

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Mariliis Toom

**DETAILPLANEERINGU ÕIGUSLIK SIDUVUS EHTUSLOA JA KASUTUSLOA  
ANDMISEL**

Magistritöö

Juhendajad

Dots Ivo Pilving

MA Sandra Mikli

Tartu  
2018

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. Lähtealused.....	7
1.1. Haldusakti siduvuse alused .....	7
1.1.1. Siduvuse määratlus .....	7
1.1.2. Siduvuse eeldused .....	10
1.2. Detailplaneeringu õiguslik olemus ja ülesanded .....	13
1.3. Ehitusloa olemus ja ülesanded .....	16
1.4. Kasutusloa olemus ja ülesanded .....	18
2. Detailplaneeringu siduvuse subjektiivne ulatus .....	21
2.1. Detailplaneering kui üldkorraldus .....	21
2.2. Detailplaneeringu adressaat .....	23
2.3. Haldus- ja riigiorgan .....	24
2.4. Kolmas isik .....	26
3. Detailplaneeringu siduvuse ajaline ulatus .....	28
3.1. Siduvuse algus .....	28
3.2. Siduvuse lõpp.....	29
4. Detailplaneeringu objektiivne ulatus.....	32
4.1. Detailplaneeringu eri osade siduvus .....	32
4.1.1. Detailplaneeringu kehtestamise otsus, seletuskiri ja joonised.....	32
4.1.2. Detailplaneeringu kehtestamise otsuse seletuskiri ja detailplaneeringu lisad ....	35
4.2. Tüüpilisi siduvusprobleeme .....	38
4.2.1. Detailplaneeringu reguleerimisese .....	38
4.2.2. Detailplaneeringu tõlgendamine.....	42
4.2.3. Detailplaneeringu ja ehitusloa vahekord .....	44
4.2.4. Detailplaneeringu ja kasutusloa vahekord.....	47
4.3. Detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega .....	51
KOKKUVÕTE .....	57
Legal binding of detailed plan when issuing building permit and authorisation for use Abstract.....	61
KASUTATUD KIRJANDUS .....	65
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	66
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	67
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks .....	70

## SISSEJUHATUS

Ruumiline planeering on mitmetahuline, eri valdkondi hõlmav ning eri aspektidest lähtuvalt analüüsiv. Lühidalt kokkuvõttes võiks tähistada neid aspekte selliste märksõnadega nagu looming (arhitektuurilised ja kunstilised lahendused jms), millele viitab ka sõnaühendi osis „ruumiline“; arengukava (tulevikku suunatus), mis tuleneb sõnast „planeerimine“; õigusakt (õiguste ja kohustuste reguleerimine), mis väljendub ruumilise planeeringu sisus ja tagajärgedes.<sup>1</sup> Seetõttu on plaani ja planeerimist olnud ka õiguslikult üsna keeruline määratleda ning nende õigusliku olemuse üle diskuteeritakse nii riigi- kui ka haldusõigusteaduses.

Planeeringu juriidilist külge analüüsid on omaette probleem selle õiguslik siduvus. Teisisõnu küsimus, kas nii avaliku võimu kandja kui ka isikud oma hilisemas tegevuses saavad õiguspäraselt eeldada, et saavad planeeringule täies ulatuses toetuda. Õigusteooria ega kohtupraktika ei ole senimaani kujundanud seisukohta, kas iga detailplaneeringus esitatud tingimus on hilisemates loamenetlustes siduv. Riigikohus on detailplaneeringut nimetanud ka „avalik-õiguslikuks kokkuleppeks“.<sup>2</sup> Ülekantud tähenduses võib sellega isegi nõustuda (planeering kui nn osalushaldusõiguse või kui ühiskonnaliikmete ja avaliku võimu ühise koostöö ja tahte väljendus). Siiski ei saa ega tohi taoline kokkulepe kujuneda praktikas vaid soovituslikuks, millest kokkuleppe pooleks olev avalik võim või igatüüpi saaks kergekäeliselt kõrvale kalduda. Aeganõudev ja kulukas planeerimismenetlus muutuks sellisel juhul mõttetuks.<sup>3</sup>

Käesolevas töös uuritakse, kuidas on detailplaneering kui haldusakt siduv ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Planeeringu järgimine ja selle elluviimine võib panna kohustusi erinevatele osapooltele. Eelkõige on planeeringu järgimine avaliku võimu asutuse kohustus, mis hõlmab planeeringulistest nõuetest kinnipidamist. Nõnda peab järgima pädev asutus muuhulgas detailplaneeringut, kui annab ehitisele ehitusloa ning kasutusloa. Ehitusseadustiku<sup>4</sup> (EhS) § 44 p 1 järgi tuleb pädeval asutusel keelduda ehitusloa andmisest, kui kavandatav ehitis ei vasta detailplaneeringule, projekteerimistingimustele, riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule, ehitisele või ehitamisele esitatavatele nõuetele või muudele avalik-õiguslikele kitsendustele. Samuti tuleb keelduda kasutusloa andmisest, kui ehitis ei vasta ehitusloale, riigi või kohaliku omavalitsuse kehtivale eri- või detailplaneeringule, sealhulgas detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale, või projekteerimistingimustele (EhS § 55 p 3). Planeeringud kui

---

<sup>1</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7, lk 462.

<sup>2</sup> RKTko 22.03.2006, 3-2-1-5-06, p 22.

<sup>3</sup> N. Parrest, lk 463.

<sup>4</sup> Ehitusseadustik. – RT I, 05.03.2015, 1.

haldusaktid on kohustuslikud ka haldusvälistele isikutele, seega on planeerimisalase tegevuse korraldaja kohustus kaudselt tagada järgimine ka nende isikute poolt.

Eelnevast lähtudes on magistritöö eesmärk välja selgitada mil määral on detailplaneeringuga seatavad tingimused õiguslikult siduvad ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Lähtuvalt töö eesmärgist on oluline üldse mõista kuidas on haldusakti siduvus määratletud, st mida tähendab haldusakti siduvus ning mis on selle eeldusteks. Samuti on vaja leida, mis on detailplaneeringu ning ehitus- ja kasutusloa ülesanded ning seeläbi milles seisnevad nende kokkupuutepunktid. Seejärel küsitakse milles seisneb detailplaneeringu siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmise suhtes ning mil määral saab planeeringuga seatud tingimustest ehitus- ja kasutusloamenetluses kõrvale kalduda. Töös uuritakse antud õiguslikke olukordi tingimustes, kus haldusakt kehtib ning käsitletakse haldusakti iseloomulikest tunnustest üksnes regulatiivsust ja välismõju.

Detailplaneeringute järgimisest praktikas on uurinud kinnisvara planeerimise erialal Mailin Tamm magistritöös „Ehitusprojektide mittevastavus detailplaneeringutes ja projekteerimistingimustes esitatud nõuetele“. Analüüsi tulemusel leiti, et 245-st kontrollitud Tartu Linnavalitsuse 2007-2011 kasutusloa saanud hoonete ehitusprojektidest 22% esines vastuolusid detailplaneeringutes ja projekteerimistingimustes esitatud nõuetega. Kõige rohkem esines ehitusprojektides vastuolusid detailplaneeringu suhtes katusekalde, täisehitusprotsendi ja ehitusaluse pindala ning korterite arvu ja räästa kõrguse nõude osas.<sup>5</sup> Antud probleemi on hiljem uurinud ka Joel Jürgens magistritöös „Detailplaneeringutes kehtestatud tingimustest kõrvalekaldumine Viljandi linna näitel“, kust selgus, et Viljandi linnas 2001-2012 kehtestatud detailplaneeringutega on vastuolus 77% 71-st kontrollitud ehitus- või kasutusloa saanud hoonete ehitusprojekti. Peamiselt esinesid vastuolud katusekalde, hoonestuskeelualas hoonestuse ning ehitusaluse pindala järgimise osas.<sup>6</sup> Kadri Lesta magistritöös „Detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse tõlgendamine ehitusloa andmisel kohaliku omavalitsuse poolt“ üle-eestilisest küsitlusest selgus, et 22% vastanud kohalikel omavalitsustel oli olnud kokkupuuteid detailplaneeringus või projekteerimistingimustes esitatud nõuetega vastuolus olevale ehitusprojektile ehitusloa andmisega. Nende hinnangul esineb keskmiselt 20,3% ehitusprojekti ja detailplaneeringu või projekteerimistingimuste vahel vastuolu. Samuti selgus, et kohalike omavalitsuste ametnikud kaldusid pigem nõus olema väidetega, et vastuolu ehitusprojekti ja detailplaneeringu vahel on aktsepteeritav, kui detailplaneering on vananenud

---

<sup>5</sup> M. Tamm. Ehitusprojektide mittevastavus detailplaneeringutes ja projekteerimistingimustes esitatud nõuetele. Magistritöö. Tartu: EMÜ geomaatika osakond 2012, lk 72 jj.

<sup>6</sup> J. Jürgens. Detailplaneeringutes kehtestatud tingimustest kõrvalekaldumine Viljandi linna näitel. Magistritöö. Tartu: EMÜ geomaatika osakond 2017, lk 61 jj.

või vigadega ning naabrusõiguste ja avaliku huvi kaitstuks jäämine on leevendavaks asjaoluks vastuolude lubamisel.<sup>7</sup> Seega näitavad eeltoodud uurimistööd, et detailplaneeringu siduvus on ebaselge ka praktikas.

Samas on detailplaneeringu siduvuse küsimus oluline isikute kaitse seisukohast, kuivõrd planeerimise peamisi eesmärgi, mille suurt tähtsust on Riigikohus mitmes lahendis rõhutanud, on huvide omavaheline tasakaalustamine.<sup>8</sup> Nimelt sätestab põhiseaduse (PS)<sup>9</sup> § 32 omandiõiguse, § 33 kodu puutumatus, § 31 ettevõtlusvabaduse. Õigus kinnisasjale ehitada kuulub PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse kaitsealasse. Nimetatud säte annab õiguse omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Samas nõuab ka PS, et seadusandja keelaks omandi kasutamise üldiste huvide vastaselt ning kehtestaks selleks vajalikud kitsendused (PS § 32). Planeerimisseaduses<sup>10</sup> (PlanS) sätestatu puhul on tegemist avalik-õiguslike piirangutega omandi kasutamisele. Seega saab maaomanik oma õigust kasutada, lähtudes ehitusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest ning neis sätestatud piirangutest. PS § 32 puhul on tegemist ka üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele<sup>11</sup>. Seega on ehitus- ja planeerimismenetluse kui vägagi ressursimahuka menetluse läbimine ning tulemuse püsijäämine üksikisiku seisukohast oluline.<sup>12</sup>

Käesolev töö on ülesehituselt ja uurimisküsimustest tulenevalt jaotatud nelja põhiossa. Esimeses osas uuritakse esmalt, kuidas on määratletud haldusakti siduvus ning mis on selle kehtivuse eeldusteks. Järgmiseks analüüsitakse kuidas on detailplaneering õiguslikult määratletud, mis on detailplaneeringu, ehitusloa ja kasutusloa eesmärk ja ülesanded ning kuidas on need omavahel seotud. Neid arvesse võtmata ei oleks võimalik põhjendada nendevahelisi kokkupuutepunkte ning detailplaneeringu siduvust ehitus- ja kasutusloa suhtes. Töö järgnevatel peatükkides käsitletakse detailplaneeringu siduvust puudutavaid küsimusi ehitusloa ja kasutusloa andmisel põhjalikumalt. Analüüsitakse detailplaneeringu siduvuse subjektiivset, ajalist ja objektiivset ulatust, sh käsitletakse detailplaneeringute eri osade tähendust ja arutletakse tüüpiliste siduvusprobleemide üle. Lisaks käsitletakse detailplaneeringu

---

<sup>7</sup> K. Lest. Detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse tõlgendamine ehitusloa andmisel kohaliku omavalitsuse poolt. Magistritöö. Tartu: EMÜ geomaatika osakond 2013, lk 61 jj.

<sup>8</sup> RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05, p 13; RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04, p 10; RKHKo 13.06.2003 3-3-1-42-03, p 21; RKHKo, 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 18.

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

<sup>10</sup> Planeerimisseadus. – RT I, 26.02.2015, 3.

<sup>11</sup> RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07, p 20.

<sup>12</sup> S. Mikli. Lammutusettekirjutuse olemusest ja sellega seonduvatest probleemidest Eesti õiguskorras. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2008, lk 15-18.

täpsustamist projekteerimistingimustega vastates küsimusele, kui võrd on võimalik detailplaneeringuga seatud tingimustest kõrvale kalduda.

Antud töö on koostatud peamiselt kvantitatiivse ehk empiirilise uurimusena, kus põhiliselt on tuginetud asjakohase kohtupraktika analüüsile, mida toetab vastav erialakirjandus ja normatiivmaterjalid. Analüüsi koostamisel on rakendatud eelkõige süstemaatilist meetodit. Magistritöö koostamisel on kasutatud allikatena nii Eesti kui teiste riikide erialakirjandust. Haldusakti siduvust puudutav Eesti teaduslik kirjandus on kahjuks üsna napp. Lubade kontekstis on siduvust käsitlenud Ivo Pilving doktoritöös „Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel“<sup>13</sup>. Teoreetilise raamistiku loomisel on sellest lähtunud ka käesolev magistritöö. Normatiivsete allikatena on kasutatud enim planeerimisseadust, ehitusseadustikku ja haldusmenetluse seadust<sup>14</sup> (HMS) ning nende seletuskirju. Töö koostamisel kasutatud kohtupraktika pärineb peamiselt Riigikohtu halduskolleegiumi kui ka Tallinna Ringkonnakohtu praktikast.

Autor soovib siinjuures tänada oma töö juhendajaid Ivo Pilvingut ja Sandra Miklit, kelle nõuanded olid töö koostamisel suureks abiks. Samuti Ene Andreseni, kes oli suureks toeks töö koostamisel selle esimesel aastal.

---

<sup>13</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2006.

<sup>14</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354.

## 1. Lähtealused

### 1.1. Haldusakti siduvuse alused

#### 1.1.1. Siduvuse määratlus

Lähtuvalt töö eesmärgist on esmalt oluline mõista, kuidas on haldusakti siduvus määratletud. HMS § 60 lg 2 sätestab, et kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Lisaks kohustuslikkusele kasutatakse kehtiva haldusakti õigusliku tähendusega seoses praktikas ja kirjanduses mõisteid nagu haldusakti siduvus, toimivus, toime, (materiaalne ja formaalne) õigusjõud, normatiivsus, seadusjõud, juriidiline jõud, püsivus, lõplikkus, koosseisuline mõju jne. Ei Eesti ega Saksa õiguskeeles ei ole neile terminitele täpset sisu kinnistunud. Kõik need terminid väljendavad teatud viisil haldusakti kehtivusega kaasnevate õiguslike tagajärgede vääramatust, kohustust kehtivat haldusakti respektierida ja võtta see oma otsuste aluseks, selle olemasolust lähtuda.<sup>15</sup> HMS § 60 lõikes 2 kasutatav „kohustuslikkus“ võib terminina mõjuda aga eksitavalt, st jätta mulje, et siduvad on vaid haldusaktis otseselt nimetatud kohustused, ent samas võivad kohustustest olla tuletatavad ka õigused.<sup>16</sup> Seetõttu on käesoleva töö autor järgnevalt jäänud termini „siduvus“ juurde. Siduvus tähendab, et puudutatud isikud peavad järgima haldusaktis sisalduvaid käskke, keelde ja asjadega seotud käsutusi ning et iga isik, asutus ja kohus, kui ta ei vaata parasjagu läbi selle haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustaks ja võtaks oma tegevuse aluseks ka kõik muud haldusakti õigust kujundavad mõjud.<sup>17</sup>

Haldusaktile on omane regulatiivsus, õiguslik siduvus. Reguleerimine on õiguslikult siduv korraldus, tahteavaldus või tahteavalduste selgitus, mis on suunatud õiguslike tagajärgede saavutamisele. Õiguslikud tagajärjed seisnevad selles, et luua, muuta või tühistada õigusi ja/või kohustusi või neid siduvalt kindlaks määrata.<sup>18</sup> Meetme eesmärk peab olema vahetu õiguslik tagajärg. Ei piisa ainult faktiliste tagajärgede saabumisest.<sup>19</sup> Regulatiivsus võib väljenduda mitmeti. Sisu alusel võib haldusakte liigitada käskivateks, kujundavateks ja konstateerivateks. Käskivad haldusaktid sisaldavad käskke ja keelde, kohustades isikuid teatud viisil käituma. Kujundavad haldusaktid seevastu loovad, muudavad ja lõpetavad konkreetse õigusliku suhte.

---

<sup>15</sup> I. Pilving 2006, lk 57.

<sup>16</sup> I. Pilving 2006, lk 60.

<sup>17</sup> H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober. *Verwaltungsrecht*. 2. kd, 6. tr. München: Beck 2000, lk 83.

<sup>18</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. *Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele*. Tallinn: Juura 1995, lk 89.

<sup>19</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

Konstateeriva haldusaktiga määratakse kindlaks isikule kuuluv õigus või tema õiguslikult relevantne omadus.<sup>20</sup>

Haldusakt kui kohustuslik regulatsioon peab olema siduv ja kestev, ta peab looma õigusliku stabiilsuse. See tuleneb juba haldusakti regulatiivsest iseloomust. Lisaks tuleneb see haldusakti spetsiifilisest selgitavast ja stabiliseeritavast funktsioonist, mis omakorda rajaneb õiguskindlusel.<sup>21</sup> Haldusakti mõiste arendati haldusõigusteaduses algselt välja administratiiv- ja jurisdiktsioonilise võimufunktsiooni võrdlemisel vastena kohtuotsusele. Ka haldusakti siduvuse jms kontseptsioonid on omal ajal tuletatud kohtuotsuse seadusjõu instituudist. Seadusjõud on kohtuotsuse jõustumisega kaasnev olukord, mida iseloomustab esmalt kohtuotsuse vaidlustamatus ning sellest tulenev kohtuotsuse kohustuslikkus ja täitmisele pööratavus (formaalne seadusjõud), teisalt aga kohtuotsuses lahendatud vaidlusega (*res judicata*) teistkordselt kohtusse pöördumise keeld, kohtuotsuse siduvus samade protsessiosaliste jaoks järgmistes vaidlustes ning kohtuotsusega tuvastatud asjaolude ümberlökkamatus (materiaalne seadusjõud).<sup>22</sup>

Haldusakti õigusjõu formaalne aspekt seisneb samamoodi haldusakti vaidlustamatuses puudutatud isikute jaoks. Silmas peetakse siinjuures vaid korralisi õiguskaitsevahendeid: vaiet ja halduskohtulikku kaebust. Haldusakti materiaalne õigusjõud seisneb õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevates haldusakti muutmise piirangutes<sup>23</sup> (püsivus, muutmise keeld) ning haldusõigussuhte subjektide kohustuses pidada oma hilisemates otsustes ja toimingutes haldusaktist kinni<sup>24</sup> (siduvus, kõrvalekaldumise keeld).<sup>25</sup> Haldusakt on siduv ja seda nii puudutatud kodaniku kui ka ametiasutuse jaoks. Ta antakse välja küll ühepoolset, aga ta on siduv kahepoolset. Siduvus, mis tuleneb õigusjõulisusest, tekib juba haldusakti teatavakstegemisega. See kinnistub formaalse püsivusega, kuna nüüd puudub eduka vaidlustamise reservatsioon.<sup>26</sup> Haldusakti siduvus on seega püsivuse kõrval materiaalse õigusjõu üks aspekt.

Materiaalset siduvust võib seostada haldusakti siduva toime kõrval ka piiratud tühistatavusega. Haldusakti siduv toime kehtib niikaua, kuni haldusakt ise eksisteerib. Ametiasutus on küll oma haldusaktiga seotud, aga ta võib selle teatud tingimustel ka ilma kohtuliku menetluseta

---

<sup>20</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 138.

<sup>21</sup> H. Maurer, lk 180.

<sup>22</sup> I. Pilving 2006, lk 58.

<sup>23</sup> HMS § 64-70.

<sup>24</sup> HMS § 60 lg 2 p 1.

<sup>25</sup> I. Pilving 2006, lk 58.

<sup>26</sup> H. Maurer, lk 181.

kehtetuks tunnistada või tagasi võtta ning sellega siduvuse kõrvaldada. Kodanik ei saa iseenesestmõistetavalt haldusakti tühistada; küll saab ta aga teatud asjaoludel nõuda, et ametiasutus kasutaks oma võimalust haldusakt tagasi võtta või kehtetuks tunnistada. Haldusakti vabanemine selle kehtetuks tunnistamise või tagasivõtmisega on igal juhul ainult piiratud lubatud. Seda piirangut mõeldakse enamasti siis, kui juttu on materiaalsest püsivusest. Materiaalne püsivus ja kehtetuks tunnistatavus ametiasutuse poolt on niisiis teineteist täiendavad mõisted: haldusakt on materiaalselt püsiv nii kaua, kuni teda ei saa tagasi võtta või kehtetuks tunnistada; tagasivõtmine ja kehtetuks tunnistamine on lubatud juhul, kui see ei ole vastuolus püsivusega.<sup>27</sup>

Tulles tagasi haldusakti ja kohtuotsuse eristamise juurde, võib öelda, et haldusakti õigusjõud on ligikaudne vaste kohtuotsuse seadusjõule, ent sealjuures ei tohi silmist kaotada ka nende vahelisi olulisi erinevusi: ennekõike vajab täitevvõim enam paindlikkust oma ülesannete täitmisel kui kohtuvõim, mistõttu haldusmenetluslik õigusjõud ei tohi olla nii jäik kui protsessuaalne seadusjõud.<sup>28</sup> Erinevused haldusakti ja kohtuotsuse vahel ei luba protsessiõigusele tuginedes teha ennatlikke järeldusi. Kuna ametiasutus – erinevalt kohtust – ei otsusta võõraste asjade üle, vaid otsustab vähemal või rohkemal määral osalisena iseenda asjas, siis on ta üheaegselt otsustavaks organiks ja menetlusosaliseks, seega lähtesituatsioon vähemalt mõningal määral erinev. Lisandub veel seegi, et haldusakt ei saa taotleda sama püsivust nagu kohtuotsus, kuna ta esiteks ei anna samasugust õiguspärasuse garantiid ja teiseks peab teda tulevikku suunatud vahendina pigem olema võimalik rohkem kohandada muutuvatele oludele.<sup>29</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et haldusakti siduvus tähendab ühelt poolt, et puudutatud isikud peavad järgima haldusaktis sisalduvaid käskke, keelde ja asjadega seotud käsutusi ning teiselt poolt, et iga isik, asutus ja kohus, kui ta ei vaata parasjagu läbi selle haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustaks ja võtaks oma tegevuse aluseks ka kõik muud haldusakti õigust kujundavad mõjud. Haldusaktile on omane seega selle regulatiivsus. Haldusakti regulatiivsus väljendub korralduses, tahteavalduses või tahteavalduse selgituses, mis on suunatud õiguslike tagajärgede saavutamisele. Õiguslikud tagajärjed seisnevad selles, et luua, muuta või tühistada õigusi ja/või kohustusi või neid siduvalt kindlaks määrata. Nii tekib sarnaselt kohtuotsuse seadusjõule ka kehtival haldusaktil formaalne ja materiaalne õigusjõud. Haldusakti õigusjõu formaalne aspekt seisneb haldusakti vaidlustamatuses. Materiaalne õigusjõud täiendab omakorda piiranguid

---

<sup>27</sup> H. Maurer, lk 181.

<sup>28</sup> A. C. Aman, W. T. Mayton. Administrative Law. 2. tr. St. Paul: West Group 2001, lk 317.

<sup>29</sup> H. Maurer, lk 180.

haldusakti muutmiseks (püsivus) ja keeldu haldusakti regulatsioonist kõrvale kalduda (siduvus).

