapa linnas asuva Eha tn 4 maaüksuse ja lähiala detailplaneeringu alгатamine ning lähteülesande kinnitamine“ täielikult kehtetuks.
3. Otsus jõustub teatavakstegemisest.

Isikul, kelle vaie jääb rahuldamata või kelle õigusi on vaidemenetluses rikutud, on õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras 30 päeva jooksul vaideotsuse teatavaks tegemisest arvates.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Alari Kirt  
volikogu esimees

Eelnõu ja seletuskirja koostaja  
Eelnõu esitaja ja ettekandja

Margit Halop, jurist  
Margit Halop, jurist