

Analüüs
Tallinna Linnaplaneerimise Ameti poolt 25.10.06 antud ehitusloa nr 21335
õiguspärasuse kohta
15.01.07

I Lähtealused

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on välja selgitada, kas Tallinna Linnaplaneerimise Ameti poolt 25.10.06 väljastatud ehitusloa nr 21335 (edaspidi Ehitusloa) Tallinnas Rävalla pst 12 asuva Sakala keskuse osaliseks lammutamiseks on kooskõlas Tallinna Linnavolikogu 05.10.2000.a. kehtestatud Estonia pst, Teatri väljaku, Rävalla pst, Kentmanni tn ja Sakala tn vahelise kvartali detailplaneeringuga (edaspidi Detailplaneering).

Analüüsi käigus käsitletakse ühtlasi AS Uus Sakala esindaja Toomas Vaheri (Advokaadibüroo Raidla & Partners) poolt 20.11.06 haldusasjas nr 3-06-2228 esitatud seisukohti (edaspidi viidatud ka kui AS Uus Sakala 20.11.06 seisukohad või AS Uus Sakala esindaja tõstatatud küsimused), mis puudutavad vaidlusaluse Ehitusloa õiguspärasust, mh vastavust Detailplaneeringule.

Käesolev analüüs on tellitud Eestimaa Looduse Fondilt tasulise õigusabiteenusena MTÜ Hooliv Jätkusuutlik Tallinn poolt ning see ei väljenda Eestimaa Looduse Fondi seisukohti.

II Sisuline analüüs

1. Detailplaneeringuga määratavate tingimuste ring

1.1. Vastavalt Ehitusseaduse¹ (edaspidi EhS) § 19 lg 1 p 1 kohaselt on ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning olemasolu korral kohaliku omavalitsuse kehtestatud ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused. Ehkki viidatud säte räägib ehitise püstitamisest, tuleb arvestada ka Planeerimisseaduse² (edaspidi PIS) § 7 lõikes 9 sätestatuga, mille kohaselt koostatakse ehitusprojekt kehtestatud detailplaneeringu alusel. On ilmne, et ehitusloa peab vastama kehtestatud detailplaneeringule.

1.2. AS Uus Sakala esindaja on tõstatanud küsimuse, kas Detailplaneering üldse põhimõtteliselt saab Sakala keskuse lammutamist keelata (AS Uus Sakala 20.11.06 seisukohtade p 2.12). Viidatud seisukohas leitakse, et Detailplaneering kui ruumilist arengut kujundav dokument tegeleb eelkõige sellega, milline saab olema uus ruumiline situatsioon linnas, mitte aga küsimustega, kas hoone kande- ja jäigastavad konstruktsioonid või näiteks hoone sisemine interjäär säilitatakse või kujundatakse ümber ja asendatakse uutega. Selle seisukohaga tuleb põhimõtteliselt nõustuda.

¹ RT I 2002, 47, 297

² RT I 2002, 99, 579

Planeeringuga ei määrata tõesti otseselt sisemise interjööri kujunduselemente ega ka hoonete sisemise konstruktsiooni küsimusi.

- 1.3. Edasi märgitakse AS Uus Sakala 20.11.06 seisukohas, et uue olukorra saavutamine (mille määratlemisele Detailplaneering on suunatud) võib hõlmata olemasoleva hoone osalist või täielikku lammutamist ning uue ehitamist. Leitakse, et kui uue hoone lõpptulemus vastab detailplaneeringule (sh ehitusõiguse ja ehitusjoonte osas), ei ole planeerimise vaatevinklist oluline, kas lõpptulemus saavutati eelmist hoonet lammutades ja uut ehitades, või eelmist hoonet säilitades ja laiendades. Märgitakse, et kui detailplaneeringu ehitusmahtude järgi ehitatakse hoone ja see amortiseerub, siis sellise hoone lammutamine ja samasse kohta samade mahtudega uue hoone ehitamine ei eelda tingimata kehtiva detailplaneeringu muutmist. Selle seisukohaga enam lõpuni nõustuda ei saa.