### 1.1.2. Siduvuse eeldused

See, kas haldusaktil on õiguslik tähendus, sõltub tema kehtivusest. Haldusakti siduvuse õiguslikuks aluseks on Eesti õiguses HMS § 60 lg 2 ls 1. Kuna selle kohaselt kaasneb siduvus kehtivusega, on siduvuse eeldused määratletud kehtivuse eelduste kaudu. Need on sätestatud HMS §-s 61. Kehtivus eeldab haldusakti teatavakstegemist või kättetoimetamist. Lisaks sellele ei tohi jõustumine olla kõrvaltingimusega edasi lükatud või peab edasilükkamisest tulenev hõljumisaeg olema möödunud, haldusakt ei tohi olla tühine ning kehtivus ei tohi olla peatatud ega lõppenud.<sup>30</sup> Kehtivus ja siduvus lõppevad haldusakti kehtetuks tunnistamise, kehtivusaja lõppemise või haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmisega (HMS § 61 lg 2).

Haldusakt on kehtiv, kui see toob kaasa oma sisust tulenevad õiguslikud tagajärjed. Haldusakti kehtivus saabub koos selle teatavakstegemisega haldusakti adressaadile, kui haldus ei ole haldusakti kehtivust sidunud mõne muu alusega (HMS § 61 lg 1). Haldusakt kehtib üldjuhul õigusvastasusest hoolimata. HMS § 60 lg-st 1 ja §-st 63 saab üheselt järeldada ja kohtupraktikas on leidnud selget kinnitust, et reeglina haldusakt kehtib ja on seega siduv sõltumata õigusvastasusest, sh vastuolust põhiseadusega.<sup>31</sup> Seega on ka õigusvastasel haldusaktil õiguslik jõud kuni pädeva asutuse või halduskohtu poolt kehtetuks tunnistamiseni või kehtivuse lõppemiseni mõnel muul alusel (nt tähtajalise haldusakti tähtaja möödumine).<sup>32</sup>

Isegi kui adressaat on veendunud tema suhtes antud haldusakti õigusvastasuses, puudub tal reeglina õiguspärane võimalus jätta selline haldusakt täitmata, olenemata sellest, et hiljem võidakse kohases menetluses tuvastada, et haldusakt oli tõepoolest õigusvastane, ning see tunnistatakse tagasiulatuvalt kehtetuks või tühistatakse.<sup>33</sup> Erandiks sellest reeglist on olukord, kus haldusakt on sedavõrd tõsiste vigadega, et pole üldse võimalik jaatada selle kehtivust (s.o õiguslikku jõudu ja täitmiseks kohustuslikkust) isegi juhul, kui haldusakti kehtivuse formaalsed eeldused on iseenesest täidetud (st haldusakt on adressaadile nõuetekohaselt teatavaks tehtud). Sellistel tingimustel ongi haldusakt HMS § 63 lõike 1 tähenduses tühine ehk algusest peale

---

<sup>30</sup> I. Pilving 2006, lk 63.

<sup>31</sup> I. Pilving 2006, lk 65.

<sup>32</sup> I. Pilving. Haldusakti tühistamine halduse poolt. – *Juridica* 1998, nr 8, lk 392 jj.

<sup>33</sup> RKHKo 01.03.2007, 3-3-1-103-06, p 14; RKHKo 29.09.2015, 3-3-2-1-15, p 17; RKHKo 29.09.2015, 3-3-2-2-15, p 18.

kehtetu. Haldusakti tühisuse regulatsioon aitab vältida õiguspraktikas absurdseid olukordi ning säästab isikuid, haldusorganeid ja kohtuid tarbetutest vaidlustest sellistel juhtumitel, kus haldusakti õigusvastatus on sedavõrd ilmne, et selle üle ei saagi mõistlikult vaielda. Siinkohal tuleb rõhutada, et haldusakti tühisuse küsimus saab siiski kerkida alles pärast seda, kui haldusakti kehtima hakkamise eeldused on täidetud, eelkõige kui haldusakt on adressaadile teatavaks tehtud (st olenemata sellest, kas näiteks aktis märgitud kehtima hakkamise tähtpäev on juba saabunud või mitte). Kuni tegemist on alles haldusakti projektiga, millel ei olegi veel eesmärki õigussuhteid reguleerida, pole võimalik rääkida ka selle tühisusest.<sup>34</sup>

Õigusvastasusest sõltumatu kehtivus on reegliks ka Saksamaal. Haldusakt jääb õiguslikult kehtivaks seni, kuni vastav *actus contrarius* selle kehtetuks tunnistab, eeldusel et see iseeneslikult kehtetuks ei muutu (VwVfG<sup>35</sup> § 43 lg 2). Ka siin luuakse haldusmenetluse seadusega selge õiguslik regulatsioon. Haldusakti kehtivuse lõppemine toimub autoriteetse riikliku otsuse läbi, mis on õiguslikult kehtiv ka siis, kui ta peaks olema õigusvastane, eeldusel et erandlikult ei ole esinenud mõnda tühisuse alust.<sup>36</sup> Seega on Saksa ja Eesti õigus ses suhtes sarnased.

Haldusakti kehtivusest tuleneb selle koosseisuline mõju. Haldusakti kehtivus võib olla positiivses õiguses sätestatud õiguslike tagajärgede koosseisuliseks eelduseks.<sup>37</sup> Kehtiva haldusaktiga on antud käsku või keeldu eirates käitub akti adressaat õigusvastaselt. Samas on tal õigus nõuda avalikult võimult ja teistelt isikutelt teda soodustavast haldusaktist kinnipidamist. See on haldusakt õiguskorra osa.<sup>38</sup>

Haldusakti siduvust on seostatud ka vaidlustamatus ja muutmatusega. Haldusakti õigusjõu instituut on haldusõiguses kujunenud kohtuotsuse seadusjõu eeskujul ning kuna kohtuotsuse jõustumine (seadusjõud) on reeglina seatud sõltuvusse edasikaebevõimaluste ammendumisest, on vaidlustamatus ka otsuse siduvuse ja kohustuslikkuse eelduseks. Samuti on vaidlustamatuks muutunud kohtuotsuse hilisema muutmise võimalused üsna ahtad. Seetõttu on kohtuotsuse seadusjõud ning tema vaidlustamatus ja muutmatus tihedalt seotud.<sup>39</sup> Vaidlustamatus annab aluse ka haldusaktiga seoses õiguspärase ootuse ehk kaitsmist vääriva usalduse tekkimiseks.

---

<sup>34</sup> V. Saarmets. Haldusakti tühisus. – Õiguskeel 2017, nr 4, lk 1.

<sup>35</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz*. – BGBl I 1976.

<sup>36</sup> H. Maurer, lk 162.

<sup>37</sup> I. Pilving 1998, lk 392 jj.

<sup>38</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 315.

<sup>39</sup> I. Pilving 2006, lk 81.

See omakorda mõjutab haldusakti muutmise võimalusi, tugevdades haldusakti püsivust, mis on samuti selle materiaalse õigusjõu üks element.<sup>40</sup>

Samas nähtub HMS § 60 lg 2 ls 1 sõnastusest üheselt, et siduvus kaasneb sünkroonselt kehtivusega ja vaidlustatavus ei ole siduvuse jaoks oluline. On ka leitud, et siduvusest või kohustuslikkusest saab rääkida alles siis, kui kohustatud isikul puudub võimalus kohustusest vabaneda. Vaidlustatavuse korral aga selline võimalus esineb — kui kaebus või vaie rahuldab, vabaneksid kõik haldusõigussuhte subjektid haldusaktist tulenevatest kohustustest. Seega tekivad kehtivus ja siduvus erinevatel ajahetkedel.<sup>41</sup> Ka varasemas Eesti haldusõiguse dogmaatikas loeti haldusakti formaalselt kehtivaks kui olid möödunud seaduses seatud tähtajad, mille vältel on võimalik lasta akti kohtul või järelevalveinstantsil tühistada.<sup>42</sup> Ent kui lähtuda kehtivast HMS § 60 lg 2 ja ls 1 ja § 61 lg 1 ning jääda selle juurde, et siduvus kaasneb haldusakti kehtivusega ja kaob koos kehtivuse lõppemise või peatumisega, siis tuleb antud juhul järeldada, et siduvus ei sõltu sellest kas haldusakti võib tulevikus veel vaidlustada. Ainuüksi võimalus haldusakti vaidlustada ei takista kohustuse tekkimist ega too automaatselt kaasa selle kehtivuse või täitmise peatumist.

Veelgi problemaatilisem kui eelnev vaidlustamatuse ja siduvuse seostamine on seada haldusakti siduvus sõltuvusse haldusakti muudetavuse ja kehtetuks tunnistamise piirangutest. Sageli ei ammendu muutmise võimalused ka lõpmatult pika aja jooksul.<sup>43</sup> Andmise hetkel õiguspärase haldusakti hilisem muutmine on enamasti tingitud vajadusest kohandada akt hiljem aset leidnud olukorra muudatustele. Näiteks võib see olla vajalik juhul, kui faktilised asjaolud või õiguslik regulatsioon on muutunud sellisel viisil, et kehtiv haldusakt ei ole enam nendega kooskõlas. Haldusakt on küll õiguspärane, sest ta on kooskõlas haldusakti andmise ajal kehtinud õigusega ja arvestab sel ajal olnud faktiliste asjaoludega, kuid ei ole enam vastavuses muutunud olustikuga.<sup>44</sup> Varasemat haldusaktiga kehtestatud regulatsiooni muutev uus otsustus on oma olemuselt haldusakt, sest ta vastab kõikidele HMS § 51 lg-s 1 toodud tunnustele.<sup>45</sup> Kehtetuks tunnistamise otsus peab olema sõnastatud selgelt. Teoorias tuntakse ka küll nn “konkludentset” kehtetuks tunnistamist. Viimane kujutab endast varasema haldusaktiga vastuolus oleva uue haldusakti andmist ilma, et selles selgesõnaliselt varasema akti saatusest juttu tehtaks. Kui on arusaadav, et asutus on oma varasemat seisukohta selles küsimuses

---

<sup>40</sup> I. Pilving 2006, lk 83.

<sup>41</sup> I. Pilving 2006, lk 82.

<sup>42</sup> A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932, lk 252.

<sup>43</sup> I. Pilving 2006, lk 85.

<sup>44</sup> A. Aedmaa jt, lk 351.

<sup>45</sup> RKHKo 04.11.2002, 3-3-1-51-02, p 12.

soovinud muuta, kehtib uus haldusakt ja varasem vastupidine akt tuleb lugeda kehtetuks tunnistatuks. Kuid taolisi olukordi on soovitatav praktikas kindlasti vältida, sest neil juhtudel võidakse sattuda vastuollu õigusselguse põhimõttega ja hilisem akt võib HMS § 63 lg 2 p 5 kohaselt koguni tühiseks osutada.<sup>46</sup>

Eelnevast saab kokkuvõtlikult järeldada, et siduvus on sõltuv haldusakti kehtivusest. Haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates ja kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni. Haldusakt kehtib üldjuhul õigusvastasusest hoolimata. Siduvus ei sõltu sellest, kas haldusakti võib tulevikus veel muuta või vaidlustada. Ainuüksi võimalus haldusakti vaidlustada ei too automaatselt kaasa selle kehtivuse või täitmise peatumist ega takista kohustuse tekkimist.

## **1.2. Detailplaneeringu õiguslik olemus ja ülesanded**

Lähtuvalt töö eesmärgist avatakse käesolevas ja järgnevas peatükis detailplaneeringu ning ehitus- ja kasutusloa olemus ja käsitletakse nende ülesandeid. See on oluline mõistmaks kuidas on detailplaneering ning ehitus- ja kasutusloa omavahel seotud ning millistest detailplaneeringu tingimustest tulenevad ehitusloa tingimused ning kuivõrd tuleb neid järgida kasutusloa andmisel.

Detailplaneering kuulub PlanS sätestatud neljaastmelisse planeeringute süsteemi, mis sisaldab üleriigilist, maakonna, üld- ja detailplaneeringut. Lisaks sätestab PlanS eriplaneeringud, milleks on olulise ruumilise mõjuga objekti planeering, joonehitise planeering ja riiklikult tähtsa ehitise planeering. Kuigi PlanS ei sätesta otsesõnu hierarhilisuse põhimõtet, võib selle välja lugeda sätetest, mis annavad astmelt detailsemale planeeringule ülesandeid või mis kehtestavad, et üks või teine planeering on detailsema koostamise alus. Nii näiteks on PlanS § 13 lg 5 kohaselt üleriigiline planeering maakonnaplaneeringu koostamise alus ning PlanS § 55 lg 2 järgi maakonnaplaneering üldplaneeringu alus.

PlanS § 124 lg 2 lähtuvalt on detailplaneeringu eesmärk eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. PlanS § 124 lg 1 kohaselt koostatakse detailplaneering kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks.

---

<sup>46</sup> A. Aedmaa jt, lk 367.

Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks, samuti näha traditsioonilisi struktuure, toimimislaade ning keskkonnategureid, leida mingi kindla omapäraga paikkonna muutmise ja säilitamise vaheline tasakaal, mille puhul planeeritud areng on ühiskonnale, üksikisikule ja keskkonnale optimaalseim.<sup>47</sup>

Detailplaneering koostatakse eelkõige ehitusõiguse andmiseks. Detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus (PlanS § 124 lg 4). PlanS § 124 lg 1 kohaselt on detailplaneeringu koostamine nõutav linnades kui asustusüksustes, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus ehitusloakohustusliku: hoone püstitamiseks; olemasoleva hoone laiendamiseks üle 33 protsendi selle esialgu kavandatud mahust; olulise avaliku huviga rajatise, näiteks staadioni, golfiväljaku, laululava, motoringraja või muu olulise avaliku huviga rajatise püstitamiseks; olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamiseks, kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht on valitud üldplaneeringuga. Lisaks PlanS § 124 lg 1 sätestatule on detailplaneeringu koostamine nõutav üldplaneeringuga määratud detailplaneeringu koostamise kohustusega alal või juhul.

Erinevalt varasemast, st kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseadusest, on detailplaneeringu ülesannete loetelu PlanS § 126 lg 1 sätestatud lahtise loeteluna. Nimetatud muudatuse põhjuseks on asjaolu, et praktikas võivad detailplaneeringud olla (kui ka muud planeeringuliigid) oma sisult väga erinevad, mistõttu pole kõigi ülesannete ühene määratlemine võimalik – kõiki ülesandeid ei ole vajalik ja sageli ka mitte võimalik lahendada, samas võib ilmned selliste ülesannete lahendamise vajadus, mida seadus ette ei näe.<sup>48</sup> PlanS § 126 lg 2 näeb ette, et lõike 1 punktides 1-5 nimetatud ülesannete lahendamine (planeeringuala kruntideks jaotamine; krundi hoonestusala määramine; krundi ehitusõiguse määramine; detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine; ehitise ehituslike tingimuste määramine) on detailplaneeringu koostamisel kohustuslik. Tegemist on nn detailplaneeringu olemuslike ülesannetega. Ülejäänud ülesannete puhul tuleb iga detailplaneeringu koostamisel arvestada KOV üksuse ruumilisi vajadusi ning hinnata, millised ülesanded tuleb konkreetse detailplaneeringu eesmärgi saavutamiseks lahendada (PlanS § 126 lg 3). Seega kui mõne ülesande lahendamine ei ole planeeringu eesmärki silmas

---

<sup>47</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Tartu: Arhitektibüroo Siim & Põllumaa 2003, lk 2, 7.

<sup>48</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 106. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/7e37c50a-e59f-43ce-86ee-da162fa8115b> (26.03.2018).

pidades vajalik ega otstarbekas, näiteks puuduvad looduskaitseelised piirangud või kultuuriväärtusi puudutavad küsimused, on nende teemade käsitlemine võimalik planeeringust välja jätta.

PlanS § 126 lõige 4 täpsustab eraldi krundi ehitusõigust. Krundi ehitusõigusega määratakse: krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed; hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud arv või nende puudumine maa-alal; hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud ehitisealune pind; hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste lubatud maksimaalne kõrgus; asjakohasel juhul hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud sügavus. Krundile ehitusõiguse andmine on krundi kasutamise tingimuste kindlaksmääramise kõrval detailplaneeringu peamine ülesanne. Ehitusõigusega seatakse paika kavandatava hoonestuse kõige olulisemad parameetrid. Tegemist on siduvate nõuetega, mida tuleb järgida ehitise projekteerimisel.<sup>49</sup>

Sarnaseid jooni võib tuua ka Saksa õigusest. Näiteks määratakse hoonestusplaaniga „õiguslikult siduvalt kindlaks kinnistute ja kinnistuosade ehituseks kasutamine, samuti muu lubatav kasutamine.“<sup>50</sup> Föderaalsete tasandil on kirja pandud üldsuunised, mille raames saavad 16 liidumaad planeerimisalaseid reegleid luua ja neis on palju variatsioone. Algatused planeeringuteks tulevad põhiliselt erasektorist ja need peavad vastama avaliku võimu poolt seatud tingimustele. Föderaalsetel tasandil ei ole Saksamaal õiguslikult siduvat üldplaneeringut kunagi olnud.<sup>51</sup>

Kokkuvõtteks võib öelda, et detailplaneering koostatakse eelkõige ehitusõiguse andmiseks. Detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus. Detailplaneering pole sama, mis ehitusprojekt, kuna ehitusprojekt määrab ära täpsed hoone parameetrid. Detailplaneering annab aga ehitusliku raamistiku, mille sisse peab tulevikus projekteeritav hoone ära mahtuma. Ehituslik raamistik ehk ehitusõigus on määratletud PlanS § 126 lõikes 4 toodud tingimuste kaudu. Nendeks on krundi kasutamise otstarve, hoonete suurim arv või puudumine, hoonete suurim ehitusalune pind, hoonete maksimaalne kõrgus ja asjakohasel juhul suurim lubatud sügavus. Ehitusõigus on lahutamatu seotud ka teiste PlanS § 126 lõikes 1 toodud detailplaneeringu ülesannetega, nagu hoonestusala, hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste (eelkõige tehnovõrgud), juurdepääsude, liikluskorralduse, haljastuse ning arhitektuuriliste, kujunduslike ja ehituslike

---

<sup>49</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 161.

<sup>50</sup> W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 448.

<sup>51</sup> A. Faludi. *Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process*. Carfax Publishing: 2004. *International Planning Studies*, vol. 9, nos. 2/3, lk 163-164.

tingimustega. Sealjuures ei saa tähelepanuta jätta, et kõik seaduses nimetatud ülesanded tuleb lahendada lähtuvalt konkreetse detailplaneeringu eesmärgist ega pruugi olla seotud ehitusõigusega.

### 1.3. Ehitusloa olemus ja ülesanded

Ehitusluba on eelkõige õiguslik alus nende ehitiste ehitamiseks, mille ehitamise eeldus on ehitusluba vastavalt ehitusseadustiku lisale 1. Ehitusloast tuleneb õigus ehitada ehitusloas ette nähtud piirides. Ehitusloa andmine ei anna õigust ehitada suvalisel viisil või kohas.<sup>52</sup> Seega tuvastatakse ehitusloaga ehitusprojekti kooskõla kehtiva õigusega (ehitusloa konstateeriv osa, mis on omalaadne kvaliteedimärk), millega nõustutakse projekti elluviimisega (ehitusloa reguleeriv osa).<sup>53</sup> Ehitusluba on kinnitus ehitusloa andjalt, kelleks võib olla nii riik kui ka kohaliku omavalitsuse üksus, et ehitamist võib alustada.

Veel on oluline märkida, et ehitusluba antakse asjale. Riigikohus on leidnud, et ehitusluba on seotud kinnisasjaga, määrates kindlaks nõuded kinnistul ehitiste püstitamiseks. Kinnisasjale konkreetse ehitise püstitamiseks kehtestatud nõuded ei saa sõltuda ehitusloa taotluse esitaja isikust või püstitatavate ehitiste omanikust. Kui ehitusluba anti välja isikule, kellel ehitamist võimaldavat asjaõigust ei olnud, ei andnud see isikule õigust ehitada võõrale kinnisasjale. Sellisel juhul tuli isikul hankida ehitamist võimaldavat asjaõigust pärast ehitusloa saamist.<sup>54</sup> Ehitusseadustik on oma olemuselt avalik-õiguslike suhteid käsitlev seadus<sup>55</sup>, mistõttu on ehitusseadustikus teadlikult üritatud vältida asjaõiguslike normide sissetoomist ning asendatud need näiteks kaasamiskohustusega.

EhS § 38 lõige 1 kohaselt annab ehitusluba õiguse ehitada ehitist, mis vastab ehitusloa andmise aluseks olevale ehitusprojektile. Nimetatud säte piiritleb ehitusloa alusel antava õiguse. Ehitusluba annab õiguse ehitada ehitist või ehitisi, mis on vastavalt nõuetele kirjeldatud ehitusprojekti.<sup>56</sup> Ehitusloa ja ehitusprojekti seotust on rõhutanud ka Riigikohus ning leidnud, et ehitusluba on kohaliku omavalitsuse nõusolek ehitusprojekti järgi ehitamiseks ehk luba ehitamiseks ehitusprojekti tingimustel.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 73. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/7ff294a0-c218-4d9e-a52b-58b398b03f6f> (26.03.2018).

<sup>53</sup> H. Maurer 2004, lk 140.

<sup>54</sup> RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08, p 9, 12.

<sup>55</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 73.

<sup>56</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 71.

<sup>57</sup> RKHKo 22.02.2005, 3-3-1-84-04, p 9.

EhS § 42 lg 1 kehtestab, et ehitusluba antakse, kui esitatud ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele. Seaduses sätestatud juhul peab ehitise vastama riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule. Kõnesolev säte kehtestab ehitusloa menetluse kontrollieseme. Pädev asutus kontrollib ehitusloa menetluses ehitusprojekti vastavust detailplaneeringule, projekteerimistingimustele ja ehitusprojektile esitatud nõuetele. Kontrollimist vajavad ehitisele esitatavad nõuded tulenevad EhS §-st 11.

Ehitusloa mõistet on analüüsinud ka Riigikohus, kes on öelnud, et ehitusluba on haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavatsetavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse, tuleohutuse ja keskkonnanõuetele juba enne ehitustööde algust. Eelkontroll on vajalik, et vältida asjaolude pöördumatut muutumist seoses võimaliku õigusvastase ehitustegevusega või mittenõuetekohase ehitise valmimisega. Muuhulgas peavad ehitamist reguleerivad normid tagama tulevase ehitisega külgnevate kinnisasjade omanike õiguste kaitse. Üldjuhul ei saa kolmas isik ehitusluba vaidlustamata keelata ehitustegevust, mis toimub kooskõlas kehtiva ehitusloaga ja AÕS §-des 143-154 sätestatud naabusõigustega. Seega korrastab ehitusluba ka hoonestatava kinnisasja omaniku ja võimalike puudutatud isikute (naabrite) vahelisi suhteid.<sup>58</sup> Samas on ka Tallinna Ringkonnakohus öelnud, et tiheasustusega aladel tuleb naaberkinnisasjade omanike vaidlused seoses ehitamisega lahendada eelkõige detailplaneeringuga, vastasel juhul puuduks detailplaneeringus ehitusõiguse kindlaksmääramisel üldse mõte.<sup>59</sup>

Niisamuti on Saksamaal. Juhul kui omanik tahab ehitada nt suurt pangahoonet, peab tema ehitusprojekt olema kooskõlas kehtiva planeerimisõigusega ehk olema planeerimisõiguse kohaselt lubatud. Sellega seoses on omakorda otsustav, kus projekt teostatakse: kas kohaliku omavalitsuse hoonestusplaani kehtivuse piirkonnas või kohaliku omavalitsuse poolt planeerimata piirkonnas, mis omakorda jaguneb hoonestatud sisealaks ja hoonestamata välisalaks.<sup>60</sup>

Lähtuvalt eelnevast võib kokkuvõtteks öelda, et detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus. Ehitusluba antakse kui ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, sh

---

<sup>58</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 12.

<sup>59</sup> TrtRnKo 12.05.2005, 2-3-141/2005.

<sup>60</sup> M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusametid. Ettekanne Saksa-Eesti arutelu raames naabusõiguse teemal ehitusvaldkonnas 12.05.2006, lk 3. – Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/keller\\_ettekanne.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/keller_ettekanne.pdf) (04.03.2018).

detailplaneeringule ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele. Seega tuleb kohalikul omavalitsuse kontrollida ehitusloa menetluses, et ehitusprojekt vastab mh detailplaneeringule. Samas olenemata detailplaneeringu täpsusest, jääb siiski ehitusprojekti koostamisel mingil määral mänguruumi. Sel juhul tuleb kohalikul omavalitsusel rakendada kaalutusõigust ning arvestada ka naabri omandiõigusega.

#### **1.4. Kasutusloa olemus ja ülesanded**

EhS § 50 lõige 1 sätestab, et kasutusluba antakse, kui valminud ehitise ehitamine vastas ehitusloale ning ehitist on võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt. Kasutusluba on nõutav ehitusseadustiku lisas 2 kirjeldatud ehitiste või nende kasutamise otstarbe muutmise korral. Kõnesolev säte kehtestab kasutusloa andmise eesmärgi. Eesmärgina on sätestatud, et kasutusluba tõendab ehitise nõuetele vastavust kasutusloa andmise ajal ning lubab seda kasutada kasutusloa taotluses märgitud eesmärgil.<sup>61</sup> Selle kohaselt annab kasutusluba nii konstitutiivselt õiguse ehitise kasutamiseks omaniku taotletud otstarbel kui ka teeb deklaratiivselt, ent seejuures siduvalt, kindlaks ehitise nõuetekohasuse. Mõlemad küsimused kuuluvad kasutusloa reguleerimisesemesse.<sup>62</sup>

Kasutusluba antakse EhS § 54 lg 1 kohaselt, kui ehitist vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige ehitisele esitatud nõuetele ja ehitusloale. EhS § 54 lg 1 eesmärk on piiritleda kasutusloa andmise kontrollieset. See tähendab, mida peab haldusorgan kontrollima kasutusloa taotluse saamisel. Lähtuvad kontrolliesemest on EhS § 55 sätestatud kasutusloa andmisest keeldumise alused. Nii näiteks on kasutusloa andmisest võimalik keelduda, kui ehitist ei vasta taotletud kasutusotstarbeks ette nähtud ehitisele esitatavatele nõuetele (EhS § 55 p 1). Veel on kasutusloa andmisest võimalik keelduda, kui ehitist ei vasta ehitusloale (EhS § 55 p 3). Ehitusloale vastavuse tuvastamisel tuleb kontrollida, kas ehitist vastab riigi või kohaliku omavalitsuse kehtivale eri- või detailplaneeringule, sealhulgas detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale, või projekteerimistingimustele, samuti muudele ehitusloal näidatud tingimustele, kui ehitise olemusest tulenesid sellele lisanõuded.

Kasutusloa teine funktsioon on kasutusotstarbe määramine. EhS § 50 lõige 3 kehtestab, et kasutusloaga määratakse ehitise kasutamise otstarve või muudetakse seda. Ehitise kasutusotstarbed tulenevad maa sihtotstarbest ja planeeringus määratletud otstarvetest. Kui

---

<sup>61</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 94.

<sup>62</sup> I. Pilving 2006, lk 192.

kasutusotstarvet muudetakse, tuleb taotleda uut kasutusluba, sest kasutusotstarbe järgi võivad muutuda nõuded ehitisele, näiteks tuleohutus või tervisenõuded. Avalik võim peab kontrollima, kas need nõuded on täidetud. Kasutusotstarbe määratlemine on kasutusloa kestev osa. Kui ehitise kasutamise otstarvet soovitakse muuta ja sellega ei kaasne ehitustegevust, siis tuleb samuti taotleda kasutusluba.<sup>63</sup> Kasutusotstarbe muutmine on eraldi välja toodud ehitusseadustiku lisas 2.

Riigikohus on leidnud, et kasutusloa andmisel peab ehitusjärelvalve organ kontrollima ehitise vastavust nii ehitus- ja planeerimisõiguse normidele kui ka hindama, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel võib olla vastuolus muude õigusnormidega. Ehitise ei vasta nõuetele, kui ehitise või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi.<sup>64</sup> Samuti on käsitletud halduskolleegium juhtumit, kus varasemad korterid võeti arvele mitteiluruumidena. Kuna mitteiluruumidesse olid planeeritud äripinnad, siis leidsid kaebajad, et ettevõtete majandustegevus ohustab nende turvalisust, on mürarikas ning häirib prügiveoteenuse kasutamist. Riigikohus leidis, et kasutusloa andmine on kaalutusõiguslik otsus, mille langetamisel ei või kohalik omavalitsus piirduda vaid ehitise projektikohasuse formaalse kontrolliga. Kasutusloa andmise välistab ka see, kui ehitise kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane, näiteks rikuks ümberkaudsete elanike õigusi. Üldjuhul on küll loomulik, et projektikohaselt valminud ehitisele antakse kasutusluba selle kasutamiseks samal otstarbel, mida peeti silmas juba ehitusprojektis ja mille kooskõla ehitamist reguleerivate normidega pidi kohalik omavalitsus kontrollima juba ehitusloa andmisel. Kuid kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane, ei või kohalik omavalitsus kasutusluba väljastades seda viga tähelepanuta jätta. Vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve. Riigikohus on leidnud, et reeglina on elamu seniste elanike õigused ja huvid, milleks on eelkõige elamu senise kasutusotstarbe säilitamine, kaalukamad kui ettevõtlusvabadus ja ettevõtja huvi alustada elamus äritegevust.<sup>65</sup>

Oluline on, et avalik võim kinnitaks kasutusloa andmisega, et ehitise vastab nõuetele. Kasutusloa andmisel tuleb vaadata vastavust detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega, sest ehitusluba võis olla õiguspärane, kuid ehitamisel võidi ehitusloast kõrvale kalduda.<sup>66</sup> Samuti tuleb märkida, et olukorras, kus ehitise vastas ehitusloa andmisel detailplaneeringule ning

---

<sup>63</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 95.

<sup>64</sup> RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-34-05, p 8.

<sup>65</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 10, 11.

<sup>66</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 96.

vastava loa alusel on asunud ka ehitama, ei ole põhjendatud hilisemate planeeringute muudatuste tõttu kasutusloa andmata jätmine. Saades õiguspäraselt ehitamise õiguse ehitusloa näol, tuleb arvestada omaniku usaldust haldusakti püsijäämise osas.<sup>67</sup> Seega on antud ehitusloale ja detailplaneeringule kasutusloa suhtes õiguslikult siduv toime.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kasutusluba on avalik-õiguslik konstateering, et ehitis vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Seega sisaldab kasutusluba kahte erinevat elementi – vastavuse tõendamist ja kasutusotstarbe määramist. Ehitusloale vastavuse tuvastamisel peab ehitusjärelvalve organ kontrollima ehitise vastavust nii ehitus- ja planeerimisõiguse normidele kui ka hindama, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel võib olla vastuolus muude õigusnormidega. Kasutusloa andmine on kaalutlusõiguslik otsus, mille langetamisel ei või kohalik omavalitsus piirduda vaid ehitise projektikohasuse formaalse kontrolliga. Oluline on, et avalik võim kinnitaks kasutusloa andmisega, et ehitis vastab nõuetele. Muuhulgas tuleb kasutusloa andmisel vaadata vastavust detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega, kuivõrd ehitusluba võis olla õiguspärane, kuid ehitamisel võidi ehitusloast kõrvale kalduda.

Alljärgnevides peatükkides käsitletakse detailplaneeringu kokkupuutepunkte ehitusloa ja kasutusloa andmisel lähemalt. Analüüsitakse detailplaneeringu siduvuse subjektiivset, ajalist ja objektiivset ulatust, sh käsitletakse detailplaneeringute eri osade tähendust ja arutletakse tüüpiliste siduvusprobleemide üle. Lisaks käsitletakse detailplaneeringu täpsustamist projekteerimistingimustega vastates küsimusele, kuivõrd on võimalik detailplaneeringuga seatud tingimustest kõrvale kalduda.

---

<sup>67</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 103.

## 2. Detailplaneeringu siduvuse subjektiivne ulatus

### 2.1. Detailplaneering kui üldkorraldus

HMS § 61 lg-st 1 tuleneb, et haldusakt on siduv kõigi isikute jaoks, mitte pelgalt menetlusosaliste suhtes HMS § 11 tähenduses. Seega võib haldusakti regulatiivne iseloom puudutada ka kolmandaid isikuid. Alljärgnevalt analüüsitakse kuivõrd on detailplaneering siduv nii adressaadi kui ka haldus- ja riigiorgani jaoks ning mil määral on detailplaneeringuga puutumuses kolmandad isikud. Selleks on aga emalt oluline välja selgitada kuidas on detailplaneering haldusõiguslikult määratletud.

Planeeringutes sätestatavad tingimused on PlanS-s seotud ühest küljest planeeringu liigi ning teisest küljest planeeringu ülesannetega. Planeeringu liik näitab, kellele peaksid kuuluma planeeringus sisalduvad õigused ja kellele rakenduma kohustused ning planeeringus lahendatavad ülesanded on maakasutus- ja ehitustingimuste kehtestamise aluseks. Nii näiteks on üleriigiline planeering ja mingis ulatuses ka maakonnaplaneering pigem haldussisesed aktid, milles kirjeldatu on siduv riigile või kohalikule omavalitsusele. Üksikisiku jaoks on olulised üld-, detail- ja eriplaneeringud, kust võivad tuleneda konkreetset ehitus- ja maakasutus tingimused.<sup>68</sup> Seega võib öelda, et planeeringu subjektiivse siduvuse ulatuse määrab ära selle liik.

Lähtuvalt eelnevast tuleb aga ka tähele panna, et PlanS ei eristata ei liigi põhjal ega ülesannete järgi siduvaid ja mittesiduvaid tingimusi. Planeeringuid iseloomustab kohakesksus, mistõttu ei ole võimalik seaduses üheselt öelda, et teatava ülesande lahendamine toob alati kaasa omandipõhiõiguse kitsendamise.<sup>69</sup> Riigikohus on seoses maakasutus- ja ehitustingimuste vaidlustamise võimalusega leidnud, et üldplaneeringust võivad tuleneda omandipõhiõiguse piirangud<sup>70</sup> ning jaatanud sõnaselgelt detailplaneeringuga omandi õiguse riivamise võimalikkust.<sup>71</sup> Samasugusel järelalusel detailplaneeringu osas on ka õiguskirjandus.<sup>72</sup> Kuigi maakonnaplaneeringud võivad olla kohati kehtestatud kinnisasja täpsusega, on nendest tulenevaid omandipõhiõiguse kitsendusi pigem eitatud.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> S. Mikli, A. Pelisaar. Planeerimiseseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – *Juridica* 2016, nr 3, lk 187.

<sup>69</sup> TlnRnKo 30.09.2014, 3-13-20/96, p 14.

<sup>70</sup> RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 18.

<sup>71</sup> RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12, p 12.

<sup>72</sup> M. Ernits. Kommentaarid PS §-le 32, komm. 5.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3.vlj. Tallinn: Juura 2012.

<sup>73</sup> TlnRnKo 30.09.2014, 3-13-20/96, p 14.

HMS § 46 lõige 1 sätestab, et seaduses sätestatud juhtudel viiakse haldusmenetlus õigusakti andmiseks läbi avatud menetlusena. Teisisõnu, avatud menetlus on üheks haldusmenetluse eriliigiks. Vastus juriidilisest aspektist lähtuvale küsimusele, kuhu asetub ruumiline planeering teljel „toiming – haldusakt – õigustloov akt“, ei ole teoreetiliselt alati olnud üheselt selge. Vaadeldes eri planeeringuliikide sisu on jõutud ka järeldusele, et kõigi puhul neist ei ole tegu haldusaktidega. Näiteks on leitud, et üleriigiline planeering ja maakonnaplaneering kvalifitseeruvad pigem üldaktideks või isegi toiminguks. Neist ei peaks reeglina tulenema isikute õiguste konkretiseerimist mittevajavaid piiranguid.<sup>74</sup> Maakonnaplaneering ning selle teema- või osaplaneering ei peaks looma otseseid piiranguid kinnisasja kasutamisele.<sup>75</sup> Ometigi võib selline planeering sisaldada väga detailset, kinnisasja täpsusega nägemust näiteks maantee ehitamisest, mis võib aastate pärast realiseeruda, kuid ei pruugi.<sup>76</sup> Sama võib autori hinnangul tuletada ka PlanS §-st 55, mille kohaselt koostatakse maakonnaplaneering eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks.

Riigikohus on analoogses olukorras andnud järgmised juhtnöörid: „Kui Tegevuskava<sup>77</sup> osutub sisult arengukavaks, siis võib see olla õigusakt või toiming. Selle kindlakstegemisel tuleb lähtuda Tegevuskava sisust. Kui Tegevuskava sisaldab abstraktseid õigusnorme või kui sellega tahetakse kellelegi tekitada õigusi või kohustusi väljaspool täitevvõimu aparati, siis võib olla tegemist õigustloova akti või haldusaktiga. Kui Tegevuskava omab aga üksnes informeerivat või [haldusorgani] edasist tegevust planeerivat sisu, ilma et see kellelegi õigusi või kohustusi tekitaks, on Tegevuskava vaadeldav halduse toiminguna.“<sup>78</sup> Seega haldusaktiks, täpsemalt üldkorralduseks kvalifitseerub planeering oma olemuselt, kui: 1) see puudutab ühte või mitut konkreetset asja, mis on kindlaks määratud asja individuaalsete tunnuste abil; 2) sellega reguleeritakse selle konkreetse asja kasutamise seotud subjektiivseid avalikke õigusi ja kohustusi ning reguleeritav tegevus on seotud selle konkreetse asjaga.<sup>79</sup> Autor leiab, et sellises sõnastuses hõlmab teine kriteerium esimese, mistõttu võiks teine kriteerium piirduda vaid subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuste muutmise nimetamisega.

---

<sup>74</sup> N. Parrest, lk 462.

<sup>75</sup> TlnRnKo 30.09.2014, 3-13-20/96 p 14: „Seega on ebaõige apellandi seisukoht, mille kohaselt peaks maakonna planeeringu kehtestamise korralduse resolutsioonis olema ära toodud konkreetsed kinnisasja kasutamise piirangud. Põhjendatult on vastustaja väitnud, et erinevatel planeeringu liikidel on diskretsiooni ulatus erinev, mis on sõltuvuses planeeritava ala ulatusest. Liigilt üldisemas maakonnaplaneeringus ei pea kajastama konkreetseid omandiõiguse piiranguid kinnistute täpsusega, seda ei nõua PlanS ega ükski teine õigusakt.“

<sup>76</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lk 187.

<sup>77</sup> Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud „Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001–2006“.

<sup>78</sup> RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03, p 19.

<sup>79</sup> N. Parrest, 462.

Eelnevast lähtuvalt on detailplaneering seega oma olemuselt üldkorraldus, mis määrab ära konkreetse territooriumi kui asja avalik-õigusliku seisundi – näeb ette maakasutus- ja ehitustingimused linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel.<sup>80</sup> Nii on ka Tallinna Ringkonnakohus nentinud, et detailplaneering ise on üldkorraldus.<sup>81</sup> Detailplaneering koostatakse teatud territooriumi või selle osa kohta ning sellisena on tegemist asja avalik-õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorraldusega HMS § 51 lg 2 tähenduses, mis kehtib planeeringualasse kuuluva kinnistu igakordse omaniku suhtes.<sup>82</sup>

## 2.2. Detailplaneeringu adressaat

Kui tahes kitsaid piire üks või teine käsitlus haldusakti siduvusele subjektiivses plaanis ka ei sea, peab haldusakt olema siduv vähemalt adressaadi jaoks.<sup>83</sup> Üldkorralduse puhul ei pruugi aga haldusakti adressaati olla alati lihtne kindlaks teha. Kui üldkorraldus on suunatud näiteks asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (HMS § 51 lg 2), siis ei ole suure tõenäosusega võimalik neid isikuid, kellele see reaalses elus mõju avaldab, kindlaks teha. Küll on aga selge, et asja omanik on alati adressaadiks).<sup>84</sup> Seega tuleks detailplaneeringu kui üldkorralduse adressaati määratledes piirduda HMS § 11 lg 1 p 2 antud määratlusest, mille kohaselt on adressaat isik, kellele või õigemini koostoimes HMS § 51 lg 1, kelle õiguste või kohustuste muutmisele on haldusakt suunatud.

Haldusakti jõustumine adressaadi jaoks siduvana tähendab, et adressaadil tekib haldusaktis ette nähtud õigus või kohustus või tuvastatakse õiguslikult siduvalt tema õigusi või kohustusi mõjutav asjaolu ning, et õigusest, kohustusest või asjaolust tuleb lähtuda sõltumata sellest, kas akti andmine oli õige või väär.<sup>85</sup> Võib juhtuda, et üks haldusakt on isiku jaoks nii soodustav kui ka koormav. Niisugust haldusakti nimetatakse topeltmõjuga haldusaktiks.<sup>86</sup> Soodustavast haldusaktist, sh loast võivad adressaadi subjektiivsetele avalikele õigustele tuleneda ka piirangud, s.o täpsemad raamid lubatud tegevusele (ehitada lubatud ehitise maht, saastemäärad). Hilisemates menetlustes või menetlusstaadiumides, eelkõige haldusakti täitmise käigus ei saa adressaat tugineda väitele, et teda oleks haldusaktis tulnud kohelda soodsamalt, ja nõuda antud hüvede suurendamist ilma haldusakti muutmata (nt ehitada ehitusloa andmiseks

---

<sup>80</sup> A. Aedmaa jt, lk 266.

<sup>81</sup> TlnRnKo 27.01.2005, 2-3/217/2005, p 14.

<sup>82</sup> TlnRnKo 10.01.2013, 3-11-1318/127, p 15.

<sup>83</sup> I. Pilving 2006, lk 89.

<sup>84</sup> A. Aedmaa jt, lk 65.

<sup>85</sup> I. Pilving 2006, lk 89.

<sup>86</sup> A. Aedmaa jt, lk 269.

olnud projektis ette nähtud kolmekorruselise hoone asemel muudetud projekti kohaselt neljakorruseline, väites, et detailplaneering oleks võimaldanud kohe taotleda ehitisluba neljakorruselise hoone jaoks).<sup>87</sup>

Üldjuhul langevad haldusakti taotleja ja haldusakti adressaat kokku. Seda põhjusel, et reeglina taotletakse mingit soodustust endale. Kuid alati ei pruugi see siiski nii olla. Näiteks võib topeltnõjuga haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse esitada isik, kes ei olnud algse haldusakti adressaadiks, kuid keda haldusakt koormab. Sellisel juhul oleks taotletav haldusakt, mis tunnistaks kehtetuks algse haldusakti, otseselt suunatud algse haldusakti adressaadile, aga mitte selle taotlejale.<sup>88</sup> Seesugune olukord võib tekkida nt situatsioonis, kus ehitise omanik A taotleb kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalvet teostavalt organilt naaberkinnisasjal asuva, B-le kuuluva hoone lammutamist, kuna eksisteerib oht, et ehitise võib kokku variseda ning kahjustada A omandis olevat ehitist. Taolisel juhul oleks taotlejaks A, haldusakti adressaadiks aga varisemisohtriku ehitise omanik B.<sup>89</sup> Samasugune põhimõte kehtib ka detailplaneeringute puhul.

Eelnevast lähtuvalt saab kokkuvõtvalt järeldada, et haldusakt peab olema siduv vähemalt adressaadi jaoks. Sealjuures tuleks detailplaneeringu kui üldkorralduse adressaati määratledes piirduda HMS määratlusest, mille kohaselt on adressaat isik, kelle õiguste või kohustuste muutmisele on haldusakt suunatud. Haldusakti jõustumine adressaadi jaoks siduvana tähendab, et adressaadil tekib haldusaktis ette nähtud õigus või kohustus või tuvastatakse õiguslikult siduvalt tema õigusi või kohustusi mõjutav asjaolu ning, et õigusest, kohustusest või asjaolust tuleb lähtuda sõltumata sellest, kas akti andmine oli õige või väär. Detailplaneering on tüüpiline topeltnõjuga haldusakt, mis tähendab, et soodustavast haldusaktist võivad adressaadi subjektiivsetele avalikele õigustele tuleneda ka piirangud, s.o täpsemad raamid lubatud tegevusele.

### **2.3. Haldus- ja riigiorgan**

Haldusakti resolutsioon, st õiguslik otsustus vastava üksikjuhtumi kohta, on kohustuslik kõigile, sellest peavad lähtuma ka kõik teised haldusorganid, samuti kohtud, niikaua kui haldusakt on kehtiv. Selles väljendub haldusakti nn regulatiivne ehk koosseisuline mõju (teised organid peavad oma õiguslikes otsustustes haldusaktiregulatsioonist kui eelnevalt tuvastatud

---

<sup>87</sup> I. Pilving 2006, lk 90.

<sup>88</sup> A. Aedmaa jt, lk 64.

<sup>89</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE, § 125. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/06ac1315-d520-3b73-8759-3e34e2d7dd02> (26.03.2018).

faktilisest koosseisust lähtuma). Haldusakti ülesanne on luua üksikjuhtumisuhtes õiguskindlus, haldusakt kaotaks oma mõtte, kui iga muu võimuorgan võiks tema reguleerimiseseme suvalisel hetkel ümber vaadata.<sup>90</sup> Seega on haldusakt siduv ka haldus- ja riigiorganitele.

Varem antud akti resolutiivosaga ei tohi oma tegevuses vastuollu minna ei akti andnud ega teised haldusorganid. Haldusakti regulatsioonil on eelotsustuslik ehk prejuditseeriv toime hilisemate otsuste suhtes. Teoreetilises kirjanduses kasutatakse selles kontekstis ka haldusakti materiaalse õigusjõu mõistet.<sup>91</sup> Kõrvalekaldumise keeld (teisisõnu eelotsustuslik ehk prejuditsiaalne toime) laieneb kõikidele hilisematele menetlustele, kus arutuse all oleva küsimuse ese on identne varasema menetluse esemega või kattub sellega osaliselt, st kerkib üles küsimus, mis on varasema haldusaktiga juba lahendatud (iseäranis mitmeastmelised ja paralleelsed menetlused). Niikaua kui haldusakt kehtib, on pädev haldusorgan kohustatud sooritama haldusaktis ette nähtud toimingud. Niisamuti ei tohi haldusorgan takistada adressaadile haldusaktiga antud õiguse teostamist, kui see toimub lubatud piirides.<sup>92</sup> Autor nõustub eelnevaga ning peab seda põhimõttena õigeks, kuid leiab, et selles on ka palju erandeid, nt ohu ilmnemisel elule, tervisele, varale ja keskkonnale. Kui ohutult ehitada ei ole võimalik, on ehitusloa andmine ka välistatud.

HMS § 60 lg 2 ls 2 kohaselt tuleb lisaks haldusakti andnud haldusorganile aktiga arvestada ka kõigil ülejäänud täitevvõimu asutustel. Ka teine haldusorgan, sõltumata sellest, kas ta haldusakti andmisel osales või mitte, peab respektseerima fakti, et haldusakt on antud (koosseisuline mõju), täitma talle kehtiva haldusaktiga peale pandud kohustust (kujundav mõju) ja respektseerima adressaadile antud õigusi, st mitte takistama nende teostamist (eelotsustuslik mõju). Haldusakti siduvus ei saa piirduda vaid selle välja andnud haldusorganiga ka seetõttu, et haldusaktist tuleneva juriidilise kohustuse subjekt on haldusõigussuhtes organi poolt esindatav avaliku võimu kandaja tervikuna, mitte vaid akti andnud üksus.<sup>93</sup> Autori hinnangul lähtub eelnev ka põhimõttest, et haldusõigussuhte subjektiks olev avaliku võimu kandja ei tegutse iseenda, vaid avalikes huvides üldiselt.

Kokkuvõtteks võib öelda, et detailplaneering kui haldusakt on kohustuslik kõigile ehk sellest peavad lisaks välja andnud haldusorganile lähtuma ka kõik teised haldusorganid, samuti kohtud, niikaua kui detailplaneering on kehtiv. Detailplaneeringu ülesanne on luua üksikjuhtumisuhtes õiguskindlus, detailplaneering kaotaks oma mõtte, kui iga muu võimuorgan

---

<sup>90</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE, § 173 lg 2.