Tuleb arvestada, et detailplaneeringuga ei määrata ainult krundi ehitusõigust, vaid sisuliselt kogu planeeritava ala terviklik ruumiline areng. Detailplaneeringu kehtestamise ajal kehtinud Planeerimis- ja ehitusseaduse³ (PIES) § 9 lõike 2 p 10 kohaselt võisid detailplaneeringuga määratavateks tingimusteks olla ka näiteks olulisemad arhitektuurinõuded ehitistele, mis näitab selgelt, et detailplaneeringuga saab määrata ka hoonete välisilmet. Kehtivas seadusandluses on vastav võimalus jätkuvalt olemas (PIS § 7 lg 2 p 12). Seega ei ole planeerimise tulemusena kujundatavat olukorda määratavateks tingimusteks ainult rajatava ehitise korruselisus ja ehitusmaht, vaid ka välisilme, sobivus ümbrusesse.

Eeltoodust tulenevalt tuleb järeldada, et Detailplaneeringuga saab määrata, millised hooned planeeringualal kuuluvad säilitamisele.

2. Detailplaneeringuga määratavate tingimuste õiguslik siduvus

2.1. Detailplaneeringuga määramata tegevuste lubatavus

AS Uus Sakala ning Tallinna linna peamiseks väiteks ehitusloa õiguspärasuse osas on olnud see, et Detailplaneeringust ei tulene otsesest Sakala keskuse lammutamise keeldu (nt AS Uus Sakala 20.11.06 seisukoha p 2.11, Tallinna Linnavalitsuse 27.12.06 kiri nr LV-1/5401 MTÜ-dele Hooliv Jätkusuutlik Tallinn ja Eesti Paeliit ning Sotsiaaldemokraatlikule Erakonnale). Seda väidet ei saa asjakohaseks lugeda.

Väide, et kuna Detailplaneering ei sisalda otsesest Sakala keskuse lammutamise keeldu, tugineb sisuliselt põhimõttele, et kõik, mis ei ole keelatud, on lubatud. Nii AS Uus Sakala esindajad kui Tallinna Linnavalitsus on aga jätnud arvestamata, et see põhimõte kehtib (teatud reservatsioonidega) küll eraõiguses, ent avalikus õiguses kehtib hoopis vastupidine põhimõte – mis ei ole lubatud, on keelatud.

Viidatud avalikus õiguses kehtiva printsiibi lähtekohaks on põhimõte, et haldus on seadustele allutatud tegevus, mis peab toimuma seaduste alusel ja nende täitmiseks.

³ RT I 1995, 59, 1006

Haldusõigusnormid määravad kindlaks avalikku haldust teostavate organite, avalike teenistujate, asutuste, ühingute, kodanike jt subjektide nõutava, lubatava või soovitava käitumise piirid. Avalikku haldust teostavatele organitele ja ametnikele adresseeritud haldusõigusnormid annavad neile võimaluse teostada ainult selliseid toiminguid, mis on otseselt lubatud või ette kirjutatud.

Detailplaneeringu alusel ehitusloa andmise puhul on selgelt tegemist avaliku õiguse valdkonda kuuluva küsimuse otsustamisega, mistõttu tulnuks lähtuda eeldusest, et kui Detailplaneering otsesõnu Sakala keskuse lammutamist ette ei näe, siis on see keelatud.