<sup>91</sup> A. Aedmaa jt, lk 317 jj.

<sup>92</sup> I. Pilving 2006, lk 92.

<sup>93</sup> I. Pilving 2006, lk 93 jj.

võiks tema reguleerimiseseme suvalisel hetkel ümber vaadata. Sestap peab ka teine haldusorgan, sõltumata sellest, kas ta detailplaneeringu andmisel osales või mitte, respektierima fakti, et detailplaneering on antud, täitma talle kehtiva detailplaneeringuga peale pandud kohustust ja respektierima adressaadile antud õigusi, st mitte takistama nende teostamist. Detailplaneeringu siduvus ei saa piirduda vaid selle välja andnud haldusorganiga ka seetõttu, et haldusõigussuhte subjektiks olev avaliku võimu kandja ei tegutse iseenda, vaid avalikes huvides üldiselt.

## 2.4. Kolmas isik

Eesti kohtupraktika on kinnitanud, et detailplaneering ja ehitusluba ei reguleeri sugugi vaid kohaliku omavalitsuse ning arendatava kinnistu omaniku õigussuhet, vaid ka kinnistuomaniku või ehitusloa adressaadi suhteid nii konkreetsete naabrite kui ka avalikkusega üldisemalt.<sup>94</sup> Üksnes adressaadi ja organi kahepoolse õigussuhte reguleerimisest oleks mitmekülgses ja keerukates huvide konfliktides sageli vähe kasu.<sup>95</sup> Stabiliseerunud oleks küll adressaadi ja haldusorgani õigussuhe eraldivõetuna, kuid tekkinud kindlustunne oleks petlik, kui kolmas isik, kes haldusaktiga seotud ei ole, saaks edukalt nõuda haldusorganilt toimingut, mis haldusaktiga kooskõlas ei ole.<sup>96</sup>

HMS § 11 lg 1 p 3 loeb menetlusosalisteks ka kolmandaid isikuid, kelle õigusi või põhjendatud huve kavandatav haldusakt, haldusleping või reaaltoiming puudutaks. Seega ei pruugi haldusakt mõju avaldada ainult isikule, kellele haldusakt on otseselt suunatud, vaid haldusakti regulatiivne iseloom võib puudutada ka kolmandaid isikuid. Tavaliselt on tegemist haldusaktidega, mis üht isikut soodustavad, teist aga koormavad.<sup>97</sup> Koormava haldusaktiga peale pandud kohustust peavad järgima kõik selle kohustuse adressaadid, samas kui soodustava haldusaktiga lubatud tegevust peavad taluma kõik ülejäänud isikud. Nt kinnisasja omanik ei saa nõuda oma naabrilt ehitusnormide või planeeringuga vastuolus oleva hoone ehitamise peatamist, kui selleks on ehitusluba ja see kehtib.<sup>98</sup> Samuti on Riigikohus selgitanud, et naaber peab taluma ehitise rajamist, mis on lubatud planeeringuga ja sobib ümbrusse<sup>99</sup>. Kui detailplaneeringus on krundi täisehitusprotsendiks ette nähtud 50%, ei saa linnavalitsus ega

<sup>94</sup> RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 2; RKHko 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p-d 12 ja 25; RKHko 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19.

<sup>95</sup> RKHK 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 20.

<sup>96</sup> I. Pilving 2006, lk 96.

<sup>97</sup> T. Rauk. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. – Juridica 2013, nr 6, lk 372.

<sup>98</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE, § 173 lg 2.

<sup>99</sup> RKHko 26.11.2002, 3-3-1-64-02, p 17.

naabrid nõuda, et omanik piirduks vähemaga. Omanik ei saa teisalt nõuda ehitusluba suuremale hoonele. Andes loa planeeritust ulatuslikumale hoonele või keeldudes planeeritud mahus hoonele loa andmisest, asuks omavalitsus planeeringut ümber vaatama.<sup>100</sup>

Riigikohus on öelnud, et tiheasustuslal asuvate naaberkinnisasjade omanike vahelised huvikonfliktid peab seoses ehitamisega esmajoones lahendama detailplaneering. Samuti peab planeering arvestama naaberkinnistu omanike õiguste ja huvidega. Kui avalikult väljapandud planeeringuga on ette nähtud ehitustegevus naaberkinnistu omanikku ülemäära kahjustavas ulatuses, siis on naabril õigus esitada planeeringule vastuväited, mille rahuldamata jätmise korral on tal võimalik pöörduda halduskohtusse. Kui ei esine HMS § 63 lg-s 1 sätestatud tühisuse aluseid, kehtib detailplaneering kui haldusakt ka vaatamata võimalikule õigusvastasusele. Kehtiv haldusakt on kõigile täitmiseks kohustuslik. Seetõttu ei saa asjaosalised, kes pole planeeringut vaidlustanud, esitada ehitusloa üle käivas vaidluses vastuväiteid detailplaneeringu lahendustele, isegi kui detailplaneering on vastuolus seadusega. Kui detailplaneeringuga ettenähtud ehitusõigust saaks hilisema ehitusloa andmise korral piiramatult vaidlustada, puuduks detailplaneeringus kruntide ehitusõiguste kindlaksmääramisel mõte. Planeeringu kehtivuse kaitse on vajalik õiguskindluse huvides<sup>101</sup>. Riigikohtu eeltoodud väiteid ei saa siiski lugeda absoluutseks. Näiteks ei sõltu autori hinnangul naabri õigus esitada planeeringule vastuväited ja pöörduda halduskohtusse alati ülemäärasest kahjustamisest. HMS § 71 lg kohaselt võib iga isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Samuti on isikul õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse (HMS § 87 lg 1). Sealjuures ei ole oluline, kas kahjustamine on olnud ülemäärane või mitte.

Lähtuvalt eelnevast saab kokkuvõtteks öelda, et haldusakt ei pruugi mõjutada ainult kohaliku omavalitsuse ning arendatava kinnistu omaniku õigussuhet, vaid haldusakti regulatiivne iseloom võib puudutada ka kolmandaid isikuid. Sel juhul on tavaliselt tegemist haldusaktiga, mis üht isikut soodustavad, teist aga koormavad. Koormava haldusaktiga peale pandud kohustust peavad järgima kõik selle kohustuse adressaadid, samas kui soodustava haldusaktiga lubatud tegevust peavad taluma kõik ülejäänud isikud. Nii näiteks on leitud, et naaber peab taluma ehitise rajamist, mis on lubatud planeeringuga ja sobib ümbrusse. Kui ei esine HMS § 63 lg-s 1 sätestatud tühisuse aluseid, kehtib detailplaneering kui haldusakt ka vaatamata võimalikule õigusvastasusele. Kehtiv haldusakt on kõigile täitmiseks kohustuslik.

---

<sup>100</sup> TlnRnKo 18.02.2005, 2-3/110/05, p 15; RKHKo 12.03.2015, 3-3-1-71-14, p 11.

<sup>101</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19, 20.

### 3. Detailplaneeringu siduvuse ajaline ulatus

#### 3.1. Siduvuse algus

Planeeringute õigusliku siduvuse juures on veel üks oluline parameeter – aeg. Siduvus tekib haldusakti jõustumise hetkest. Haldusakt ei saa tekitada adressaadile õigusi või kohustusi ilma, et ta oleks ühtlasi siduv haldusorganite, kolmandate isikute ja kohtute suhtes. Ajalises plaanis tähendab see kõigi nimetatute jaoks siduvuse teket mitte nende endi, vaid adressaadi või avalikkuse teavitamise hetkest.<sup>102</sup> PlanS § 139 lg 3 kohaselt tuleb detailplaneeringu kehtestamise teade avaldada 30 päeva jooksul detailplaneeringu kehtestamisest arvates planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille kohaliku omavalitsuse üksus on määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks. Teade detailplaneeringu kehtestamisest avaldatakse ka 14 päeva jooksul planeeringu kehtestamisest arvates Ametlikes Teadaannetes ja detailplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. HMS § 61 lg 1 ls 2 kohaselt hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima 10. päeval pärast avaldamist, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Planeeringu kehtestamisest teavitamist on käsitlenud Riigikohus lahendis 3-3-1-47-05. Selles selgitas kolleegium, et planeeringu kehtestamisest teavitamise kohustuse täitmisel tuleb arvestada ka planeerimismenetluse pikaajalisust. Otsuses on märgitud, et kuigi ka isikul endal lasub kohustus aktiivselt teda puudutavat teavet hankida, ei ole mõistlik eeldada, et isik jälgib kogu pikaajalise planeerimismenetluse vältel maakonna või kohalikus ajakirjanduses avaldatud teateid. Seega ei pruugi seaduses ettenähtud teavitamiskanalite kasutamine tagada isiku tegelikku informeerimist ega teadasaamist planeeringu kehtestamisest. Seda eriti juhul, kui isik ei ela selle kohaliku omavalitsuse ega maakonna territooriumil, kus paikneb planeeringuala. Seega tuleb planeeringu kehtestamisest teatamisel eriti hoolega hinnata, kas seaduses ettenähtud nõuded teavitamisele on sisuliselt piisavad (nt juhul, kui vastuvõtmise ja kehtestamise vahele jääv aeg on pikk, tuleb kaaluda ka nende isikute personaalset teavitamist, kelle osas seadus seda ette ei näe).<sup>103</sup> Sarnaselt on Riigikohtu halduskolleegium määruses nr 3-3-1-31-03 leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult

---

<sup>102</sup> I. Pilving 2006, lk 107.

<sup>103</sup> RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05, p 14.

jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.<sup>104</sup> Autor peab eelnevaid seisukohti mõistlikuks, kuivõrd informeerimine teenib avalikkuse kaasamise kui planeerimismenetluse olulise põhimõtte ulatusliku rakendamise huve.

### 3.2. Siduvuse lõpp

Eesti ruumilise planeerimise põhimõtete aluseks on Euroopa Nõukogu juures tegutseva Euroopa Regionaalplaneerimise eest vastutavate Ministrite Konverentsi poolt 20. mail 1983. a heaks kiidetud Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta (nn Torremolinose harta)<sup>105</sup>. Torremolinose hartast tulenevalt on planeeringud pikaajalised dokumendid, mille osas ei ole piiratud kehtivusaja lõppu. Seda on võetud arvesse ka Eesti planeerimissüsteemi kujundades, kus üldjuhul<sup>106</sup> on planeeringud tähtajatud haldusaktid.

Samas on PlanS-i § 124 lg 2 eelneva suhtes erandlik, sätestades, et detailplaneering koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Mõistet „lähiaastad“ seaduses aga sisustatud ei ole. Kiiresti arenevas Tallinnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsete tingimuste tõttu ei ole võimalik detailplaneeringut ellu viia.<sup>107</sup> Tallinna Ringkonnakohus on „Viru Poja“ juhtumit käsitlevas otsuses märkinud, et põhimõtteline otsus Viru hotelli juurdeehitamiseks langetati juba detailplaneering kehtestamisega. Seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, st ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata. Kruntide ehitusõiguse kindlaks määramine detailplaneeringus kaotaks oma mõtte, kui kohalik omavalitsus saaks keelduda ehitusloa andmisest motiivil, et detailplaneeringu kehtestamisel tehti viga. Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutumata kujul realiseerida. Seega ei kao „lähiaastate“ möödudes detailplaneeringu mõju iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui detailplaneeringut ei ole asunud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata

---

<sup>104</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26.

<sup>105</sup> European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.

<sup>106</sup> Erisused on riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu juures, kus planeering kaotab kehtivuse, kui planeeringut ei ole asunud ellu viima viie aasta möödumisel planeeringu kehtestamisest arvates (PlanS § 53 lg 3, § 122 lg 4).

<sup>107</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 155.

ehitusloa taotluse läbivaatamisel.<sup>108</sup> Seda takistab ka EhS § 44 p 1, mille kohaselt tuleb pädeval asutusel keelduda ehitusloa andmisest muuhulgas, kui kavandatav ehitis ei vasta detailplaneeringule.

Kohtutes on olnud vaidlusi detailplaneeringu siduvuse üle pärast asjaolude muutumist. Ühes sellises oli detailplaneeringuga ette nähtud kiriku ehitamine koos naaberkiinnistule kavandatud pühapäevakooli hoonega. Mõlemad kiinnistud kuulusid samale usuühingule. Vahepeal aga loobuti koolihoone ehitamise mõttest ja selleks ette nähtud naaberkiinnistu võõrandati. Kirikule aga taotleti kooskõlas planeeringuga ehitusluba, mille naaberkiinnistu uus omanik vaidlustas. Ta leidis, et kirik tuleks ehitada oluliselt teistsugusel kujul kui detailplaneeringus on ette nähtud, sest asjaolud on vahepeal märkimisväärselt muutunud. Koolihoone asemel on uus omanik nimelt nõuks võtnud hoopis korterelamu püstitamise. Tallinna Ringkonnakohtu arvates ei toonud asjaolude muutumine kaasa detailplaneeringu siduvuse lõppemist, ehkki detailplaneeringut ei oleks omal ajal sellisel kujul kindlasti kehtestatud, kui juba toona oleks selle omanik soovinud krundile elamut ehitada.<sup>109</sup> Planeeringute stabiilsuse vajalikkust õiguskindluse kaitseks on rõhutanud ka Riigikohus.<sup>110</sup> Nagu eelnevalt juba öeldud, ehkki detailplaneering koostatakse nimelt lähiaastate ehitustegevuse kavandamiseks (PlanS § 124 lg 2), ei saa ta kaotada „lähiaastate möödumisel” automaatselt kehtivust. Taoline ajaline määratlus on liialt laialivalgus ja ilma pädeva organi poolt läbi viidud kohase menetluseta ei ole võimalik hinnata, kas asjaolud on muutunud piisaval määral, et kaaluda üles planeeringu jätkuvale elluviimisele lootva isiku huve. Kiinnistuomaniku muutunud huvide või muude uute asjaoludega arvestamine peab toimuma uue detailplaneeringu kehtestamise vormis.<sup>111</sup>

Järelikult selleks, et vabaneda haldusaktis sisalduvast kohustusest või haldusakti täitmisega kaasnevast muust negatiivsest tagajärjest, peab isik saavutama haldusakti kehtivuse kaotamise.<sup>112</sup> Haldusakti kehtivus võib üldjuhul iseenesest lõppeda vaid haldusakti lõpliku täitmisega (realiseeritakse haldusaktiga antud õigus või pandud kohustus) või haldusakti kehtivusaja lõppemisega (HMS § 61 lg 2). Ülejäänud haldusakti kehtivuse lõpetamise viisid on selle tühistamine halduskohtu poolt ja kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt. Haldusakti kehtetuks tunnistamine on pädeva haldusorgani tahteavaldusega haldusakti kehtivuse kõrvaldamine. Kehtetuks tunnistamisel haldusakti kehtivus lõpeb (võimalik nii edasiulatuvalt

<sup>108</sup> TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210/8, p 13.

<sup>109</sup> TlnRnKo 27.01.2005, 2-3/217/05, p 14.

<sup>110</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 20.

<sup>111</sup> TlnRnKo 27.01.2005, 2-3/217/05, p 15; TlnRnKo 24.08.2005, 2-3/944/05, p 8; TlnRnKo 06.09.2005, 2-3/650/05, p 11.

<sup>112</sup> E. Vene. Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldandamist mõjutava tegurina. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2017, lk 18.

kui tagasiulatuvalt) ning haldusakt ei ole enam kellelegi täitmiseks kohustuslik. Sellega on haldusakt kaotanud oma õigusjõu, seega ka siduvuse. Haldusakti kehtivuse kõrvaldamise pädevus on ka halduskohtul, kuid tulenevalt halduskohtumenetluse seadustikust<sup>113</sup> (HKMS) ei kasutata selle tähistamiseks mitte terminit “kehtetuks tunnistamine”, vaid “tühistamine”. Haldusakti tühistamine tähendab haldusakti tunnistamist kehtetuks tagasiulatuvalt, täpsemalt – kehtetuks algusest peale. Tühistamine ei muuda kehtivat haldusakti tühiseks, vaid üksnes kehtetuks. Haldusakt lakkab kehtimast tühistamisotsuse jõustumise hetkest.<sup>114</sup> Halduskohtumenetluses haldusakti tühistamisega toimub seega haldusakti kehtivuse kõrvaldamine tagasiulatuvalt, selle akti andmise hetkest alates.<sup>115</sup>

Detailplaneering ei kaota kehtivust sellega kavandatu elluviimisel. Detailplaneeringuga määratletud ehitusõiguse tingimused kehtivad võimalike planeeringualale püstitatavate ehitiste suhtes üldiselt, mitte üksnes ehitiste esmakordsel püstitamisel. Seetõttu ei mõjuta ehituslubade väljastamine detailplaneeringu regulatsiooni kehtivust. Tegemist ei ole HMS § 61 lg-s 2 nimetatud olukorraga, kus haldusaktiga antud õigus realiseeriks lõplikult. Riigikohus on leidnud, et detailplaneeringuga määratletud ehitusõiguse tingimused kehtivad võimalike planeeringualale püstitatavate ehitiste suhtes üldiselt, mitte üksnes ehitiste esmakordsel püstitamisel. Seetõttu ei mõjuta ehituslubade väljastamine detailplaneeringu regulatsiooni kehtivust.<sup>116</sup> Sellest tulenevalt võib kord antud ehitusõigust korduvalt realiseerida.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et seadusandja ei ole sätestanud võimalust, et teatava aja möödudes ei tuleks planeeringu lahendusi järgida. PlanS-i § 124 lg 2 sätestab küll, et detailplaneering koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Samas mõistet „lähiaastad“ seaduses sisustatud ei ole. Ent mida rohkem aega möödub planeeringu kehtestamisest, seda tõenäolisemalt ei vasta planeeringuga kehtestatud lahendus enam muutunud vajadustele ning kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutmata kujul realiseerida. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel. Selleks, et vabaneda haldusaktis sisalduvast kohustusest või haldusakti täitmise kaaskäsitusest muust negatiivsest tagajärjest, peab isik saavutama haldusakti kehtivuse kaotamise. Detailplaneering ei kaota kehtivust ka sellega kavandatu elluviimisel. Detailplaneeringuga määratletud ehitusõiguse tingimused kehtivad võimalike planeeringualale püstitatavate ehitiste suhtes üldiselt, mitte üksnes ehitiste esmakordsel püstitamisel.

---

<sup>113</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>114</sup> RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03, p 14.

<sup>115</sup> A. Aedmaa jt, lk 343.

<sup>116</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 9.

## 4. Detailplaneeringu objektiivne ulatus

### 4.1. Detailplaneeringu eri osade siduvus

#### 4.1.1. Detailplaneeringu kehtestamise otsus, seletuskiri ja joonised

Praktikas on tõusetunud küsimus planeeringu jooniste ja planeeringu teksti, mida nimetatakse ka planeeringu seletuskirjaks ning planeeringu kehtestamisotsuse ja selle seletuskirja kohta. Alljärgnevalt analüüsitakse nende erinevat tähendust ning siduvat toimet lähemalt.

Detailplaneering kehtestatakse valla- või linnavalitsuse korralduse või volikogu otsusega (PlanS § 139 lg 1). PlanS § 3 lõige 2 kohaselt koosneb planeering planeerimise<sup>117</sup> tulemusena valminud seletuskirjast ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. PlanS § 3 lg 3 kohaselt esitatakse planeeringu tekstis planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused. Eelnevale tuginedes on Riigikohus selgitanud, et planeeringu tekst, joonised ja planeeringu kehtestamise otsus moodustavad üksteist täiendava tervikliku haldusakti.<sup>118</sup>

Kuna planeering ning selle osaks olev seletuskiri sisaldab analüüsil põhinevaid kaalutlusi, mis on ühtlasi planeeringu kehtestamise otsuse aluseks olevad kaalutlused, tuleb ka planeeringu kehtestamise otsuses nimetatud põhjendused esitada või korrektselt viidates näidata, kus on võimalik kehtestamisotsuse põhjendustega tutvuda. Kuna hilisemalt on vaidlustatav just planeeringu kehtestamise otsus (PlanS § 141) kui haldusakt, siis peab see vastama HMS-s sätestatud haldusakti nõuetele. Kehtestamise otsuse lisad võivad olla planeeringu tekst ja joonised.<sup>119</sup> Nii on ka Riigikohus öelnud, et õigusakti ühe osa pealkirjastamine sõnaga "Seletuskiri" ei välista selle osa regulatiivset toimet, kui pädev organ on selle osa soovinud õigusaktina kehtestada.<sup>120</sup> Seega kui soovitakse vaidlustada planeeringut, vaidlustatakse selle hulgas ka planeeringu seletuskiri ja joonised. Planeering on otsuse lahutamatu osa.

Lähtuvalt eelnevast tuleb planeeringu koostamisel eriti hoolikalt järgida planeeringu joonistele kantavate tähiste ja seletuskirja sisu vastavust. Praktikas on olnud küsitavusi, kumb on olulisem – kas planeeringu tekst või joonised. Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE koostajate hinnangul

---

<sup>117</sup> Planeerimise all on silmas peetud eelkõige planeerimismenetlust ning seal tehtavaid toiminguid. Kuna planeerimine annab jätkusuutlikule arengule geograafilise väljundi, mis sisaldab endas sotsiaalse, majandusliku-, keskkonna- ja kultuurivaldkonna sidusat ning kooskõlalist arendamist, siis on oluline, et planeering koosneks nii tekstist kui ka joonistest. Teistest arengukavadest või strateegiatest eristab planeeringut just geograafilise väljundi andmine, mida saab üldjuhul kujutada joonistel. (Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 16.)

<sup>118</sup> RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 16.

<sup>119</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 17.

<sup>120</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 13.

on vaidluse korral olulisem joonis, kuna just joonis annab planeeringulahendusele geograafilise väljundi. Joonis peaks ka seetõttu olema olulisem, sest tulevikus saab just see aluseks planeeringute infosüsteemi kannete tegemisel.<sup>121</sup> Riigikohus on seevastu öelnud, et ei ole võimalik eristada detailplaneeringu jooniseid ja seletuskirja. Mõlemad on planeeringu võrdväärsete osad, millest üks täpsustab planeeringu sisu graafiliselt ja teine sõnaliselt.<sup>122</sup> Autor nõustub Riigikohtu seisukohaga ning leiab, et planeeringu jooniseid ei saa pidada seletuskirjast tähtsamaks ja vastupidi. Vastuolude korral detailplaneeringus tuleb välja selgitada, mis on olnud haldusakti väljaandja algne mõte.

Planeeringu elluviimisel tuleb lähtuda konkreetse planeeringu tervikliku planeeringulahenduse mõttest ja sõnastusest. Kui tarvis, tuleb lünga täitmisel või vea parandamisel lugeda ka (kättesaadavuse korral) planeeringulahenduse vaheversioone ja kooskõlastamise dokumente. Akti väljaandjal ehk planeeringu kehtestajal on õigus öelda, kuidas on "õige" akti lugeda,<sup>123</sup> ent see ei saa autori hinnangul olla siiski ainumäärav. Haldusakti tõlgendamisel on põhimõtteliselt rakendatavad tsiviilõiguslike tahteavalduste tõlgendamise reeglid (tsiviilseadustiku üldosa seadus<sup>124</sup> § 75), aga mitmete avalikule õigusele iseloomulike täiendustega. Kuivõrd haldusakt puudutab tihti avalikkuse või suure hulga kolmandate isikute õigusi, saab üldjuhul lähtuda vaid asutuse tahtest, mida keskmine mõistlik inimene võib haldusaktist välja lugeda, mitte sellest, mida ametnik sisimas soovis, isegi kui adressaadile võis sisemine tahe olla teada või aimatav. Samuti, kuna privaatautonomia asemel kehtib avaliku võimu asutuse tegevuse suhtes seaduse reservatsiooni põhimõte, on haldusakti tõlgendamisel seadusel, sh põhiseadusel ja sellega tagatud põhiõigustel suurem roll kui tsiviilõiguses.<sup>125</sup> Nt ei tohi haldusaktidega ehitamise reguleerimisel jätta tähelepanuta naabrile põhjustavaid negatiivseid mõjutusi. Iseküsimus on aga see, kas reguleerida mõjutused detailplaneeringu või ehitusloaga.<sup>126</sup> Seega kui akti tekst seda vähegi võimaldab, tuleb alati eelistada sellist tõlgendust, mis on põhiseaduse ja teiste seadustega enam kooskõlas.

HMS § 60 lg 2 sätestab, et kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igapäevasele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses

---

<sup>121</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 16.

<sup>122</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 7.

<sup>123</sup> Rahandusministeeriumi planeeringute osakond. Mida teha, kui detailplaneeringu seletuskirja ja joonise vahel on vastuolu 30.09.2016. – Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/dp-seletuskirja-ja-joonise-vastuolu/> (27.03.2018).

<sup>124</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.

<sup>125</sup> I. Pilving 2006, lk 133.

<sup>126</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 16, 18.

tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel. Sellest tuleneb, et haldusakti erinevatel osadel on erinev tähendus – täitmiseks kohustuslik on vaid resolutiivosa. Haldusakti osi tuleb eristada ka haldusaktide vormistamise ja teatavakstegemise juures. Nimelt võimaldab HMS § 56 lg 1 esitada põhjenduse tehnilisemad ja muud raskesti mõistetavad osad mitte haldusaktis endas, vaid muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Regulatsiooni elemendid võivad olla paigutatud lisadesse, märkustesse, joonistesse jne. Kui on selge taoliste lisamaterjalide õiguslikult siduv iseloom, siis kuuluvad nad akti resolutiivosasse.<sup>127</sup> Nii näiteks võib öelda, et planeering, sh seletuskiri ja joonised ongi akt ise, mitte selle juurde kuuluv dokument.

Riigikohus on leidnud, et selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks ei saa pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks olevas kaardis või tekstilises osas. Regulatiivse osa ebaselge väljendamine haldusaktis võib kaasa tuua probleeme selles osas, et haldusakti adressaat ei tea, milline menetluse käigus otsustatud asjaoludest tema jaoks kohustuslik on.<sup>128</sup> Resolutsiooni määratletus eeldab, et resolutsioon oleks võimalikult täpne ega sisaldaks midagi üleliigset. Lähtuda tuleks põhimõttest, et kui resolutiivosa eesmärk on adressaadi õiguste ja kohustuste reguleerimine, siis sellega tulekski piirduda, jättes resolutsioonist välja igasugused üleliigsed täpsustused või selgitused, mille õige koht on haldusakti põhjendustes või muudes osades. See haakub ka resolutsiooni eristatavuse küsimusega, sest mida rohkem resolutiivosa kõikvõimalike lisanditega koormata, seda raskemini leitavaks selle tegelik regulatiivne sisu muutub. Teisalt peab resolutsioon olema ka vajalikul määral kitsendatud, et selle toime ei ületaks soovitud piire. Oluline on, et adressaadile peaks resolutiivosast üheselt ja arusaadavalt selguma, mida tema suhtes on otsustatud ja millise sisuga kohustus või keeld talle haldusaktist tuleneb. Millele tuginedes on vastav kohustus või keeld pandud või millega seda õigustatakse, ei ole enam resolutsiooni, vaid juba motivatsiooni teema.<sup>129</sup>

Regulatiivsuse selgust võib ähmastada asjaolu, et menetluse käigus välja selgitatud asjaolud on eri dokumentides ning lõplikus haldusaktis neid sõnaselgelt resolutiivosas välja toodud ei ole.<sup>130</sup> Resolutsioon tuleb välja tuua ühes konkreetses dokumendis ning kui see ei ole mingitel asjaoludel võimalik, tuleb selgelt viidata, milliste dokumentide osad veel regulatiivset toimet omavad.<sup>131</sup> Sealjuures on Riigikohus teinud ka olulise lahendi, kus ta leidis, et haldusakti

---

<sup>127</sup> A. Aedmaa jt, lk 296 jj.

<sup>128</sup> RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 18.

<sup>129</sup> V. Saarmets. Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne. – Õiguskeel 2014, nr 4, lk 5.

<sup>130</sup> RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 18.

<sup>131</sup> T. Rauk, lk 376.

motiveeringuks ei saa pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos vaidlustatud haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles haldusekandja kodulehele ilma, et sellele dokumendile oleks haldusaktis viidatud.<sup>132</sup> See tähendab, et planeeringu kehtestamise otsus peab sisaldama kontrollimist võimaldavaid haldusakti põhjendusi.

Tulenevalt järjepidevast kohtupraktikast peavad ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, olema haldusaktis ära toodud vähemalt põhimotiivid. Viite korral teistele dokumentidele peab olema arusaadav, milline nendes dokumentides sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendustest.<sup>133</sup> Riigikohus on HMS § 56 esimese lõike tõlgendamisel rõhutanud, et ulatuslikumate aktide, sh detailplaneeringute kehtestamise otsuste korral on põhjendatud nõuda põhimotiivide esitamist mitte üksnes otsusele lisanduvates dokumentides, vaid ka otsuses endas.<sup>134</sup> Samas on ka leitud, et põhjendamine planeeringudokumentides võib olla piisav ega eelda põhjenduste täiendavat esitamist planeeringu kehtestamise otsuses. Võimalus esitada akti põhjendused akti juurde kuuluvates dokumentides, milleks saab olla ka planeering, on kooskõlas HMS § 56 lg-s 1 sätestatuga. Kui aga planeeringuga riivatakse oluliselt kolmanda isiku õigusi või kui tegu on mahuka planeeringuga, tuleks põhimotiivid esitada suurema selguse huvides siiski ka planeeringu kehtestamise otsuses. Kokkuvõtlikult on oluline, et planeeringu kehtestamise otsust, jooniseid ja teksti koostoimes hinnates mõistaks lugeja, millised on haldusakti põhimotiivid ja kaalutlused ning miks tehti valik just selle planeeringulahenduse kasuks.<sup>135</sup>

#### **4.1.2. Detailplaneeringu kehtestamise otsuse seletuskiri ja detailplaneeringu lisad**

Arusaamatusi on tekitanud ka asjaolu, et planeeringu seletuskiri erineb oma olemuselt õigusakti eelnõu seletuskirjast. Planeeringu seletuskirja ja planeeringu kehtestamise otsuse seletuskirja ei tohi omavahel segamini ajada. Planeeringu seletuskiri omab õiguslikku tähendust planeeringu elluviimise seisukohast, samas on planeeringu kehtestamise otsuse seletuskiri ainult haldusakti selgitava iseloomuga. Õigusakti seletuskiri kuulub küll õigusakti juurde, kuid pigem toetab õigusakti tõlgendamist, omamata ise õiguslikku jõudu, kuid planeeringu seletuskiri on planeeringu koosseisu kuuluv tekstiline osa.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 12.

<sup>133</sup> RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 17.

<sup>134</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 36, RKHKo 17.05.2005, 3-3-1-16-05, p 17.

<sup>135</sup> RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 16; RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 15-17; RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16, p 26.

<sup>136</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 16.

Muuhulgas kuuluvad PlanS § 3 lg 4 kohaselt planeeringu juurde lisad, mis sisaldavad teavet planeeringu algatamise taotluse ning planeerimismenetluse käigus tehtud menetlustoimingute ja koostöö kohta, planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste ja vajaduse korral nende järjekorra kohta ning muud planeeringuga seotud ja säilitamist vajavat teavet. Kui planeerimismenetluses viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine, siis on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne planeeringu juurde kuuluv lisa.

Planeeringu koostamise käigus koguneb hulk mitmesugust materjali – planeeringu lähteseisukohad, vaheotsused, esialgsed eskiisid, kirjavahetus jms. Lisad võivad planeeringust huvitatud isikule anda taustateavet, mida on kehtestatud haldusakti koostades silmas peetud.<sup>137</sup> Seal hulgas on palju niisugust materjali, mis võib hiljem abiks olla näiteks selle tõestamisel, et planeeringu menetlemine ja avalikustamine on toimunud kõiki seaduse nõudeid järgides. Kõik sellised materjalid tuleb kindlasti säilitada ja arhiveerida koos kehtestatud planeeringuga, kuid nad ei saa kuuluda kehtestatud planeeringu koosseisu.<sup>138</sup> Ei saa eeldada, et lugeja peaks põhjendusi otsima planeeringu lisadest. Planeeringu lisad ei ole planeeringu kui haldusakti osad (PlanS § 3 lg 4) ning neis toodud põhjendusi ei saa ilma täpse ja arusaadava viiteta lugeda planeeringu kui haldusakti põhjendusteks.<sup>139</sup> Nii näiteks on leidnud Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas, et eskiisil ei ole siduvalt kindlaks määratud hoonete asukohti, sest detailplaneeringu seletuskirja kohaselt ei ole eskiis detailplaneeringuga lahutamatu seotud dokument.<sup>140</sup>

Kuigi teave planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste ja vajaduse korral nende järjekorra kohta on nimetatud PlanS § 3 lg 4, siis on pidanud selle kõrval seaduseandaja pidanud vajalikuks ka PlanS § 3 lg 5 eraldi välja tuua, et planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja nende järjekord lisatakse hiljemalt planeeringu vastuvõtmise otsusele. Kuna planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused koos nende tegemise järjekorraga on olulised planeeringu elluviimise tagamiseks tulevikus ja seega planeeringute rolli tugevdamiseks tervikuna, on põhjendatud nende asjaolude märkimine planeeringu tekstilises osas, mitte planeeringu lisades. Elluviimine tähendab planeeringule vastavate toimingute tegemist. Tegu ei ole pelgalt planeeringu järgimise kui passiivse tegevusega, vaid aktiivsete toimingutega, et eelkõige tagada planeeringukohane ruumiline areng. Planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ei tähenda kitsalt ainult detailplaneeringu elluviimisega seonduvat, näiteks elluviimise lepingute

---

<sup>137</sup> Seletuskiri planeerimiseseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 19.

<sup>138</sup> J. Lass. Planeerimisõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003, lk 15.

<sup>139</sup> RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16, p 26.

<sup>140</sup> TlnRko 05.04.2017, 3-15-873/135, p 19.

sõlmimist. Elluviimine võib tähendada ka ülesandeid haldusorganile või halduslepingute sõlmimise vajadust, et tagada planeeringu realiseerimine.<sup>141</sup> Näiteks on PlanS § 131 lg 1 kohaselt planeeringu koostamise korraldaja kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti.

Planeering kui haldusakt peab olema üheselt ja selgelt mõistetav (HMS § 55 lg 1), nii et sellest tulenev planeeringulahendus oleks üksikisikule arusaadav. Isik peab saama aru, millised teda mõjutavad tingimused võivad planeeringust tuleneda. Vastav põhimõte on asjakohasem üld- ja detailplaneeringute puhul, kuid tuleb teatud juhtudel kõne alla riigi eriplaneeringu juures, näiteks eriliste objektide planeerimise korral.<sup>142</sup> Riigikohus on leidnud, et selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks ei saa pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks olevas kaardis või tekstilises osas.<sup>143</sup>

Lähtuvalt eelnevast tuleks detailplaneeringus eraldi välja tuua ka kooskõlastamise tingimused. Ehitusloaga ei ole võimalik esitada ehitamiseks täiendavaid tingimusi, mis ei tulene otseselt ehitusloa aluseks olevast aktist, näiteks detailplaneeringust, vaid detailplaneeringu lisaks olevatest kooskõlastuskirjadest.<sup>144</sup> Kuigi erinevate haldusorganite vaheliste otsuste tulemusel võivad olla puudutatud ka haldusväliste isikute õigused, on asutuste vahelised kooskõlastused mitte iseseisvad haldusaktid, vaid määratletud menetlustoimingutena.<sup>145</sup> Arusaam, nagu võiks detailplaneeringu kooskõlastamise tingimused olla välja toodud üksnes kooskõlastavate haldusorganite kirjadest, võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju.<sup>146</sup>

Riigikohus on selgitanud ka detailplaneeringu lisana esitatava planeeringulahenduse illustratsiooni õiguslikku tähendust. Kohus leidis, et illustratsioon võib küll visualiseerida planeeringu koostaja kavatsust, kuid selle alusel ei saa teha piisavalt usutavaid järeldusi hoonete ja rajatiste seotuse ega asendi kohta. Nimetatud illustratiivne materjal ei määra kavandatava hoone ega rajatise ehituslikku lahendust. Ainult illustratsiooni alusel pole võimalik järeldada,

---

<sup>141</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 19.

<sup>142</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 17.

<sup>143</sup> RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 18.

<sup>144</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 72.

<sup>145</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 7, 9; RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11, p 17, 18; RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 4; RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14, p 14; RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 46.

<sup>146</sup> RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 18.

et detailplaneeringu lahendus ehitusalase pindala osas on vastuolus üldplaneeringu nõuetega. Seega leidis Riigikohus, et planeeringulahenduse illustratsiooni näol on tegemist vaid kujutava materjaliga, mille alusel ei saa anda hinnangut detailplaneeringu sobivusele.<sup>147</sup>

Lähtuvalt eelnevast võib kokkuvõtlikult öelda, et planeeringu tekst, joonised ja planeeringu kehtestamise otsus moodustavad üksteist täiendava tervikliku haldusakti. Planeeringu seletuskiri ja joonised on mõlemad planeeringu võrdväärsed osad, millest üks täpsustab planeeringu sisu graafiliselt ja teine sõnaliselt. Muuhulgas kuuluvad planeeringu juurde lisad nagu planeeringu lähteseisukohad, vaheotsused, esialgsed eskiisid, kirjavahetus, kooskõlastused jms, mis tuleb kindlasti säilitada ja arhiveerida koos kehtestatud planeeringuga, kuid nad ei saa kuuluda kehtestatud planeeringu koosseisu. Detailplaneeringu lisade hulka kuulub ka planeeringulahenduse illustratsioon, mille näol on tegemist vaid kujutava materjaliga ning mille alusel ei saa anda hinnangut detailplaneeringu sobivusele. Samuti ei tohi omavahel segamini ajada planeeringu seletuskirja ja planeeringu kehtestamise otsuse seletuskirja. Planeeringu seletuskiri omab õiguslikku tähendust planeeringu elluviimise seisukohast, samas on planeeringu kehtestamise otsuse seletuskiri ainult haldusakti selgitava iseloomuga.

## **4.2. Tüüpilisi siduvusprobleeme**

### **4.2.1. Detailplaneeringu reguleerimisese**

Detailplaneeringus kehtestatud tervikliku ruumilahenduse elluviimise korraldamine on laiem küsimus, kui seda on ehitusloa menetlus. Näiteks kui ehitusprojekt sisaldab ehitusloa või -teatise kohustuseta ehitisi, siis saab pädev asutus nende ehitamist piirata planeeringutes või erandjuhul projekteerimistingimustega sätestatud määral (nt esitades tingimusi alla 20 m<sup>2</sup> ehitiste paigutusele kinnisasjal või nende väilimusele).<sup>148</sup> See ei ole autori hinnangul siiski absoluutne. EhS §-s 35 ja 38 on sätestatud võimalus, et pädev asutus võib nõuda teavitamist või loa taotlemist sellise ehitise kohta, mis ei sisaldu ehitusseadustiku lisades. Teavitamist või luba võib nõuda, kaaludes ehitise ohtlikkust, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele ning võrreldes seda ehitusseadustiku lisas sisalduvate sarnaste näitajatega.

Vastav põhimõte käib ka teiste planeeringutes käsitletud teemade kohta, näiteks haljastuse või liikluskorralduse kohta. Kui detailplaneeringus käsitletud haljastus on tugevalt seotud ehitise ohutusega, näiteks maapinna vajumise või erosiooniga, siis tuleb haljastuse kohta esitatud

---

<sup>147</sup> RKHKo 04.06.2014, 3-3-1-59-13, p 22.

<sup>148</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 72.

tingimusi käsitleda seoses ehitise ohutusele esitatavate nõuetega. Samuti on haljastuse, heakorra ja liikluskorralduse küsimused ehitusloa menetluses olulised, kui need on seotud detailplaneeringu eesmärgiga. Näiteks kui detailplaneering on ellu viidav ainult teatud liikluskorralduse põhimõtetest lähtuvalt (planeeritud mahasõidud, piisavate parkimiskohtade olemasolu jms). Kui haljastus on detailplaneeringus ette nähtud võimalusena, mis ilmestab terviklikku planeeringulahendust, siis ei saa ehitusloa menetluse raames nõuda, et ehitise ehitamisega seonduvalt tuleb rajada ka haljastus, kuna haljastus ei ole olemuslikult ehitusloa kontrollieseme osa (eesmärk on ehitada ehitusloakohustuslikku ehitist).<sup>149</sup>

Samuti on kolleegium möönanud, et igasugune maapinna tõstmine detailplaneeringus reguleerimist ei vaja ega mõjuta ka naaberkinnisasjade omanike õigusi. Vastuolu detailplaneeringuga tekib aga juhul, kui pinnast tõstetakse detailplaneeringu koostamisel aluseks võetud pinnasekõrgusega võrreldes määral, mis võib hakata oluliselt mõjutama detailplaneeringuga ja ehitusseadusega reguleeritud ehitusõiguse näitajaid. Naabrite õiguste kaitse aspektist on seejuures oluline ka see, kui palju tõstetakse maapinda naaberkinnistutega võrreldes ning kas ja kuidas mõjutab see nende kinnistute olukorda. Maapinna kõrguse projekteerimine ei ole küll PlanS loetletud detailplaneeringu ülesannete hulgas, kuid maapinna tõstmise küsimus on seotud haljastuse ja heakorrastuse põhimõtetega, mille määramine on detailplaneeringu üks ülesanne. Maapinna kõrgus on oluline ka hoonete korruselisuse määramisel. Näiteks võib maapinna tõstmine koosmõjus kõrgete tugimüür-variseinte rajamisega halvendada ka valguse ligipääsu naaberkinnistuile ja vaadet kinnistuilt. Samuti suurendab see pinnavee nendele kinnistutele valgumise ohtu, piirab kinnistute kasutamise võimalusi ning vähendab nende kinnistute väärtust. Seega kaasneb sellise detailplaneeringu rikkumisega naaberkinnistuste omanike subjektiivsete õiguste rikkumine.<sup>150</sup>

Probleem ei kuulu haldusakti reguleerimisesemesse, kui see on juba lahendatud varasema haldusaktiga, kui selle reguleerimiseks on ette nähtud mõne hilisema haldusakti andmine või kui seda ei saa üldse haldusaktiga lahendada. See puudutab iseäranis detailplaneeringu ja ehitusloa vahekorda, aga ka nt sama projekti kohta paralleelselt või üksteise järel antavaid lube.<sup>151</sup> Naabrite vahelised huvide konfliktid tuleb lahendada esmajoones detailplaneeringuga, kui seda pole aga tehtud või kui detailplaneering jätab ehitusjärelvalve asutusele mänguruumi, siis tuleb sama ülesande täitmist jätkata ehitusloa andmisel.<sup>152</sup> Nii näiteks pidas Riigikohus

---

<sup>149</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 72.

<sup>150</sup> RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12, p 17, 18.

<sup>151</sup> I. Pilving 2006, lk 134.

<sup>152</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19.

“Päikeseprotsessis”<sup>153</sup> vajalikuks selgitada, kas naabrit häiriva ärihoone püstitamine oli valgust varjaval kujul ette nähtud juba detailplaneeringus või jättis detailplaneering linnavalitsusele mäguruumi naabri huvide kaalumiseks ehitusloa andmisel.<sup>154</sup>

Sekundaarne, kuid siiski arvestatav roll on reguleerimiseseme piiritlemise juures akti andmisel läbi viidud menetlusel: haldusakti saamiseks esitatud taotlusel, menetluses uuritud ja kontrollitud asjaoludel, haldusorgani poolt menetluse kestel haldusakti tähenduse kohta antud selgitustel, vaheotsustel, asjaosaliste poolt ära kuulamise käigus esitatud ettepanekutel ja seisukohtadel, kollegiaalorgani sisemistel aruteludel jne. Kui asutus on tõsiselt tegelenud mingi asjaolu uurimisega, viitab see sellele, et asjaolu on tõenäoliselt diskretsiooni teostamisel arvesse võetud, mistõttu sama asjaolu ei saa hiljem enam õigustada haldusaktist kõrvalekaldumist. Ehkki akti motiivid ise ei ole siduvad, võib ka neis sisalduda vihjeid asutuse regulatiivse tahte selgitamiseks.<sup>155</sup>

Samas peaks juba detailplaneeringust ilmnema kavandatava rajatise tulevane võimalik sihtotstarve. Kui kavandatava ehitise olemus jääb planeerimismenetluses segaseks, ei ole võimalik ka planeerimisdiskretsiooni õige teostamine, sh ehitise püstitamise ning asukohavalikuga seonduvate erinevate era- ja avalike huvide kaalumine. Näiteks kui detailplaneeringuga kavandatakse ehitise ehituskeeluvööndisse, peab planeerimisotsuse kontrollitavuse huvides planeeringust nähtuma, millise looduskaitseaduse<sup>156</sup> (LKS) § 38 lg-s 5 nimetatud ehitisega (lubatud erandjuhuga)<sup>157</sup> on tegemist.<sup>158</sup> Samuti märkis Riigikohus olukorras, kus arendaja ja kohalik omavalitsus olid omavahel kokku leppinud tuulegeneraatorite võimsuse vähendamise mürataseme leevendamiseks, ent see kokkulepe ei sisaldunud detailplaneeringus, et tegemist on olulise tingimusega, mis tulnuks planeeringusse sõnaselge ehitusõiguse või vähemalt krundi kasutusõiguse piiranguna märkida. Selline kokkulepe ei saa detailplaneeringut asendada. Veel on leitud, et detailplaneeringu õigusvastasus võib tuleneda ka asjaolust, et isiku õiguste seisukohast olulised asjaolud jäeti detailplaneeringus sätestamata. Kui tuulegeneraatorite võimsuse vähendamine pidi olema peamine meede kaebaja kinnistule ulatuva müra (s.t negatiivse keskkonna mõju) vähendamiseks ning sellest lähtudes

---

<sup>153</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 21; RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19 jj.

<sup>154</sup> I. Pilving 2006, lk 318.

<sup>155</sup> I. Pilving 2006, lk 135.

<sup>156</sup> Looduskaitseadus. - RT I 2004, 38, 258.

<sup>157</sup> LKS § 38 lg 5 järgi ehituskeeld ei laiene kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud: 1) pinnavee veehaarde ehitisele; 2) sadamaehitisele ja veeliiklusrajatisele; 3) ranna kindlustusrajatisele; 4) hüdrograafiateenistuse ja seirejaama ehitisele; 5) kalakasvatusehitisele; 6) riigikaitse, piirivalve ja päästeasutuse ehitisele; 8) tehnovõrgule ja -rajatisele; 9) sillale; 10) avalikult kasutatavale teele; 11) raudteele.

<sup>158</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 12.

tehti uuringud, on tegemist olulise tingimusega, mis tulnuks planeeringusse ehitusõiguse või vähemalt krundi kasutusõiguse sõnaselge piiranguna märkida.<sup>159</sup> Eelnimetatud asjaoludest tingitud võimalik detailplaneeringu õigusvastasus ei välista autori hinnangul siiski selle alusel ehitusloa andmist. Nagu eelnevalt öeldud, siis haldusakt on üldjuhul siduv selle õigusvastasusest hoolimata.