2.2.Detailplaneeringu jooniste õiguslik tähendus

AS Uus Sakala esindajad on oma 20.11.06 seisukohtades leidnud, et ehkki Detailplaneeringule on lisatud joonis „Maakasutuse ja hoonestusõiguse plaan“, mille Sakala keskuse hooned on tähistatud olemasolevate hoonetena, ei tekita see juriidilist kohustust Sakala keskuse säilitamiseks, kuna Detailplaneeringu joonis kajastab arusaadavamaks tegemise huvides selle koostamise hetkel eksisteerinud faktilist olukorda, st seda, et joonisel märgitud kohas asus Detailplaneeringu kehtestamise hetkel olemasolev hoone (p 2.15 ja p 2.17). Seda seisukohta ei saa õigeks lugeda.

Detailplaneeringu kehtestamise ajal kehtinud PIES planeeringu mõistet ei sätesta, ent see ei anna veel alust väita, nagu tuleks kehtestatud planeeringuks lugeda ainult planeeringu seletuskirja ning kõiki planeeringu koosseisus olevaid jooniseid käsitleda illustreerivate joonistena PIES § 8 lõike 8 tähenduses. On ilmne, et planeeringu kaart ja seletuskiri on planeeringu lahutamatuks võrdse juriidilise jõuga osadeks ning neid tuleb vaadelda ühtse dokumendina. Seda lähenemist toetab ka kehtiva PIS regulatsioon, kuna PIS § 2 lõike 1 kohaselt on planeerimise käigus valmiv planeering dokument, mis koosneb tekstist ja kaartidest. Puudub alus eeldada, nagu oleks seadusandja selle sätte kehtestamisel loonud planeeringust varasemaga võrreldes kvalitatiivselt erineva käsitluse.

Illustreerivate joonistena saab antud asjas käsitleda planeeringule lisatud muid jooniseid nagu situatsiooniskeem, 1940.a. kinnistute plaan, tugiplaan ja olemasoleva haljastuse hinnang ning vaated planeeritavale alale.

2.3.Detailplaneeringu tingimuste õigusliku siduvuse olulisus avaliku huvi kaitse seisukohalt

Detailplaneeringu tingimuste õiguslik siduvus on oluline ka avaliku huvi kaitse seisukohalt. Avalikkuse kaasamine oli Detailplaneeringu kehtestamise hetkel ja on ka tänases planeerimismenetluses oluliseks põhimõtteks. PIES § 1 kohaselt oli seaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks (sama põhimõte kajastub kehtiva PIS § 1 lõigetes 2 ja 3). See eesmärk saavutatakse

avalikkuse kaasamise kaudu, kusjuures planeerimismenetlus on planeerimis- ja ehitustegevuses avalikkuse osalemise peamisi võimalusi (näiteks ehituslubade menetluses avalikkusel osalemise võimalust sisuliselt ei ole). Seetõttu peab avalikkusel olema planeerimismenetluses selge ettekujutus, mida konkreetse planeeringuga lubatakse ja milline ruumiline olukord selle planeeringu elluviimise tulemusena tekib. See tähendab, et detailplaneeringu tingimused peavad olema niivõrd konkreetsed, et on võimalik ette näha selle tagajärgi linnaruumis vähemalt sellise konkreetsusega, millised hooned planeeringualal kuuluvad säilitamisele ja millised mitte. Seetõttu on ainuvõimalik tõlgendus, mille kohaselt on lubatud lammutada vaid neid ehitisi, mille osas detailplaneering seda konkreetselt määrab.

3. Sakala Keskuse käsitus Detailplaneeringus

3.1. Rävalla pst 12 asuv ehitis, mille osalist lammutamist vaidlusalune ehitusluba võimaldab, on Detailplaneeringu osaks oleval kaardil „Maakasutuse ja hoonestusõiguse plaan“ märgistatud üheselt – kui olemasolev hoone. Lammutatavatele hoonetele on joonisel antud teine tingimärgistus, mistõttu ei saa kuidagi väita, nagu näeks Detailplaneering ette Sakala Keskuse lammutamise.