Riigikohus<sup>160</sup> on selgitanud ka ehitusaluse pindala tähenduse erinevust varem kehtinud planeerimisseaduse<sup>161</sup> ja ehitusseaduse<sup>162</sup> mõistes võttes seisukoha, et planeerimisseaduses määratlemata mõiste „hoonete suurim ehitusalune pindala“, millega määratakse krundi üldine ehitusõigus, ei ole sama tähendusega nagu ehitusseaduse mõiste „ehitisealune pind“<sup>163</sup>, mis kantakse hiljem ehitusloale. Hoonete ehitusalune pindala puudutab üksnes hooneid ja näiteks eraldi rajatisena mõeldud terrass üldplaneeringus märgitud ehitusmahu piirangu alla ei kuulu. Seda vaatamata sellele, et hiljem tuleb ka terrassi pindala ehitusloale märkida. Silmas tuleb pidada, et ruumilise planeerimise menetluses erinevad ehitusaluse pindala määramise eesmärgid oluliselt ehitise tehniliste näitajate piiritlemisest ehitusloa taotlemisel. Seetõttu võib nende normide sisu põhjendatult olla oluliselt erinev.<sup>164</sup> Praktikast tähendab see, et detailplaneeringu menetluses saab planeeritava hoone pindala arvestamisel jätta hooneteks mitteolevad ehitised nagu basseini, terrassi vms üldplaneeringu mahupiirangust välja ja naabritel on seda äärmiselt keeruline vaidlustada. Samuti võimaldab selline Riigikohtu seisukoht tõlgendust, et selliseid hooneks mitteolevaid ehitisi on lubatud projekteerida ja ehitada väljapoole detailplaneeringus märgitud hoonestusala.<sup>165</sup> Autor nõustub, et eelnev võib olla eksitav ning nagu on öelnud ka kolleegium, siis selline olukord, kus mõiste sisustamine on jäetud kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse, võib tingida halduspraktika põhjendamatu lahknevuse, aga ka puudutatud isikute õiguste põhjendamatu riive. Nimetatud seaduselünga peab täitma seadusandja.<sup>166</sup> Kuigi vaidlus käesolevas asjas toimus enne planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimist, siis tuleb ka praegu kehtiva planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku juures tähele panna, et detailplaneeringu ja ehitusloa reguleerimisesemed ses

---

<sup>159</sup> RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 16.

<sup>160</sup> Kohtuasjas nr 3-3-1-59-13 vaidlustas kinnistuomanik naaberkinistu detailplaneeringu, kuna planeeringu järgi oli ehitatava maja juurde plaanitud ka 200 m<sup>2</sup> terrass ja maja koos terrassiga ületas oluliselt üldplaneeringuga lubatud täisehituse protsenti.

<sup>161</sup> Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.

<sup>162</sup> Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13.

<sup>163</sup> Viidatud on majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määruses nr 69 "Ehitise tehniliste andemete loetelu" § 17 lg-s 1 kasutatud mõistele "ehitise ehitisealune pind".

<sup>164</sup> RKHKo 04.06.2014, 3-3-1-59-13, p 24.

<sup>165</sup> Sorainen. Kinnisvara ja ehitus. Eesti uudiskiri oktoober 2014. – Arvutivõrgus:

[http://www.sorainen.com/legal/newsflash/ee-real-estate-construction-oct-2014/ee.html#ee\\_5](http://www.sorainen.com/legal/newsflash/ee-real-estate-construction-oct-2014/ee.html#ee_5) (27.03.2018).

<sup>166</sup> RKHKo 04.06.2014, 3-3-1-59-13, p 24.

osas ei kattu ning PlanS § 126 lg 4 p 3 käsitleb vaid hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurimat lubatud ehitisealust pinda.

Eelnevat kokkuvõtvalt võib öelda, et detailplaneeringus kehtestatud tervikliku ruumilahenduse elluviimise korraldamine on laiem küsimus, kui seda on ehitusloa menetlus. Seega kui ehitusprojekt sisaldab ehitusloa või -teatise kohustuseta ehitisi, siis saab pädev asutus nende ehitamist piirata mh planeeringutes sätestatud määral. Vastav põhimõtte käib ka teiste planeeringutes käsitletud teemade kohta, näiteks haljastuse või liikluskorralduse kohta. Samuti on leitud, et igasugune maapinna tõstmine detailplaneeringus reguleerimist ei vaja ega mõjuta ka naaberkinnisasjade omanike õigusi. Vastuolu detailplaneeringuga tekib aga juhul, kui pinnast tõstetakse detailplaneeringu koostamisel aluseks võetud pinnasekõrgusega võrreldes määral, mis võib hakata oluliselt mõjutama detailplaneeringuga ja ehitusseadusega reguleeritud ehitusõiguse näitajaid.

#### **4.2.2. Detailplaneeringu tõlgendamine**

Haldusaktiga isikule peale pandavad kohustused peavad õiguskindluse ja õiguskaitse tagamiseks olema selgesõnalised – põhjendatud kõhkluste korral tuleb neid tõlgendada kitsendavalt. Seevastu haldusaktiga antud õigusi ei saa igal juhul adreassaadi kasuks laiendavalt tõlgendada, iseäranis, kui see kahjustaks kolmanda isiku huve.<sup>167</sup> Akti andmine ei tohi olla seaduste ja määrustega ega ka haldusorgani jaoks kohustuslike varasemate haldusaktidega või -lepingutega vastuolus. Nt on keelatud ehitusloa andmine juhul, kui sellega lubatakse 4-korruselise hoone ehitamine, kui detailplaneering lubab püstitada vaid kuni 3-korruselise hoone.<sup>168</sup> Seevastu asjas, kus detailplaneering nägi ette konkreetset tüüpi tuulikugeneraatori püstitamist, kuid ehitusloa menetluses muudeti detailplaneeringuga ettenähtud tuuliku tüüpi, leidis Riigikohus, et üldjuhul ei oma detailplaneeringu kehtestamisel õiguslikku tähendust see, kes on ehitisse paigutatava seadme tootja või milline on selle tüüp. Pigem tuleb planeeringu elluviimisel lähtuda parima võimaliku tehnika põhimõttest. Aja jooksul tehnika areneb. Teisisõnu, tuulikutüübi muutmine ei ole õigusvastane, kui sellega ei kahjustata avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi ning planeeringust ei nähtu selgelt selle kehtestaja tahet määrata seadme tüüp kindlaks õiguslikult siduvana.<sup>169</sup> Seega mida detailsem on planeering, seda

---

<sup>167</sup> I. Pilving 2006, lk 134.

<sup>168</sup> A. Aedmaa jt, lk 272.

<sup>169</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

täpsemalt tuleb järgida planeeringus ette antud tingimusi, ent tingimuste jäikus või paindlikkus tuleks selguse huvides kaalutledes lahti seletada ka planeeringu seletuskirjas.

Haldusaktis ei ole reeglina kirjas ainult selle regulatiivne osa, vaid tagamaks haldusakti formaalset ja materiaalist õiguspärasust, peavad haldusaktis sisalduma ka motiivid. Reeglina ei ole haldusakti põhjendustes tuvastatud asjaoludel iseseisvat õiguslikku tähendust, v.a juhul, kui seadus sellise omaduse neile annab (HMS § 60 lg 2 teine lause). Järelikult peab resolutsioon olema seda enam selgelt välja toodud, sest isikule ei saa panna peale õigusi ja kohustusi, mis resolutsioonist ei nähtu.<sup>170</sup> Reguleerimiseseme piiritlemine haldusmenetluses on nõrgema formaliseerituse ja tihtipeale ka menetlust käivitava avalduse puudumise tõttu oluliselt komplitseeritum kui kohtumenetlustes hagi või kaebuse eseme määratlemine.<sup>171</sup> Haldusakti vormistus, s.o teksti liigendus põhjendavaks osaks ja reguleerivaks vormeliks, kui see üldse on korrektselt teostatud, ei saa olla ainumäärav kriteerium, vaid üksnes vaheteo lähtealus. Võib juhtuda, et põhjendusse satub lauseid, millele asutus on tegelikult tahtnud anda siduva tähenduse, ning vastupidi, resolutsioonis võib ette tulla pelgalt selgitava või kirjeldava iseloomuga avaldusi.<sup>172</sup> Nii näiteks võivad detailplaneeringu siduvad regulatsioonid krundi ehitusõiguse kohta sisalduda ka seletuskirjas, kui pädev organ on selle osa soovinud õigusaktina kehtestada.<sup>173</sup> Reguleerimises tuleb kindlaks teha kirjapandu sisu alusel. Selleks on tarvis haldusakti tõlgendada.<sup>174</sup>

Eeltoodut silmas pidades on Riigikohus nt leidnud, et kui detailplaneeringus on tuletõkkeseina püstitamise vajaduse sätestamisel viidatud ühele kindlale standardile ja selle vastuvõtmise aastale, on tegemist konkreetse ja dateeritud viitega, mille järgimine on detailplaneeringu järgi aga soovituslik (nähtub "võib" sõnakasutusest). Ei määruse nr 315 § 2 lg-s 3 ega detailplaneeringus ole kohustatud isikut järgima ühtki standardiorganisatsiooni poolt välja antavat tuleohutusnõuete alast standardit. See ei tähenda siiski, et asjassepuutuval standardil ei ole õiguslikku tähendust. Ka soovitusliku iseloomuga standardile vastavus loob eelduse, et ehitamisel on järgitud head tava ja ehitist vastab nõuetele.<sup>175</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et detailplaneeringuga kui haldusaktiga isikule peale pandavad kohustused peavad õiguskindluse ja õiguskaitse tagamiseks olema selgesõnalised, ent haldusaktis ei ole reeglina kirjas ainult selle regulatiivne osa, vaid tagamaks haldusakti

---

<sup>170</sup> T. Rauk, lk 377.

<sup>171</sup> M.-J. Seibert. Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten. Baden-Baden: Nomos 1989, lk 306 jj.

<sup>172</sup> I. Pilving 2006, lk 133.

<sup>173</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 13.

<sup>174</sup> M.-J. Seibert, lk 314 jj.

<sup>175</sup> RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 33-34; RKKKo 17.03.2010, 3-1-1-7-10, p 7.2.

formaalset ja materiaalist õiguspärasust, peavad haldusaktis sisalduma ka motiivid. Nii võib juhtuda, et põhjendusse satub lauseid, millele asutus on tegelikult tahtnud anda siduva tähenduse, ning vastupidi, resolutsioonis võib ette tulla pelgalt selgitava või kirjeldava iseloomuga avaldusi. Reguleerimisele tuleb kindlaks teha kirjapandu sisu alusel. Selleks on tarvis haldusakti tõlgendada. Seega mida detailsem on planeering, seda täpsemalt tuleb järgida planeeringus ette antud tingimusi, ent tingimuste jäikus või paindlikkus tuleks selguse huvides kaalutledes lahti seletada ka planeeringu seletuskirjas.

#### **4.2.3. Detailplaneeringu ja ehitusloa vahetõrge**

Naabrite huvide konfliktide lahendamisel, iseäranis valguse ja vaate varjamise jm kahjulike mõjutuste lubatavuse üle otsustamisel kattuvad detailplaneeringu ja ehitusloa kohta sätestatud regulatsioonid. Ehitusloa andmise menetluses tuleb kõne alla vaid diskussioon hoone detailsemate arhitektuursete aspektide üle planeeringuga jäetud mäguruumi piires, mitte terve ehitise sobivuse kahtluse alla seadmine.<sup>176</sup> Kui aga detailplaneering ei kirjuta hoone asukohta krundil täpselt ette, võib ehitusloa andmisel kohalik omavalitsus täisehitusprotsendi raames otsustada, kuhu konkreetselt hoone lubada. Sarnaselt eeltooduga on detailplaneeringu suhtes omakorda siduv üldplaneering, lubades nt piirkondade põhifunktsioonist konkreetsete kinnistute puhul üksikuid kõrvalekaldeid, mitte aga põhifunktsiooni ulatuslikumat muutmist.<sup>177</sup>

Seega olenemata planeeringu täpsusest, jääb arendajal siiski mingil määral mäguruumi lõpliku ehitusprojekti koostamiseks. Sellele vastab ehitusjärelvalve asutuse kaalutusõigus otsustamiseks, millisele projektile luba anda ja millisele mitte. Diskretsiooni teostamisel tuleb muuhulgas arvestada naabri omandiõigusega.<sup>178</sup> Säärase kaalutusõiguse teostamisel piiritletakse naabrite kollideeruvaid omandiõigusi. Eri kohtulahenditest võib leida, kuidas on üritatud piiritleda omandipõhiõigust ning selle kitsendamist seoses naabrussuhetega. Avalike naabusõigustega arvestamine ning nende olemasolu välja selgitamine on eelkõige kohaliku võimu pädevuses.<sup>179</sup> Kuivõrd planeeringu algatamisest keeldumisel antav haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, peab kohalik omavalitsusüksus igal konkreetsel juhul detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riivid

---

<sup>176</sup> A. Aedmaa jt, lk 318.

<sup>177</sup> RKHKo 12.03.2015, 3-3-1-71-14, p 11.

<sup>178</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 16, 21.

<sup>179</sup> S. Mikli, H. Nõmm. Naabusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – Juridica 2010, nr 8, lk 602.

on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele. Ka ehitusluba andes või sellest keeldudes peab kohalik omavalitsusüksus juhinduma seaduses sätestatud kaalutusruumist ning selle raames põhjalikult hindama kõigi asjassepuutuvate isikute huve ja õigusi ning silmas pidama, et otsusest tulenevad põhiõiguste (omandiõiguse, liikumisvabaduse, ettevõtlusvabaduse jm asjassepuutuvate põhiõiguste) piirangud oleksid proportsionaalsed ning kooskõlas ühetaolise kohtlemise põhimõttega.<sup>180</sup>

Eelnevat ilmestab ka näiteks Riigikohtu otsus, milles leiti, et lubatust kõrgemate tuulikute ehitamine on vastuolus detailplaneeringuga. Riigikohus selgitas oma otsuses, et lisaks tuuliku tüübi muutumisele ehituslubade andmisel võrreldes detailplaneeringuga on muutunud ka mitmed ehitise parameetrid, sh tuulikute kõrgus. Nii on detailplaneeringus lubatud 85 m asemel lubatud ehituslubades ehitada 149,5 m kõrgused tuulikud. Detailplaneeringus sätestatud ehitise kõrguse piirangul on naabrite õigusi kaitsev toime, mille järgimine on ehitusloa andmisel üks esmastest põhinõuetest. Lubatud kõrgusepiirangut ületati oluliselt ja ilmselgelt. Seega on välja antud ehitusload vastuolus detailplaneeringuga.<sup>181</sup> Käesoleva lahendiga väljendas Riigikohus selgelt oma seisukohta detailplaneeringu õigusliku siduvuse kohta ning tunnistas detailplaneeringuga vastuolus ehitusload õigusvastasteks ja tühistas sealjuures ka kasutusload.

Haldusakti varasema õigusliku tähenduse hindamisel valmistab tõsiseid raskusi küsimus, mil määral mõjutab tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine, iseäranis tühistamine, aktist lähtunud isiku või haldusasutuse varasema tegevuse õiguspärasust. Kui tegevuse õiguspärasus sõltus haldusakti siduvuse tõttu selle kehtivusest ja kehtivus kõrvaldatakse tagasiulatuvalt, st loetakse, et akt ei ole kunagi kehtinud, tuleks ühest küljest järeldada, et haldusakti alusel toimunud tegevus muutub õiguslikust seisukohast tagasiulatuvalt õigusvastaseks. Teisalt ei saa HMS §-de 60 ja 61 kohaselt eitada fakti, et tegevuse toimumise hetkel, s.o enne tühistamisotsuse jõustumist, oli haldusakt veel olemas ja kehtis, seda tuli täita ning haldusakti täitnud isiku või asutuse tegevus oli seega tollal tegelikult veel õiguspärane.<sup>182</sup> Kuna haldusmenetluses haldusorgani poolt alusakti kehtetuks tunnistamisele ega selle taotlemisele tähtaegu sätestatud ei ole, ei saa nt planeeringu tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine ega muutmine tuua kaasa omakorda ehitusloa kui sellele tugineva järelakti tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist. Õiguskindluse kahjustamise oht on siin tunduvalt suurem, samas ei saa ega tohigi haldusakti muutmine haldusmenetluses olla sama kaugeleulatuvate tagajärgedega kui vaie või

---

<sup>180</sup> RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 32.

<sup>181</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

<sup>182</sup> RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03, p 14; RKTko 19.04.2005, 3-2-1-32-05, p 9; RKTko 21.03.2006, 3-2-1-12-06, p 17, 19.

halduskohtulik kaebus, sest sellega soodustatakse vaide- ja kaebetähtaegadest möödaminekut. HMS § 66 lg-d 2 ja 3 kaitsevad seetõttu haldusmenetluses tugevamalt kõigi järelaktide püsivust, mis olid andmise hetkel õiguspärased.<sup>183</sup>

Eriti kaelamurdvaks muutubki haldusakti õigusjõu ulatuse hindamine mitmeastmelistes menetlustes, kus ühe küsimuse lahendamiseks näevad seadused ette järgemööda mitme haldusakti andmise, tihti ka erinevate asutuste poolt. Mitmeastmelises menetluses ei too varasema akti õigusvastasus iseenesest kaasa sellele tugineva haldusakti õigusvastasust, sest hilisema akti õiguspärasus sõltub eelneva akti kehtivusest, mitte õiguspärasusest.<sup>184</sup> Vaidlustades mõne otsuse menetluse varases staadiumis (nt detailplaneeringu, mis näeb ette lihtsalt teatud korruste arvuga ehitise), pole välistatud, et kaebus jääb rahuldamata kaebeõiguse puudumise tõttu, sest lõplik isiku õigusi rikkuv otsus (ehitusluba, kust nähtuks, millise kujuga ehitist täpselt kavandatakse) on veel tegemata ja pole teada, kas kaebuse esitaja õigusi hakataksegi rikkuma. Oodates aga ära lõpliku otsuse (ehitusloa), võidakse selle vaidlustamine pareerida väitega, et põhimõtteline otsus, mis näeb ette kaebaja õigusi riivava tegevuse, tehti juba varasema aktiga (otsustati ehitada n-korruselise hoone, isiku õigusi oleks piiratud pärast seda niikuinii). Esialgse otsuse vaidlustamist takistab aga selleks ajaks juba möödunud kaebetähtaeg.<sup>185</sup> PlanS § 141 kohaselt on igal isikul õigus detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.

Lähtuvalt eeltoodust võib kokkuvõtvalt öelda, et ehitisluba jätkab suuresti samade küsimuste reguleerimist, mida on alustatud juba detailplaneeringus, seejuures on planeering ehitusjärelevalve asutusele kui loa andjale siduv. Siiski ei määra detailplaneering täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, see sõltub ehitise projektist. Ehitusloa andmise menetluses tuleb kõne alla vaid diskussioon hoone detailsemate arhitektuursete aspektide üle planeeringuga jäetud mänguruumi piires. Emajoones tuleb siiski otsustused mõjutuste lubatavuse kohta langetada detailplaneeringus. Kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on kohalik omavalitsus kohustatud ehitusloa andmisel kontrollima, et ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestaks tasakaalustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve, samuti avalikke huve. Eriti kaelamurdvaks muutubki haldusakti õigusjõu ulatuse hindamine mitmeastmelistes menetlustes, kus ühe küsimuse

---

<sup>183</sup> I. Pilving 2006, lk 116.

<sup>184</sup> RKHKo 18.11.2002, 3-3-1-65-02, p 13.

<sup>185</sup> A. Aedmaa jt, lk 321.

lahendamiseks näevad seadused ette järgemööda mitme haldusakti andmise. Mitmeastmelises menetluses ei too varasema akti õigusvastasus iseenesest kaasa sellele tugineva haldusakti õigusvastasust, sest hilisema akti õiguspärasus sõltub eelneva akti kehtivusest. Sestap ei saa nt planeeringu tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine ega muutmine tuua kaasa omakorda ehitusloa kui sellele tugineva järelakti tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist.

#### 4.2.4. Detailplaneeringu ja kasutusloa vahekord

Riigikohus on käsitlenud kasutusloa andmist olukorras, kus ehitusluba ei vasta detailplaneeringule. Kolleegium selgitab, et kasutusloa andmisel ei kontrolli haldusorgan mitte üksnes ehitise vastavust ehitusprojektile, vaid ka ehitise nõuetelevastavust laiemalt. Seega tuleb haldusorganil juhul, kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust.<sup>186</sup> Kui aga ehitis on valmis ehitatud, sh on antud ehitisele kasutusluba, siis on ehitusluba sellega lõpuni realiseerunud ning kaotanud HMS § 61 lg 2 alusel kehtivuse, mistõttu ei ole ehitusloa tühistamine kohtu poolt enam võimalik.<sup>187</sup> See seisukoht ei ole aga olnud Riigikohtu praktikas ühtne<sup>188</sup> ning selle lahenduse otstarbekust on korduvalt kahtluse alla seatud<sup>189</sup>.

Haldusasjas 3-3-1-25-02 käsitles halduskolleegium küsimust põhjalikult ja leidis, et ehitusloaga ei anta taotlejale mitte üksnes õigust asuda tegema ehitustöid, vaid ehitusloal on ka pärast ehitise valmimist tuvastav funktsioon. Pärast ehitise valmimist ei ole puudutatud isiku õigusi küll võimalik taastada üksnes ehitusloa tühistamisega, kuid tühistamine võib olla aluseks muude õiguskaitse vahendite rakendamisele. Tähtaegselt vaidlustatud ehitusloa tühistamist ei saa välistada seegi, et ehitise valmimise tõttu on ehitisele antud kasutusluba.<sup>190</sup> Halduskolleegium kinnitas seda seisukohta sama vaidluse uuel ringil Riigikohtuni jõudmisel haldusasjas 3-3-1-42-03.<sup>191</sup> Hilisematest lahenditest saab samale seisukohale jäämise välja lugeda halduskolleegiumi otsusest asjas 3-3-2-1-08, kus on märgitud, et hoonele antud ehitusloa tühistamine puudutab selle kinnisasja omanike õigusi, millel hoone asub, sest võib kaasa tuua hoone lammutamise.<sup>192</sup> Viidatud lahendites märgitust vastupidisele seisukohale asus

<sup>186</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 20; RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 32.

<sup>187</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 19; RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 31.

<sup>188</sup> Vt nt RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 24; RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 14; RKHKo 29.09.2008, 3-3-2-1-08, p 19.

<sup>189</sup> Vt nt I. Pilving 2006, lk 186–188; P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. – *Juridica* 2011, nr 2, lk 148–152. K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. K. Tallinn: Juura 2013, HKMS § 5, C, 2, bb; E. Vene, lk 41 jj.

<sup>190</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 24 ja 25.

<sup>191</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 14.

<sup>192</sup> RKHKo 29.09.2008, 3-3-2-1-08, p 19.

halduskolleegium aga otsuses asjas 3-3-1-33-05, kus leidis pikemaid põhjendusi esitamata, et kuna vaidlustatud ehitusloa alusel kavandatud rajatised olid välja ehitatud, oli loa kehtivus lõppenud ja selle tühistamine kohtu poolt ei olnud enam võimalik.<sup>193</sup> Varasema praktika ühtlustamiseks vaatas Riigikohtu halduskolleegium asja nr 3-3-1-63-10<sup>194</sup> läbi täies koosseisus. Ühtsele seisukohale kolleegium aga ei jõudnud: enamuse otsuse suhtes jäid eriarvamusele viiest halduskolleegiumi riigikohtunikust kaks.<sup>195</sup> Autor leiab, et põhjendatult on kohtuotsuse eriarvamuses märgitud, et ehitusluba on pärast kasutusloa andmist õiguslikuks mõõdupuuks, mille abil saab hinnata, kas kasutusluba on antud ehitisele, mis vastab ehitusloale. Kui aga ehitusluba kaotab kasutusloa andmisel kehtivuse, siis oleks kehtivuse kaotanud ehitusluba üksnes tõendiks. Regulaatiivset toimet mitteomav tõend ei saa olla mõõdupuuks selle hindamisel, kas kasutusluba on antud õiguspäraselt.<sup>196</sup> Sestap tuleb nentida, et tõlgendus, mille kohaselt kaotab ehitusluba kasutusloa andmisega kehtivuse, teeb ehitusloa taotluse menetlemisel tehtud vigade kõrvaldamise ja puudutatud isikute õiguste kaitsmise pärast kasutusloa andmist keeruliseks ning õigusliku olukorra ebaselgeks.

Sellele, et ehitusloa mõju ei lõppe ehitisele kasutusloa andmisega, viitab ka see, et ehitusseadustikus on ehitusloa ja kasutusloa regulaatiivsed eesmärgid erinevad – esimene annab EhS § 38 lg 1 järgi õiguse ehitamiseks ja teine annab õiguse ehitise kasutamiseks ning tuvastab, et ehitis vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja ehitusloale.<sup>197</sup> EhS § 50 lg 1 kohaselt antakse kasutusluba, kui valminud ehitise ehitamine vastas ehitusloale ning ehitist on võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt. Tõsi, küsimus siinjuures, kas ehitis on nõuetekohane, põrkub ehitusloa reguleerimiseselega, sest ehitusloa andmisel otsustatakse projekti heakskiitmisega, milline peab tulevane ehitis ehituslikult välja nägema ja milliseid ehituslikke võtteid tuleb selle püstitamisel kasutada.<sup>198</sup> Samas on nende haldusaktide mõju, ehkki küll samasihiline, tegelikult siiski erinev.

Lähtudes ehitusloa õigusvastasusest sõltumatust kehtivusest, on ehitusloal üksikotsustusena kohaldamisprioriteet üldnormide ees. Järelikult, kui ehitis vastab ehitusloaga heaks kiidetud projektile, ei ole üldjuhul kasutusloa väljaandmisest võimalik keelduda motiivil, et ehitis ei vasta ehitisele õigusaktis ette nähtud nõuetele. Nõnda on see näiteks olukorras, kus planeeringus lubatud 3-korruselise hoone asemel on ehitusluba antud 4-korruselise ehitamiseks ja sellisena

---

<sup>193</sup> RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05, p 15.

<sup>194</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10.

<sup>195</sup> P. Sarv, lk 149.

<sup>196</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, riigikohtunike J. Põllu ja H. Salmanni eriarvamus, p 5.

<sup>197</sup> E. Vene, lk 42.

<sup>198</sup> I.Pilving 2006, lk 193.

on ka ehitis valminud. Riigikohus on sarnast lähenemist pidanud formaalseks,<sup>199</sup> ent teatav annus formaalsust on õigussuhete stabiilsuse tagamiseks haldusakti siduvuse abil vajalik, vältimaks kord juba tehtud otsuste pidevat ümbervaatumist. Kui ehitis vastab projektile, ei ole üldnormidest kinnipidamise kontrollimine kasutusloa andmise käigus objektiivse vajadusega põhjendatud, sest ei ole mingeid takistusi viia see kontroll läbi juba ehitusloa taotluse läbivaatamisel. Kui aga kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusloa andmisel on tehtud tõsine viga, tuleb kaaluda ehitusloa muutmist või kehtetuks tunnistamist, vajadusel koos ettekirjutusega ehitise nõuetekohaseks ümberehitamiseks või erandina lammutamiseks.<sup>200</sup> Seejuures tuleb lähtuda haldusmenetluse seaduse regulatsioonist, sh arvestada ehitusloa adressaadi usalduse kaitset.

Eelnev ei ole aga kehtiva ehitusseadustiku järgi absoluutne, nt on Riigikohus leidnud, et HMS § 60 kohaselt võib kehtiva ehitusloa adressaat loast tulenevat õigust realiseerida sõltumata ehitusloa õiguspärasusest. Ehitusloa õigusvastasus ei too seetõttu vältimatult kaasa ehitamise ega ehitise õigusvastasust. Seadus ei näe ette absoluutset keeldu anda kasutusloa ehitisele, mis on valminud õigusvastase ehitusloa alusel. Ehitusloa andmisel tehtud vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve ning otsustada kas kasutusloa andmine või ehitusloa kehtetuks tunnistamine või muutmise. Kasutusloa andmine ei tohi kaasa tuua kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist.<sup>201</sup> Sellistele seisukohtadele on kolleegium asunud nii varasema ehitusseaduse § 34 lg 1 kui ka kehtiva EhS § 55 kohta. Nii vana kui uus norm jätavad näiliselt imperatiivsele sõnastusele vaatamata haldusele kaalumisruumi.<sup>202</sup>

Käsitledes kaalutlusruumi EhS § 55 punktis 3 on leidnud Riigikohus, et EhS § 55 punkti 3 tuleb jätkuvalt tõlgendada kaalutlusõigust andvana. Nii saab kasutusloa anda ka ehitisele, mille ehitusloa oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu (EhS § 8) ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet.<sup>203</sup> Antud juhul oli Riigikohus tuvastanud haldusasjas nr 3-3-1-15-16, et tuulegeneraatorite ehitusload on vastuolus detailplaneeringuga, kuna ehituslubades muudeti mitmeid ehitise parameetreid, sh oluliselt ja ilmselgelt ületati tuulikute kõrguse piirangut. Otsuses rõhutati, et detailplaneeringus sätestatud ehitise kõrguse piirangul

<sup>199</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 10.

<sup>200</sup> I.Pilving 2006, lk 193.

<sup>201</sup> RKHKo 4.12.2017, 3-15-873/142, p 21.

<sup>202</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 12; RKHKo 18.10.2007, 3-3-1-60-07, p 16; RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 20; RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 42; RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 49; RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36, p-d 15–17.

<sup>203</sup> RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36, p 17.

on naabrite õigusi kaitsev toime.<sup>204</sup> Kolleegium jäi nende seisukohtade juurde. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et sellises olukorras ei ole täiesti välistatud kasutuslubade andmine ja et kasutuslubade menetluse tulem võib olla õiguspärane. Kui kasutuslubade menetluses selgitatakse välja, et tuulikute lähtuvad mõjutused (müra, jäätamine, varjutus) ei riiva ülemääraselt kolmandate isikute (sh kaebaja) õigusi ega avalikku huvi, või on võimalik ette näha kõrvaltingimused, mis selliseid mõjutusi vähendavad või tasakaalustavad, võib kasutusload välja anda. Seetõttu ei nõustunud kolleegium kaebaja seisukohaga, et kasutuslubade andmine on välistatud ja et kasutusload oleksid igal juhul õigusvastased.<sup>205</sup>

Käesolevas asjas esitatud eriarvamuses leiti seevastu, et EhS § 55 punkt 3 ei anna pädevale asutusele kaalutlusruumi, et otsustada, kas kasutusloa andmisest keelduda või mitte. Detailplaneeringus kokku lepitud tingimused on inimeste jaoks nii olulised, et nendest ei peaks loamenetluses saama mööda vaadata. Samuti toodi välja, et Riigikohtu otsuse puhul on ainus menetlus, millel ehitamise puhul on edaspidi kaalu, kasutusloa andmise menetlus. Kuna sellele menetlusele pääsevad juurde vaid isikud, kelle subjektiivseid õigusi valminud ehitise rikub, võib juhtuda, et on riskivabam planeerimisetapp üldse vahele jätta ja kohe ehitusega pihta hakata. Seadusandja soov ei saanud ilmselgelt selline olla.<sup>206</sup> Autor nõustub eelneva arvamusega. Kui asuda seisukohale, et sõltumata vastuolust planeeringuga võib kasutusloa anda ehitisele, mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäära riivet,<sup>207</sup> siis vähendab see detailplaneeringu siduvust kasutusloa andmisel.

Kolleegium on viidanud eeltoodud haldusasjas ehitusseadustiku eelnõu seletuskirjale ning teinud järelduse, et kehtiv seadus järgib vana praktikat. Sealjuures on leitud, et puuduvad mistahes põhjendused, miks peaks iga väiksemgi kõrvalekalle ehitusloast, eri- või detailplaneeringust (sh detailplaneeringu elluviimise tegevuskavast) või projekteerimistingimustest sõltumata selle olemusest (materjalne või formaalne) ja olulisusest tooma vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumise. Selline tagajärg ei oleks paljudel juhtudel proportsionaalne.<sup>208</sup> Autor ei pea sellist tõlgendust mõistlikuks, kuivõrd kehtiva EhS § 55 p-s 3 on selgelt välja toodud, et kasutusloa andmisest keeldutakse, kui ehitise ei vasta ehitusloale, riigi või kohaliku omavalitsuse kehtivale eri- või detailplaneeringule, sealhulgas detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale, või projekteerimistingimustele. Selgitatud on, et

---

<sup>204</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

<sup>205</sup> RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36, p 19.

<sup>206</sup> RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36, riigikohtunik V. Ligi eriarvamus.

<sup>207</sup> RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36, p 17.

<sup>208</sup> RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36, p 16.

ehitusseadustikku lisati võimalus keelduda kasutusloa andmisest, kui valminud ehitise ei vasta detailplaneeringule, selge eesmärgiga tugevdada detailplaneeringu õiguslikku positsiooni hilisemates loamenetlustes. Tegu oli ühe muudatusega, millega sooviti siduda üksteisest lahku kasvanud planeerimis- ja ehitusvaldkonda. Selle seisukoha taga oli rakendusprobleemide analüüs, kus leiti, et ebaseaduslikku ehitamist soodustab muuhulgas nõrk õiguslik seos detailplaneeringu ning sellele järgnevate loamenetluste vahel. Uue ehitusseadustikuga sooviti anda signaal, et edasistes loamenetlustes<sup>209</sup> tuleb detailplaneeringut järgida.<sup>210</sup> Sestap peaks autori arvates kaalutlusruum tuleneda vaid detailplaneeringu konkreetsetest tingimustest.

Eeltoodust tulenevalt võib kokkuvõtvalt järeldada, et kasutusloa andmisel ei kontrolli haldusorgan mitte üksnes ehitise vastavust ehitusprojektile, vaid ka ehitise nõuetelevastavust laiemalt. Seega tuleb haldusorganil juhul, kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitisluba on välja antud õigusvastaselt, kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust. Kui aga ehitise on valmis ehitatud, sh on antud ehitisele kasutusluba, siis on ehitisluba sellega lõpuni realiseerunud ning kaotanud HMS § 61 lg 2 alusel kehtivuse, mistõttu ei ole ehitusloa tühistamine kohtu poolt enam võimalik. Ehitusloa õigusvastasus ei too siiski vältimatult kaasa ehitamise ega ehitise õigusvastasust. Seadus ei näe ette absoluutset keeldu anda kasutusluba ehitisele, mis on valminud õigusvastase ehitusloa alusel. Nii saab kasutusloa anda ka ehitisele, mille ehitisluba oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet. Autor leiab, et see tõlgendus vähendab detailplaneeringu siduvust kasutusloa andmisel.

### **4.3. Detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega**

PlanS eesmärgist tuleneb, et planeeringuga luuakse eeldused pikaajaliseks ruumiliseks arenguks. Samas, mida rohkem aega möödub planeeringu kehtestamisest, seda tõenäolisemalt ei vasta planeeringuga kehtestatud lahendus enam muutunud huvidele ja vajadustele. Detailplaneeringute puhul on selle olukorra ületamiseks ette nähtud võimalus täpsustada detailplaneeringu lahendust, nt kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud üle viie aasta (EhS § 27 lg 1 p 1). Veel saab ajalise piiranguta üldplaneeringut muuta detailplaneeringuga (PlanS § 142). Lisaks on kehtestatud kord planeeringute ülevaatamiseks, mille tulemusel

---

<sup>209</sup> Ka projekteerimistingimuste ning ehitusloa andmisest keeldumise alusena on toodud vastuolu detailplaneeringuga (EhS § 32 p 3, § 44 p 1).

<sup>210</sup> S. Mikli. Kaalutlusruum kasutusloa andmisest keeldumisel. Riigikohtu halduskolleegeiumi määrus asjas 3-17-1398. – *Juridica* 2017, nr 10, lk 728.

võidakse realiseerimata planeering kehtetuks tunnistada (PlanS § 25, 72 ja 92).<sup>211</sup> Alljärgnevalt käsitletakse neist lähemalt projekteerimistingimuste andmist detailplaneeringu olemasolul.

EhS § 27 lg 1 annab võimaluse, et detailplaneeringu olemasolu korral võib pädev asutus põhjendatud juhul anda ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks projekteerimistingimusi, kui: 1) detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viie aasta; 2) detailplaneeringu kehtestamise järel on ilmnenud olulisi uusi asjaolusid või on oluliselt muutunud planeeringuala või selle mõjuala, mille tõttu ei ole enam võimalik detailplaneeringut täielikult ellu viia, või 3) detailplaneeringu kehtestamise järel on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu elluviimist. Praktilise poole pealt vaadatuna on tegu efektiivse lahendusega, kus detailplaneeringu muutmise menetluse algatamise asemel on võimalik üksikuid planeeringulisi detaile täpsustada vähem aja- ja ressursimahukas menetluses. Kuna kiirelt arenevas linnakeskkonnas vananevad detailplaneeringud kiiresti (nt võib muutuda tehnorajatiste asukoht), siis oleks sellel põhjusel detailplaneeringu muutmise menetluse algatamine bürookraatlik ja aeganõudev lahendus.<sup>212</sup> Lisaks on detailplaneeringu projekteerimistingimustega täpsustamise vajaduse tinginud detailplaneeringute liigne täpsus. Seadus ei sätesta, millise detailsusega peavad olema detailplaneeringus määratud tingimused. Näiteks ei öelda krundi kasutamise sihtotstarbe juures, kas tegemist on maa-ala üldise kasutamise sihtotstarbega või sihtotstarbe tuleks määrata ehitise täpsusega – näiteks, et kavandatakse hotelli, mitte et kavandatakse mitteilamut. Mitteilamut ehitise kasutamise otstarbe alla mahuvad näiteks ka teenidus-, kaubandus- ja tööstushooned.<sup>213</sup> Ühest küljest on arusaadav, et detailplaneeringute detailsuse tingib kolmandate isikute õiguste kaitse. Mida täpsemalt määratakse ära piirneva kinnisasja kasutus, seda vähem on hilisemaid vaidlusi ehitusloa menetluses. Samas, mida täpsem detailplaneering, seda tõenäolisem on, et selle sisu vananeb ja ehitustegevuse alustamisel on vaja seal sisalduvaid tingimusi täpsustada.<sup>214</sup>

Oluline on märkida, et kõnesolevas paragrahvis sätestatud projekteerimistingimustega saab täpsustada juba varem samas detailplaneeringus käsitletud küsimusi. Säte ei anna alust lisada uusi tingimusi või tekitada olukorda, kus detailplaneeringu menetluses kokku lepitud lahendus muutub olemuslikult (EhS § 27 lg 3). Detailplaneeringu olemuslik muutmine tähendab, et sekkutakse varasemalt kokku lepitud lahendusse ning varasema lahenduse põhimõtteline

---

<sup>211</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lk 188.

<sup>212</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lk 189.

<sup>213</sup> Majandus- ja taristuministri 02.06.2015 määrus nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“. – RT I, 05.06.2015, 1.

<sup>214</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lk 189.

elluviimine ei ole enam võimalik. See tähendab, et projekteerimistingimusi ei tohiks anda olukorras, kus tegelikkuses tuleb koostada uus detailplaneering. Kui muuta ehitusõigust ja sellega seonduvaid tingimusi, siis tuleb seda pidada detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks.<sup>215</sup>

EhS § 27 lõikes 4 on nimetatud, milliseid detailplaneeringu tingimusi on lubatud muuta. Antud sättesse on koondatud alused, mille muutmine ei peaks eelduslikult muutma olemuslikku detailplaneeringu lahendust. Samas on projekteerimistingimusi andev haldusorgan kohustatud siiski iga kord kaaluma, kas projekteerimistingimused võivad detailplaneeringu lahendust olemuslikult muuta.<sup>216</sup> Nii näiteks on Tallinna Ringkonnakohtus haldusasjas nr 3-16-141/15 leitud olukorras, kus kinnistute juurdepääsuteed on paika pandud kehtiva detailplaneeringuga ning servituudilepingutega, et uute juurdepääsulahenduste loomine ei ole võimalik muul viisil kui uue detailplaneeringu ja uute servituudilepingutega. Sellisel juhul ei ole tegemist liikluskorralduse täpsustamisega EhS § 27 lg 4 p 7 tähenduses.<sup>217</sup> Liikluskorralduse põhimõtete muudatus ei tähenda juurdepääsuteede ümberkorraldamist. See võib tähendada liiklussuundade muudatusi, kinnisasjalt väljasõidu reegleid ja muid selliseid tingimusi, mis ei muuda olemuslikult planeeringulahendust.<sup>218</sup> Samas on Tallinna Ringkonnakohtus haldusasjas nr 3-15-1873 jõutud ka järeldusele, et vaidlusalusele detailplaneeringule vaatamata on kinnistule pääsemiseks võimalik vajaduse korral näha ette ka teistsuguse juurdepääsutee, sh kinnistul moodustavale transpordimaa krundile kavandatud tupiktee pikenduse rajamisega ning see on võimalik ka EhS § 27 lg 1 p 2 ja lg 3 kohaselt väljastatavate projekteerimistingimuste alusel ilma detailplaneeringut muutmata, sest tegemist ei oleks planeeringulahenduse olemusliku muutmisega.<sup>219</sup> Autori hinnangul ei ole aga tegemist vastuoluliste lahenditega, vaid asjaoludest tingitud erinevate järeldustega. Oluline on, et ei projekteerimistingimustega ei muudetaks detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahendust olemuslikult.

EhS § 27 eesmärk on võimaldada täpsustada detailplaneeringut. Sätte eesmärk ei ole anda võimalust vajaduseta detailplaneeringus määratletud mahtude vms tingimuste suurendamine. Säte ei anna põhjendatud juhuta alust taotlejale õigust nõuda detailplaneeringus määratletud tingimuste muutmist.<sup>220</sup> Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste üks suuremaid küsimusi ongi sõna „täpsustama“ tähendus. Seaduse kirjutamisel välditi teadlikult

---

<sup>215</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 54.

<sup>216</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 55.

<sup>217</sup> TlnRnKo 22.08.2017, 3-16-141/15, p 14.

<sup>218</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 56.

<sup>219</sup> TlnRnKo 29.06.2017, 3-15-1873/84, p 18.

<sup>220</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 55.

sõnu „muutma“ või „täiendama“, sest need oleksid tähendanud haldusakti muutmisele (kehtetuks tunnistamisele) kohalduvate normide rakendamist, mis oleks omakorda viinud detailplaneeringu muutmise menetluse algatamiseni. Sõnade „muutmine“ ja „täpsustamine“ vahelt läheb õhkõrn piir. Seetõttu peaks detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel alati kaaluma detailplaneeringu muutmise menetluse algatamist.<sup>221</sup> Seda põhjusel, et detailplaneeringu muutmisele on sätestatud PlanS-s eraldi alused ning järgida tuleb detailplaneeringu menetlusele, sealhulgas kaasamisele ja teavitamisele sätestatud nõudeid. Detailplaneeringu täpsustamiseks projekteerimistingimuste andmine tuleb küll korraldada avatud menetluses, kuid tegu ei ole planeerimismenetlusega, kus kehtiks ulatuslik kaasamiskohustus. Veel on väga suur erinevus vaidlustamises: projekteerimistingimusi saab vaidlustada üldkorras, samas kui detailplaneeringu kohta on võimalik esitada ka populaarkaebus.<sup>222</sup>

Sarnaselt EhS § 27 lõikega 3, mis ei anna alust projekteerimistingimustega lisada uusi tingimusi või tekitada olukorda, kus detailplaneeringu menetluses kokku lepitud lahendus muutub olemuslikult, sisaldab ehitise olemusliku tingimuste muudatuse keeldu ka EhS § 48 lg 1 p 1. Selle kohaselt tunnistab pädev asutus ehitusloa kehtetuks, kui ehitusloa taotlemise aluseks olnud ehitusprojekti muudetakse selliselt, et ehitise olulised tingimused muutuvad oluliselt, näiteks ehitise tuleohutus, energiatõhusus, kasutamise otstarve, mõjuvad koormused või ehitusloas märgitud muud olulised tehnilised näitajad. Kirjeldatud olukorras, ei vasta ehitatav ehitis enam ehitusloa kontrolliesemele.

Analoogselt EhS § 27 on Saksamaal antud küsimus reguleeritud eraldi BauGB § 31, mis näeb hoonestusplaani täitmisel ette erandid ja vabastused. Selle järgi on nõuetes ja hoonestusplaanis lubatud sellised erandid, mille tüüp ja ulatus on sõnaselgelt kirjas hoonestusplaanis. Hoonestusplaani nõuetest võib vabastada kui hoonestusplaani põhialuseid ei mõjutata ja: 1) avaliku huvi põhjustel, sealhulgas kui on vajadus paigutada põgenikke või varjupaiga taotlejaid, mis nõuab vabastust või; 2) kõrvalekaldumine on linnaehituslikult vastuvõetav või; 3) hoonestusplaani rakendamine tooks kaasa ilmeselgelt ebasoovitavalt karmid tagajärjed.

---

<sup>221</sup> EhS § 27 lg 3 seab piirangud, millal ei saa detailplaneeringut projekteerimistingimustega täpsustada. Projekteerimistingimusi ei tohi anda „detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahenduse olemuslikuks muutmiseks, üldplaneeringut muutva detailplaneeringu täiendamiseks, avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitistele lisatingimuste andmiseks ega riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu täiendamiseks“.

<sup>222</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lk 189.

Seejuures peab kõrvalekaldumine olema kooskõlas avaliku huviga, võttes arvesse ka naabuslikke huve.<sup>223</sup>

Iga hoonestusplaan on eraldiseisev ja seda tuleb rakendada vastavalt seadusele ning kõik muutused ja vabastused tuleb teha ehitusseadustikus lubatu ulatuses. Iga erand peab kajastuma hoonestusplaanis juba otseselt või kaudselt ja on selle osa. Selle rakendamine on oluliselt lihtsam kui vabastus, kuna vabastus on muutus, mis tuleb hoonestusplaani sisse viia enne rakendamist. BauGB § 31 lubatud erandi rakendamise puhul peab see olema „üheselt mõistetav“. Kui see on sõnastatud mitmeti mõistetavalt ei ole võimalik erandit rakendada. Kuigi eelnevast jääb mulje, et erandid ja vabastused on alati vaja eraldi hoonestusplaani sisse viia ja nõuavad spetsiaalset lähenemist, siis nii see alati ei ole, sõltuvalt ehitise kasutusotstarbest võib esineda situatsioone, kus need rakenduvad automaatselt, kuna teisiti pole plaani elluviimine võimalik. Mõjutavad tegurid on keskkond planeeritava ümber, avalik huvi, tuleviku väljavaated kohaliku omavalitsuse poolt jpm. Tihti esineb ka situatsioone, mis on jäänud hoonestusplaani sisse kirjutamata selle kinnitamise lõppedes. Näiteks pole võetud arvesse tööstusrajooni rajamisel ühendavate tänavate ehitusel nende kandevõimet. Kui aga keegi soovib antud hoonestusplaani piires rajada tööstuse, mida teenindaks rasketransport, nõuab see kogu hoonestusplaani ümber tegemist. Seda juhul kui erandit ei ole võimalik kinnitada või lisada.<sup>224</sup> Seega nagu ka EhS § 27, kus sätestatud projekteerimistingimustega saab täpsustada juba varem samas detailplaneeringus käsitletud küsimusi, nii peab ka BauGB § 31 lubatud erand üldjuhul kajastuma hoonestusplaanis juba otseselt või kaudselt ja on selle osa. Samas tuleb kõik muutused ja vabastused teha ehitusseadustikus lubatud ulatuses. Nii on ka nimetatud EhS § 27 lõikes 4, milliseid detailplaneeringu tingimusi on lubatud muuta. Samas vabastamist, nagu BauGB § 31 seda lubab, EhS § 27 ette ei näe.

Kokkuvõtteks võib öelda, et detailplaneeringu muutmise menetluse algatamise asemel on võimalik üksikuid planeeringulisi detaile täpsustada. Pädev asutus võib põhjendatud juhul anda ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks projekteerimistingimusi. Samas tuleb tähele panna, et projekteerimistingimustega saab täpsustada vaid juba varem samas detailplaneeringus käsitletud küsimusi. Säte ei anna alust lisada uusi tingimusi või tekitada olukorda, kus detailplaneeringu menetluses kokku lepitud lahendus muutub olemuslikult. Seega võib öelda, et ka projekteerimistingimuste andmisel

---

<sup>223</sup> Baugesetzbuch. – BGBI I 2017, 3634.

<sup>224</sup> T. Hebler: Bauplanungsrechtliche Ausnahmen und Befreiungen gem. § 31 BauGB.

detailplaneeringu täpsustamise eesmärgil tuleb lähtuda detailplaneeringust, mis tähendab, et detailplaneering on endiselt siduv.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli leida, mil määral on detailplaneeringuga seatavad tingimused õiguslikult siduvad ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Eesmärgi täitmiseks analüüsiti milles seisneb detailplaneeringu siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel ning mil määral saab detailplaneeringuga seatud tingimustest kõrvale kalduda. Mahu piiritlemiseks keskenduti töös kehtivatele detailplaneeringutele ning ehitus- ja kasutuslubadele.