3.2. Ka Detailplaneeringu seletuskirjast ei ilmne, et Rävalla pst 12 krundil olemasoleva Sakala keskuse kohale midagi ehitada oleks lubatud. Märgitakse vaid, et „krunt Rävalla pst 12 suurusega 10,677,0 m² äri- ja sotsiaalmaa funktsiooniga on planeeritud jagada kaheks krundiks: krunt piki Teatriväljakut suurusega 8264,5 m² (edaspidi Rävalla pst 12) äri- ja sotsiaalmaa funktsiooniga (vt joon 4 pos 5) ja krunt Sakala tn/Estonia pst nurgal suurusega 2413,5 m² (edaspidi Estonia pst 9) ärimaa funktsiooniga (vt joon 4 pos 6)“. Detailplaneeringu seletuskirjas märgitakse ka, et „planeerimisprojekti koostamisel on lähtutud olemasolevatest hoonetest ja nende funktsioonidest ning soovist muuta ala aktiivsemaks ja atraktiivsemaks“. Selline lähenemine, arvestades Detailplaneeringus kavandatud uushoonestuse mahtusid, lubab üheselt järeldada, et Detailplaneeringu peamiseks eesmärgiks oli **lisada olemasolevale hoonestusele uushoonestus** (mitte asendada olemasolevad hooned uute hoonetega), ning et **Detailplaneeringuga ei nähtud ette olemasolevate hoonete lammutamist muus kui Detailplaneeringu kaardil selgelt näidatud ulatuses.**

3.3. Lisaks tuleb silmas pidada, et ka muud Detailplaneeringuga seotud dokumendid kajastavad Sakala keskust kui säilitatavat hoonet ning näevad uushoonestuse ette ainult seda ümbritsevale alale. Näiteks Muinsuskaitseameti 28.10.96 kirjas nr 489, millega antakse kooskõlastus Detailplaneeringu lähteülesandele, lubatakse rajada ehitisi „**Sakala Kultuurikeskust Rävalla pst 12 ümbritsevale haljastamata alale**“, Detailplaneeringu keskkonnamõju hindamise täienduse (aprill 2000) punktis 2.1 märgitakse, et „**detailplaneeritavat ala piiravad** sügavate vundamentide ja keldrilaadsete ruumidega hooned (Välisministeerium, **Sakala keskus**, TA maja, Estonia teater kuni 10 m sügavuse lavaaugu ja trümmiga)“ jne.

3.4. Detailplaneeringu seletuskirjas ja kaardil on kaks tingimust, mis annavad aluse kaaluda võimalust, et Detailplaneering siiski nägi ette Sakala keskuse lammutamise võimaluse. Tegemaks kindlaks, kas need tingimused seda tõesti võimaldavad, tuleb neid lähemalt analüüsida.

3.4.1. Esimene tingimus, mida lammutamise õigustusena on esitatud, on asjaolu, et Detailplaneeringus on Rävalla pst 12 krundil lubatud korruselisus 4-7, samas kui olemasoleva hoonestuse osas on Detailplaneeringu kaardil märgitud „4-5 korrust“. Üheks võimaluseks on tõepoolest järeldada, et Detailplaneering lubab sellele krundile rajada 4-7 korruselise hoone olemasoleva 4-5 korruse asemel. Samas on ka teistsugune tõlgendamisvõimalus, mis asja materjale arvestades tundub tõenäolisem (selline tõlgendus on esitatud nt Eesti Arhitektide Liidu esimehe Ülar Margi 30.11.06 ekspertarvamuses Estonia pst, Teatri väljaku, Rävalla pst, Kentmanni tn ja Sakala tn vahelise kvartali detailplaneerimise projekti ja selle elluviimise suhtes). Selle tõlgenduse kohaselt ei tähistata „korruselisus“ Detailplaneeringus mitte plaanitavate korruste hulka, vaid olemasoleva hoonestuse kõrgust. Vastavalt viidatud EAL ekspertarvamusele on olemasolev Sakala Keskus koos fuajee, saali, 2 rõdu ja tehnilise korrusega 4-5 korruseline, nagu see on tähistatud ka Detailplaneeringu kaardil, Sakala keskuse tehnilise korruse kõrgus on aga 20,5 m; arvestuslik korruse kõrgus 3 m, mida tavapraktikas Detailplaneeringu koostamise ajal kasutati, annaks 7 korruse kõrguseks 21 m, mis ongi samaväärne Sakala keskuse 4-5 korrusega. Tuleb märkida, et PIES § 9 lg 4 p 4 kohaselt sisaldab krundi ehitusõigus ehitise lubatud **kõrgust**, mis tulnukski Detailplaneeringus üheselt määratleda, Detailplaneeringus on aga kasutatud kõrguse määratlemiseks **korruselisust**, mis tekitab segadust. Kuna PIES § 9 lg 4 p 4 kohaselt sai Detailplaneeringu eesmärgiks olla siiski hoonestuse kõrguse, mitte otseselt korruste arvu määratlemine, on lähenemine, mille kohaselt tähistab korruselisus 4-7 Detailplaneeringus Rävalla pst 12 hoonestuse kõrgust (mis ühtlasi on samaväärne olemasoleva, säilitatava hoonestuse kõrgusega), mitte lisada lubatavate korruste arvu, korrektsem.

3.4.2. Teine Detailplaneeringu tingimus, mida lammutamise õiguspärasuse tõendamiseks on välja toodud, on Detailplaneeringus ettenähtud kohustuslik parkimiskohtade arv – 203 kohta. Samas on muude tõendite pinnalt ilmne, et Detailplaneeringus on arvestatud, et sellise mahuga parkla rajamine on võimalik Sakala keskust säilitades. Alles hiljem on selgunud, et see siiski võimalik ei ole – valearvestust Detailplaneeringu koostamisel ei saa aga pidada õigustuseks Detailplaneeringu tingimuste muutmiseks ilma vastavat menetlust läbimata. Samuti võib parkimiskohtade arvu väljatoomist AS Uus Sakala poolt kui Sakala keskuse lammutamise põhjust pidada otsitud põhjenduseks, kuna AS Uus Sakala on oma muudes seisukohtades pidanud Detailplaneeringus

siduvaks ainult krundi ehitusõigusega seotud tingimusi, mille alla parklakohtade arv kindlasti ei kuulu.

- 3.5. Asja materjalidest nähtuvalt on ilmne, et Sakala keskuse lammutamise vajadus on selgunud alles pärast Detailplaneeringu kehtestamist – kõik dokumendid, milles sõnaselgelt räägitakse Sakala keskuse lammutamisest või mahavõtmise vajadusest, pärinevad Detailplaneeringu kehtestamise järgsest ajast (nt OÜ Estkonsult 15.03.04 kiri „Sakala keskuse lammutamisest“, projekteerimisbüroo CIVEN OÜ 18.03.05 ekspertiis jne).

Ka AS Uus Sakala 20.11.06 seisukohas märgitakse, et **alles pärast eelnimetatud konkursi ja hoonestusõiguse lepingu sõlmimist** läbiviidud ehitusekspertiise kaudu **on selgunud**, et hoonestusõiguse konkursi tingimustes ning hoonestusõiguse lepingus ettenähtud ruumiprogrammi ning kontseptsiooniga multifunktsionaalse kultuuri-, konverentsi- ja vaba aja keskuse väljaarendamine Sakala keskuse kinnistul **ei ole võimalik olemasoleva Sakala keskuse hoone lammutamiseta** (seisukoha p 1.4). Seisukohas märgitakse, et eelkõige ei ole *„seniseid kandekonstruksioone säilitades võimalik Sakala Keskuse saaliosa rekonstrueerimine vastavalt hoonestusõiguse konkursi tingimustele ja hoonestusõiguse lepingule“*.