Lähtuvalt püstitatud uurimisküsimustest analüüsiti töö esimeses peatükis esmalt kuidas on määratletud haldusakti siduvus ning mis on selle kehtivuse eeldusteks. Autor leidis, et haldusakti siduvus tuleneb juba kõikide õigusaktide sh haldusaktide olemusest. Siduvus tähendab, et puudutatud isikud peavad järgima haldusaktis sisalduvaid käskke, keelde ja asjadega seotud käsutusi ning, et iga isik, asutus ja kohus, kui ta ei vaata parasjagu läbi selle haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustaks ja võtaks oma tegevuse aluseks ka kõik muud haldusakti õigust kujundavad mõjud. Siduvus kaasneb haldusakti kehtivusega. Siduvus ei sõltu sellest, kas haldusakti võib tulevikus veel vaidlustada või muuta. Erandiks sellest reeglist on olukord, kus haldusakt on sedavõrd tõsiste vigadega, et pole üldse võimalik jaatada selle kehtivust (s.o õiguslikku jõudu ja täitmiseks kohustuslikkust) isegi juhul, kui haldusakti kehtivuse formaalsed eeldused on iseenesest täidetud (st haldusakt on adressaadile nõuetekohaselt teatavaks tehtud).

Lähtuvalt töö eesmärgist käsitleti ka detailplaneeringu ning ehitus- ja kasutusloa õiguslikku olemust ja ülesandeid, leides seeläbi milles seisnevad nende kokkupuutepunktid. Selle tulemusena leiti, et detailplaneering koostatakse eelkõige ehitusõiguse andmiseks. Ehitusõigusega seatakse paika kavandatava hoonestuse kõige olulisemad parameetrid. Tegemist on siduvate nõuetega, mida tuleb järgida ehitise projekteerimisel. Ehitusluba antakse kui ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, sh detailplaneeringule ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel kontrollida ehitusloa menetluses, et ehitusprojekt vastab mh detailplaneeringule. Samas olenemata detailplaneeringu täpsusest, jääb siiski ehitusprojekti koostamisel mingil määral mänguruumi. Kasutusluba seevastu on avalik-õiguslik konstateering, et ehitise vastab nõuetele, eelkõige ehitisele esitatud nõuetele ja ehitusloale, ning et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Muuhulgas tuleb kasutusloa andmisel vaadata vastavust detailplaneeringuga, sest ehitusluba võis olla õiguspärane, kuid ehitamisel võidi ehitusloast kõrvale kalduda.

Töö teises peatükis analüüsiti kuivõrd on detailplaneering siduv nii adressaadi kui ka haldus- ja riigiorgani jaoks ning mil määral on detailplaneeringuga puutumuses kolmandad isikud.

Analüüsi tulemusel leiti, et detailplaneering on siduv kõigi jaoks, mitte pelgalt menetlusosaliste suhtes. Eesti kohtupraktika on kinnitanud, et detailplaneering ja ehitusluba ei reguleeri sugugi vaid kohaliku omavalitsuse ning arendatava kinnistu omaniku õigussuhet, vaid ka kinnistuomaniku või ehitusloa adressaadi suhteid nii konkreetsete naabrite kui ka avalikkusega üldisemalt. Seega peab naaber taluma ehitise rajamist, mis on lubatud detailplaneeringuga ja sobib ümbrusse. Olla siduvad vaid adressaadi ja haldusorgani jaoks, ei saa haldusaktid täita oma stabiliseerivat funktsiooni ilma, et siduvus laieneks ka kolmandatele isikutele, menetluses mitteosalenud haldusorganitele ja kohtutele.

Detailplaneeringute õigusliku siduvuse juures on veel üks oluline parameeter – aeg, mida käsitleti töö kolmandas peatükis. Tehtud analüüsi järel tõdeti, et seadusandja ei ole sätestanud võimalust, et teatava aja möödudes ei tuleks planeeringu lahendusi järgida. Planeerimisseaduses on küll sätestatud, et detailplaneering koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks, ent mõistet „lähiaastad“ seaduses sisustatud ei ole. Samas mida rohkem aega möödub planeeringu kehtestamisest, seda tõenäolisemalt ei vasta planeeringuga kehtestatud lahendus enam muutunud vajadustele ning kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutmata kujul realiseerida. Vananenud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel. Selleks, et vabaneda haldusaktis sisalduvast kohustusest või haldusakti täitmise kaasnemist muust negatiivsest tagajärjest, peab isik saavutama haldusakti kehtivuse kaotamise. Sealjuures tuleb märkida, et detailplaneering ei kaota kehtivust ka sellega kavandatu elluviimisel. Detailplaneeringuga määratletud ehitusõiguse tingimused kehtivad võimalike planeeringualale püstitatavate ehitiste suhtes üldiselt, mitte üksnes ehitiste esmakordsel püstitamisel.

Töö neljandas peatükis arutleti detailplaneeringu objektiivse ulatuse, sh detailplaneeringute eri osade tähenduse, üle. Analüüsi käigus leiti, et planeeringu tekst, joonised ja planeeringu kehtestamise otsus moodustavad üksteist täiendava tervikliku haldusakti. Detailplaneering kehtestatakse valla- või linnavalitsuse korralduse või volikogu otsusega. See tähendab, et planeering ise ei ole otseselt õigusakt, vaid planeeringut kehtestava õigusakti lisa. Planeering koosneb omakorda planeerimise tulemusena valminud seletuskirjast ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Siinjuures on autor arvamusel, et ühte ei saa pidada teisest tähtsamaks. Mõlemad on planeeringu võrdväärsed osad, millest üks täpsustab planeeringu sisu graafiliselt ja teine sõnaliselt. Muuhulgas kuuluvad planeeringu juurde lisad nagu planeeringu lähteseisukohad, vaheotsused, esialgsed eskiisid, kirjavahetus, kooskõlastused jms, mis tuleb kindlasti säilitada ja arhiveerida koos kehtestatud planeeringuga,

kuid nad ei saa kuuluda kehtestatud planeeringu koosseisu. Samuti ei tohi omavahel segamini ajada planeeringu seletuskirja ja planeeringu kehtestamise otsuse seletuskirja. Planeeringu seletuskiri omab õiguslikku tähendust planeeringu elluviimise seisukohast, samas on planeeringu kehtestamise otsuse seletuskiri ainult haldusakti selgitava iseloomuga.

Järgnevalt analüüsiti detailplaneeringuga seatud ehitusõiguslikke tingimuste siduvust ehitusloa andmisel. Selle tulemusel leidis autor, et ehitusluba jätkab suuresti samade küsimuste reguleerimist, mida on alustatud juba detailplaneeringus, seejuures on planeering ehitusjärelevalve asutusele kui loa andjale siduv. Siiski ei määra detailplaneering täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, see sõltub ehitise projektist. Ehitusloa andmise menetluses tuleb kõne alla vaid diskussioon hoone detailsemate arhitektuursete aspektide üle planeeringuga jäetud mänguruumi piires. Kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on kohalik omavalitsus kohustatud ehitusloa andmisel kontrollima, et ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestaks tasakaalustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve, samuti avalikke huve. Eriti kaelamurdvaks muutubki haldusakti õigusjõu ulatuse hindamine mitmeastmelistes menetlustes, kus ühe küsimuse lahendamiseks näevad seadused ette järgemööda mitme haldusakti andmise. Mitmeastmelises menetluses ei too varasema akti õigusvastasus iseenesest kaasa sellele tugineva haldusakti õigusvastasust, sest hilisema akti õiguspärasus sõltub eelneva akti kehtivusest. Sestap ei saa nt planeeringu tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine ega muutmine tuua kaasa omakorda ehitusloa kui sellele tugineva järelokta tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist.

Käsitledes detailplaneeringu siduvust kasutusloa suhtes, leidis autor, et kasutusloa andmisel ei kontrolli haldusorgan mitte üksnes ehitise vastavust ehitusprojektile, vaid ka ehitise nõuetelevastavust laiemalt. Seega tuleb haldusorganil juhul, kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust. Kui aga ehitis on valmis ehitatud, sh on antud ehitisele kasutusluba, siis on ehitusluba sellega lõpuni realiseerunud ning kaotanud kehtivuse, mistõttu ei ole ehitusloa tühistamine kohtu poolt enam võimalik. Ehitusloa õigusvastasus ei too siiski vältimatult kaasa ehitamise ega ehitise õigusvastasust. Seadus ei näe ette absoluutset keeldu anda kasutusluba ehitisele, mis on valminud õigusvastase ehitusloa alusel. Nii on kohtupraktikas leitud, et kasutusloa võib anda ka ehitisele, mille ehitusluba oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet. Autori hinnangul vähendab see aga detailplaneeringu siduvust kasutusloa andmisel.

Vastavalt töö uurimisküsimusele, mil määral saab planeeringuga seatud tingimustest ehitus- ja kasutusloamenetluses kõrvale kalduda, käsitleti viimaks lähemalt ka projekteerimistingimuste andmist detailplaneeringu olemasolul. Leiti, et seejuures ei kaota detailplaneering siduvat toimet, mis tähendab, et täpsustada saab vaid juba varem samas detailplaneeringus käsitletud küsimusi. Säte ei anna alust lisada uusi tingimusi või tekitada olukorda, kus detailplaneeringu menetluses kokku lepitud lahendus muutub olemuslikult. Autor leidis, et analoogselt on Saksamaal antud küsimus reguleeritud eraldi sättega, mis näeb hoonestusplaani täitmisel ette erandid. Ent erinevalt Saksa õigusest ei ole Eesti õiguses ette nähtud vabastust nõuetest kõrvalekandumiseks mingitel kindlatel asjaoludel, nt avaliku huvi põhjustel, sealhulgas kui on vajadus paigutada põgenikke või varjupaiga taotlejaid, mis nõuab vabastust.

## **Legal binding of detailed plan when issuing building permit and authorisation for use**

### **Abstract**

Object of this master theses was to research to what extend conditions of detailed plan are legally binding when building permit and authorisation for use are given. Research question was raised with the aim to analyse to what extend public authority and individuals are able to ignore established detailed plan or make exceptions in it. To limit the content only valid detailed plans, building permits and authorisations for used were observed. Based on objects of the research, the first chapter of the thesis is analysing how the binding of administrative act is specified and what is the presumption for its validity. Author found that binding of the administrative act comes from existence of all legal acts, including administrative act itself. Binding means that related individuals should follow orders, prohibitions and disposals set in administrative act; every individual, institution and court (if it's not hearing an appeal concerning the very same act), accept and take as a basis for actions all other effects that come from administrative act. Binding comes with validity of administrative act. Binding does not depend on possibility of contestations of the act. Exception is if the administrative act has such serious mistakes that it is not possible to accept its validity (i.e. legal force and compulsion) even when validity formalities of administrative act are fulfilled (i.e. administrative act has been announced to addressee according to the requirements).

Based on the object of the research legal nature and tasks of detailed plan, building permit and authorisation for use were reviewed, searching the relations between them. It was discovered that detailed plan is made to give the building permit at first place. Building permit sets the main parameters of planned buildings. This are binding requirements, that should be followed during designing of a construction. Building permit is given if building project meets the legal acts requirements, including requirements of detailed plan and requirements set for construction and building. That means that local self-government should check during building permit procedure activities, inter alia, if building project meets requirements of detailed plan. At the same time no matter how accurate detailed plan is, there is some space for fantasy in making building project. Authorisation for use on the other hand is a statement in public law. It states that the construction meets the requirements, firstly the requirements set for the construction and building permit and it should be used for the set purpose. When giving authorisation for use, accordance to detailed plan should be checked as building permit could be legitimate, but construction works has not been done according to the building permit.

In the second chapter of this work is analysed the extent of binding of detailed plan to addressee and administrative and state authority and how the third parties are related to detailed plan. During the analysis it was discovered that the binding is related to all parties, not only to the ones involved to the proceeding. Estonian juridical practice has confirmed that detailed plan and building permit do not regulate relations between local government and the owner of the land where the constructions takes place alone, but relations between the owner of the land or addressee of building permit with direct neighbors and the public in general. That means that neighbors should tolerate constructions that are allowed to be built by detailed plan and fit to the surroundings. Being binding just for addressee and administrative authority, administrative act cannot fulfill its stabilising function without binding being expanded to third parties, administrative authorities and courts that have not been involved to the proceedings.

There is one important parameter else when talking about legal binding of detailed plan, it is time, that was observed in third chapter of the thesis. It was recognised after the analysis was made, that legislator has not provided opportunity to not to follow detailed plan solutions after expiration of some period of time. Planning Act states that detailed plan is made to be the basis for land use and building activities for coming years, but there is no definition for “coming years” in the Act. At the same time the more time passes from the introduction of the plan, the more likely the solution provided by the plan doesn’t meet changed needs and the legitimate expectations of the owner of the land, that detailed plan would be accomplished with no changes, decrease. Still it is not possible to reassess outdated decisions of the plan during review of building permit application. To get rid of obligations of administrative act or from any other negative outcome possible from fulfilling of the requirements of administrative act, individual should achieve the deprivation of validity of administrative act. It should be mentioned that detailed plan is not losing its validity for planned implementations. Building permit conditions set with detailed plan are valid to constructions that might be built to the planned land in general, not merely during the first erection of the construction.

In fourth chapter of this paper detailed plan objective extend and meaning of different parts of it were discussed. During the research it was discovered that text, drawings and decision of the plan are forming one whole administrative act. Detailed plan is composed by order of rural municipality government or decision of municipal council. That means that detailed plan is not a legal act itself, but an annex of legal act that approve detailed plan. Plan consists of explanatory report and drawings that were created during planning process, they complement each other and form a coherent whole. Hereby author’s opinion is that one cannot be considered to be more important than the other. Both are equal parts of the plan, one describing content of

the plan graphically, the other one in written. Plan consists of, inter alia, annexes as original statements, interim decisions, preliminary sketches, correspondence, approvals etc, that should definitely be kept and archived with set plan, but they cannot be part of established plan. Plan's explanatory report and explanatory report of decision of establishment of detailed plan should not be confused. Plan's explanatory report has legal status for the implementation of the plan and explanatory report of decision of establishment of detailed plan is just an explanation of administrative act.

In following chapter binding of legal building terms, that come from detailed plan, during the process of building permit giving was analysed. Author discovered that building permit proceeds to regulate the very same matters that has been started in detailed plan, in doing so, plan is binding construction supervision authority as they issue the licence. Still, detailed plan does not determine exactly what building will be built in the real estate, that depends on building project. During the process of building permit establishment detailed architectural aspects are discussed within provided plan. If building permit, established with detailed plan, allows different solutions, local self-government is obligated to control during issuing building permit if the project accepted by the building permit takes into account interests and rights of all participants equally, including public interests. The process of evaluation of the range of conclusive force becomes really difficult in multi-level proceedings, when several administrative acts should be issued one after other according to law. During multi-level proceedings unlawfulness of previous act is not involved automatically from administrative act's unlawfulness that it is based on, as lawfulness of the latest act depends on validity of previous act. That way for example building permit cannot be declared as invalid in case of detailed plan, that bases on it, is changed or gets declaration of invalidity.

Considering detailed plan's binding in relation to authorisation for use, author discovered that by providing the authorisation for use, administrative authority not only controls accordance of the construction to the building project, but compliance of the construction in general. So if during the authorisation for use proceedings comes out that the building permit has been issued unlawfully, administrative authority should consider changing or cancelling of building permit. But in case the construction has entirely been built and authorisation for use has been issued, building permit has been entirely accomplished and lost its validity, which is why cancelling of the building permit by the court is not possible anymore. Lawfulness of building permit doesn't inevitably mean lawfulness of building activities or building itself. It doesn't mean that getting authorisation for use for a building that was built with unlawful building permit. It is found in juridical practise that authorisation for use can be given to a building when its building permit

is unlawful because of being in conflict with detailed plan, but use of which by established authorisation for use is safe and does not entail excessive breaches of interests and rights of third parties or public. In author's opinion this reduces binding of detailed plan during issuing the authorisation for use.

In accordance of the research object - to what extent the conditions of building permit and authorisation for use proceedings could be changed - analysis of issuing of planning terms in conditions when the detailed plan exists, has been done. It was discovered that in doing so detailed plan is not losing its binding effect, that means that only questions overviewed in the same detailed plan could be specified. Provision does not give a base for adding new conditions or create a situation in which solution provided during proceeding could be significantly changed. Author discovered that in Germany this question is similarly regulated by separate provision, that provides exceptions in fulfilling building plan. Differently from German law Estonian law does not provide exemption from requirements for changes in some certain conditions as for public interest, including a case when there is a need to relocate refugees or asylum seekers as it requires exemption.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. C. Aman, W. T. Mayton. Administrative Law. 2. tr. St. Paul: West Group 2001.
3. Faludi. Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process. Carfax Publishing: 2004. International Planning Studies, vol. 9, nos. 2/3, lk 163-164.
4. A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932.
5. Arhitektibüroo Siim & Põllumaa. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Tartu: Arhitektibüroo Siim & Põllumaa 2003, lk 2, 7.
6. European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.
7. E. Vene. Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist mõjutava tegurina. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2017.
8. H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober. Verwaltungsrecht. 2. kd, 6. tr. München: Beck 2000.
9. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
10. I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2006.
11. I. Pilving. Haldusakti tühistamine halduse poolt. – Juridica 1998, nr 8, lk 392 - 397.
12. J. Jürgens. Detailplaneeringutes kehtestatud tingimustest kõrvalekaldumine Viljandi linna näitel. Magistritöö. Tartu: EMÜ geomaatika osakond 2017.
13. J. Lass. Planeerimisõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003.
14. K. Lest. Detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse tõlgendamine ehitusloa andmisel kohaliku omavalitsuse poolt. Magistritöö. Tartu: EMÜ geomaatika osakond 2013.
15. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
16. K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. K. Tallinn: Juura 2013.
17. M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusametid. Ettekanne Saksa-Eesti arutelu raames naabrusõiguse teemal ehitusvaldkonnas 12.05.2006. – Arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/keller\\_ettekannepdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/keller_ettekannepdf) (04.03.2018).
18. M. Tamm. Ehitusprojektide mittevastavus detailplaneeringutes ja projekteerimistingimustes esitatud nõuetele. – Magistritöö. Tartu: EMÜ geomaatika osakond 2012.

19. M.-J. Seibert. Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten. Baden-Baden: Nomos 1989.
20. N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7, lk 461 – 470.
21. P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. – Juridica 2011, nr 2, lk 148–152.
22. Rahandusministeeriumi planeeringute osakond. Mida teha, kui detailplaneeringu seletuskirja ja joonise vahel on vastuolu 30.09.2016. – Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/dp-seletuskirja-ja-joonise-vastuolu/> (27.03.2018).
23. S. Mikli, A. Pelisaar. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – Juridica 2016, nr 3, lk 184 – 195.
24. S. Mikli, H. Nõmm. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – Juridica 2010, nr 8 lk 597 – 605.
25. S. Mikli. Kaalutlusruum kasutusloa andmisest keeldumisel. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas 3-17-1398. – Juridica 2017, nr 10, lk 726 - 731.
26. S. Mikli. Lammutusettekirjutuse olemusest ja sellega seonduvatest probleemidest Eesti õiguskorras. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2008, lk 15.
27. Sorainen. Kinnisvara ja ehitus. Eesti uudiskiri oktoober 2014. – Arvutivõrgus: [http://www.sorainen.com/legal/newsflash/ee-real-estate-construction-oct-2014/ee.html#ee\\_5](http://www.sorainen.com/legal/newsflash/ee-real-estate-construction-oct-2014/ee.html#ee_5) (27.03.2018).
28. T. Hebler: Bauplanungsrechtliche Ausnahmen und Befreiungen gem. § 31 BauGB.
29. T. Rauk. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. – Juridica 2013, nr 6, lk 371 – 377.
30. W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006, nr 7, lk 443 - 450.
31. V. Saarmets. Haldusakti tühisus. – Õiguskeel 2017, nr 4, lk 1 - 14.
32. V. Saarmets. Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne. – Õiguskeel 2014, nr 4, lk 1 - 13.
33. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3.vlj. Tallinn: Juura 2012.

## **KASUTATUD ÕIGUSAKTID**

### **Õigusaktid**

34. Baugesetzbuch. – BGBI I 2017, 3634.
35. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
36. Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13.
37. Ehitusseadustik. – RT I, 05.03.2015, 1.
38. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3.

39. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354.
40. Looduskaitse seadus. - RT I 2004, 38, 258.
41. Majandus- ja taristuministri 02.06.2015 määrus nr 51 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“. – RT I, 05.06.2015, 1.
42. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.
43. Planeerimisseadus. – RT I, 26.02.2015, 3.
44. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.
45. Verwaltungsverfahrensgesetz. – BGBl I 1976.

### **Õigusaktide eelnõude seletuskirjad**

46. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/06ac1315-d520-3b73-8759-3e34e2d7dd02> (26.03.2018).
47. Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/7ff294a0-c218-4d9e-a52b-58b398b03f6f> (26.03.2018).
48. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/7e37c50a-e59f-43ce-86ee-da162fa8115b> (30.04.2017).

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

### **Riigikohtu lahendid**

49. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
50. RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
51. RKHKO 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
52. RKHKO 14.05.2002, 3-3-1-25-02.
53. RKHKO 04.11.2002, 3-3-1-51-02.
54. RKHKO, 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
55. RKHKO 18.11.2002, 3-3-1-65-02.
56. RKHKO 26.11.2002, 3-3-1-64-02.
57. RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03.
58. RKHKO 07.05.2003, 3-3-1-31-03.
59. RKHKO 13.06.2003 3-3-1-42-03.
60. RKHKO 10.10.2003, 3-3-1-62-03.

61. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
62. RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03.
63. RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04.
64. RKHKo 22.02.2005, 3-3-1-84-04.
65. RKTko 19.04.2005, 3-2-1-32-05.
66. RKHKo 17.05.2005, 3-3-1-16-05.
67. RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.
68. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05.
69. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-34-05.
70. RKTko 21.03.2006, 3-2-1-12-06.
71. RKTko 22.03.2006, 3-2-1-5-06.
72. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.
73. RKHKo 01.03.2007, 3-3-1-103-06.
74. RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07.
75. RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07.
76. RKHKo 18.10.2007, 3-3-1-60-07.
77. RKHKo 29.09.2008, 3-3-2-1-08.
78. RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08.
79. RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.
80. RKKKo 17.03.2010, 3-1-1-7-10.
81. RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10.
82. RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11.
83. RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12.
84. RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12.
85. RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12.
86. RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14.
87. RKHKo 04.06.2014, 3-3-1-59-13.
88. RKHKo 12.03.2015, 3-3-1-71-14.
89. RKHKo 29.09.2015, 3-3-2-1-15.
90. RKHKo 29.09.2015, 3-3-2-2-15.
91. RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15.
92. RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.
93. RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16.
94. RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16.
95. RKHKm 23.11.2017, 3-17-1398/36.

96. RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142.

**Ringkonnakohtute lahendid**

97. TlnRnKo 27.01.2005, 2-3/217/2005.

98. TlnRnKo 18.02.2005, 2-3/110/05.

99. TrtRnKo 12.05.2005, 2-3-141/2005.

100. TlnRnKo 24.08.2005, 2-3/944/05.

101. TlnRnKo 06.09.2005, 2-3/650/05.

102. TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210/8.

103. TlnRnKo 10.01.2013, 3-11-1318/127.

104. TlnRnKo 30.09.2014, 3-13-20/96.

105. TlnRnKo 05.04.2017, 3-15-873/135.

106. TlnRnKo 29.06.2017, 3-15-1873/84.

107. TlnRnKo 22.08.2017, 3-16-141/15.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Mariliis Toom,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„DETAILPLANEERINGU ÕIGUSLIK SIDUVUS EHTUSLOA JA KASUTUSLOA ANDMISEL“

mille juhendajad on dots Ivo Pilving ja MA Sandra Mikli,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **23.04.2018**