- 3.6. AS Uus Sakala väitel ei ole loogilist põhjendust, miks Tallinna Linnavolikogu oleks pidanud kehtestama detailplaneeringu, mis ilmtingimata ei luba olemasoleva hoone või selle osade lammutamist. Väidet, et Detailplaneering on Sakala keskuse lammutamise suhtes indiferentne, kinnitab AS Uus Sakala esindaja AS Sakala Keskus kui Detailplaneeringu omaaegse tellija 24.03.06 kirjaga, millest *„nähtub, et ka 2003.a. hoonestusõiguse lepingu sõlmimisel ei olnud kesksel kohal hoone välisilme, selle kandvate konstruktsioonide ega sisemise struktuuri säilitamine“*. Tuleb siiski asuda seisukohale, et detailplaneeringu tellija tahteavalduse kasutamine Detailplaneeringu kehtestamise kaalutluste väljaselgitamiseks ei ole korrektne, samuti ei saa 2003.a. sõlmitud hoonestusõiguse lepingu sisu kuidagi mõjutada Detailplaneeringu kehtestamise ajahetke kaalutlusi.

- 3.7. Niisamuti ei saa nõustuda AS Uus Sakala lähenemisega, mille kohaselt kuulub AS-ile Uus Sakala kuuluva hoone lammutamise vabadus omandiõiguse kui põhiõiguse kaitsealasse ning kahtluse korral tuleb seda põhiõigust riivavat haldusakti (Detailplaneeringut) tõlgendada põhiõiguste riive ulatust kitsendavalt.

Omandiõigus on küll oluline põhiõigus, ent selle teostamine ei ole ka Põhiseadusest (PS) tulenevalt piiramatult vaba. PS § 32 kohaselt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt ning omandiõigusele võib seaduses sätestada kitsendusi. Antud asjas on vaieldamatult selgunud oluline avalik huvi Sakala keskuse lammutamata jätmiseks, mille tõttu ei saa üheselt väita, et kahtlusi tuleks tõlgendada tingimata AS Uus Sakala kui hoone omaniku kasuks. Pigem tuleb lähtuda avalikust huvist Detailplaneeringu konkreetsete tingimuste järgimiseks

(lähtuvalt avalikkuse kaasamise põhimõttest kui planeerimismenetluse olulisest printsiibist (vt selles osas ka p 2.3)).

4. Ehitusloa vastavus Detailplaneeringule

4.1. Ehitusluba on välja antud ehitise (adminhoone (korpus B) aadressil Rävåla pst 12, Tallinn, Harjumaa) osaliseks lammutamiseks.

EhS § 12 lõike 1 kohaselt peab ehitamine toimuma vastavalt ehitusprojektile ning § 19 lõike 1 p 1 kohaselt on ehitusprojekti aluseks kehtestatud detailplaneering. Ehitusloa lisaks olevast ehitusprojekti „Rävåla pst 12 Sakala keskuse lammutusprojekt“ nähtub üheselt, et projekti ainsaks eesmärgiks on Sakala keskuse lammutamine, mitte selle mingil kujul ümberkujundamine. Lammutusprojekti p 3.2 kohaselt on tellija ettepanekul valitud majanduslikel kaalutlustel purustus-lammutusmeetod, mis on ka „*ajaliselt mitmeid kordi kiiremini teostatav kui hoone demontaaž*“. Lammutusprojekti kontekstis on seega üheselt mõistetav, et lammutamise tulemusena Sakala keskuse vaidlusalune osa ei säili. Antud asjas on tõendatud, et Detailplaneering Rävåla pst 12 asuva Sakala keskuse lammutamist ette ei näe. Seega tuleb järeldada, et **ehitusluba on Detailplaneeringuga vastuolus ja on kehtestatud õigusvastaselt.**

4.2. AS Uus Sakala käsitleb oma seisukohtades lammutamist ja uue hoone ehitamist sisuliselt vana hoone rekonstrueerimisena või laiendamisena (nt 20.11.06 seisukoha punktis 2.13 väidetakse, et „*kui uue hoone lõpptulemus vastab detailplaneeringule (sh ehitusõiguse ja ehitusjoonte osas), ei ole planeerimise vaatevinklist oluline, kas lõpptulemus saavutati eelmist hoonet lammutades ja uut ehitades, või eelmist hoonet säilitades ja laiendades*“). Tuleb märkida, et see seisukoht ei muuda ehitusluba kuidagi õiguspäraseks.

EhS § 2 lõike 6 kohaselt on ehitamine:

- 1) ehitise püstitamise;
- 2) ehitise laiendamine;
- 3) ehitise rekonstrueerimine;
- 4) ehitise tehnosüsteemide muutmine;
- 5) ehitise lammutamine.

EhS § 22 lõike 1 kohaselt on ehitusluba kohaliku omavalitsuse nõusolek:

- 1) püstitada ehitusloale märgitud maaüksusele ehitise ja ehitise teenindamiseks vajalikke rajatisi;
- 2) laiendada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa;
- 3) rekonstrueerida ehitusloale märgitud ehitist või selle osa;
- 4) lammutada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa.

Nendest sätetest on selgelt näha, et ehitusseadus käsitleb ehitise rekonstrueerimist, laiendamist ja lammutamist erinevate tegevustena. **Vaidlusalune ehitusluba annab võimaluse ainult lammutamiseks, kindlasti mitte aga ehitise**

rekonstrueerimiseks või laiendamiseks. Kui AS Uus Sakala soovis ehitist rekonstrueerida või laiendada, tulnuks taotleda ka vastav luba – seejuures piisanuks mõlema tegevuse jaoks ühest loast, kuna EhS § 22 lõike 3 kohaselt annab ehitisluba ehitise laiendamiseks ühtlasi õiguse sama ehitise rekonstrueerimiseks. Jääbki arusaamatuks, miks on AS Uus Sakala taotlenud luba ehitise lammutamiseks, kui tegelikult soovitakse ehitist rekonstrueerida.

4.3. Ehitusloa õiguspärasuse tõendamiseks on AS Uus Sakala viidanud mitmetele kooskõlastustele ja nõusolekutele Sakala keskuse lammutamiseks (AS Uus Sakala 20.11.06 seisukoha p 1.5 - 1.8). Selles osas tuleb asuda seisukohale, et kooskõlastuse olemasolu teistelt isikutelt/haldusorganitelt ei tähenda automaatselt antava haldusakti (ehitusloa) õiguspärasust. Vastutus õiguspärase haldusakti andmise eest kuulub ikkagi lõppotsustajale, kes ei saa oma tegevuse õigustusena toetuda teise haldusorgani kooskõlastuse olemasolule.⁴ **Seega vastutab antud asjas ehitusloa õiguspärasuse eest Tallinna Linnavalitsus (Tallinna Linnaplaneerimise Amet (TLPA)), kes ei saa õigustusena tugineda teiste isikute poolt antud kooskõlastustele.**

4.4. Lisaks on AS Uus Sakala viidanud ehitusloa õiguspärasuse tõendamiseks hoonestusõiguse lepingu tingimustele. Ka selles osas tuleb asuda seisukohale, et **hoonestusõiguse kui eraõigusliku lepingu tingimused ei saa kuidagi anda õigustust kehtiva detailplaneeringu kui haldusakti tingimuste eiramiseks.** Kui hoonestusõiguse lepingu tingimused on vastuolus Detailplaneeringuga või neid ei ole võimalik Detailplaneeringu määratud raamides täita, kehtivad tehingutele kohalduvad õigusnormid, kusjuures hoonestusõiguse lepingut on selle täitmise võimatuse korral võimalik ka seaduses või lepingus sätestatud alustel muuta või lõpetada.

5. Rekonstrueerimise vastavus Detailplaneeringule

5.1. Antud asja kontekstis on oluline küsimus, kas Sakala keskuse rekonstrueerimine oleks Detailplaneeringu kohaselt lubatud. AS Uus Sakala hinnangul oleks Detailplaneeringuga kooskõlas ka lahendus, kus Sakala keskusele ehitatakse mitu korrust peale ning selle fassaad kaetakse uue fassaadikattega; viidatakse asjaolule, et sellises olukorras visuaalses ja linnapildi mõttes Sakala keskuse hoone niikuinii ei säili.

PIES ega kehtiv EhS lammutamise mõistet ei sätesta. Rekonstrueerimine on EhS § 2 lõike 8 kohaselt ehitise piirdekonstruktsioonide muutmine ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmine ja asendamine. Seega ei saa rekonstrueerimiseks lugeda kindlasti mitte igasugust ehitise osade väljavahetamist – nt uste või akende vahetamist ei saa lugeda rekonstrueerimiseks ja selleks ei ole ilmselt vaja ka ehitisluba.

⁴ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004; lk 146

5.2. Tuleb arvestada, et ehkki Ehitusseadus oma nime poolest peaks kohalduma nagu igasugusele ehitamisega seotud tegevusele, on selle seaduse eesmärk selgelt piiritletud ning mitmed esmapilgul ehituslikud tegevused selle kohaldusalasse ei kuulu. EhS § 1 lõike 1 kohaselt sätestab ehitusseadus 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. Seaduse kontekstist, ehitusjärelevalve korralduse regulatsioonist jm sätetest on ilmne, et seaduse peamiseks eesmärgiks on ehitiste ohutuse tagamine, mitte aga ajalooliste või esteetiliste väärtuste kaitse. Seetõttu ehitise interjööri ümberkujundamiseks ehitusluba (rääkimata Detailplaneeringu muutmisest) ilmselt vaja ei ole.

5.3. Iseküsimuseks on ehitise välisilme säilitamine. Kuna detailplaneeringuga võimaldatakse määrata ehitistele olulisemad arhitektuurinõuded, on võimalik kohustada detailplaneeringuga ehitise välisilmet säilitama. Kas antud Detailplaneering selliseid tingimusi sisaldab, on küsitav, kuna konkreetseid arhitektuurinõudeid kehtestatud ei ole. Ühelt poolt näeb Detailplaneering selgelt ette Sakala keskuse säilitamise (eelduslikult koos selle välisilmega), teisalt sõltub ehitise konkreetsete osade väljavahetamine ka sellest, milliseid välisilme elemente Sakala keskuse säilitamise seisukohalt oluliseks lugeda.

Eeldusel, et Sakala keskuse kultuuriväärtuse kaitsmiseks on olemas kaalukas avalik huvi, tuleks olukorra selgemaks lahendamiseks kaaluda selle kaitse alla võtmist lähtuvalt muinsuskaitse seaduse (MuKS) §-st 2.

III Järeldused

Eeltoodust tulenevalt saab teha järgmised järeldused:

1. Detailplaneeringuga saab määrata planeeringualal säilitatavad hooned;
2. Vaidlusaluse Detailplaneeringu kohaselt on Sakala keskus planeeringualal säilitatav hoone;
3. Vaidlusalune Detailplaneering ei luba Sakala keskuse lammutamist ega rekonstrueerimist määral, mis tähendaks Sakala keskuse kui konkreetse ehitise (koos välisilmega) hävimist;
4. Vaidlusalune Ehitusluba on Detailplaneeringuga vastuolus;
5. Sakala keskuse rekonstrueerimine võib, kuid ei pruugi olla Detailplaneeringuga vastuolus (olenevalt rekonstrueerimise ulatusest); ehitise interjööri ja välisilme ühemõttelise kaitse tagaks selle muinsuskaitse alla võtmine.



Kärt Vaarmari
SA Eestimaa Looduse Fond