

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Tanel Tobro

**PROJEKTEERIMISTINGIMUSED AVALIK-ÕIGUSLIKU VAHENDINA
OMANDIÕIGUSTE KITSENDAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja: *mag. iur.* Leho Kure

Kaasjuhendaja: 1. *jur. Prüfung.* Andra Laurand

Tallinn

2025

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Projekteerimistingimused	9
1.1. Projekteerimistingimused Eesti ehitusõiguses.....	9
1.2. Ehitusõiguse põhimõtted	16
1.3. Projekteerimistingimuste siduvus.....	17
1.4. Projekteerimistingimuste andmisel teostatav kaalutus.....	21
1.4.1. Projekteerimistingimustega arvestamine üldplaneeringus	22
1.4.2. Projekteerimistingimuste andmisel arvestamine väljakujunenud keskkonnaga, sealhulgas hoonestuslaadiga.....	25
2. Projekteerimistingimuste piiritlemine	29
2.1. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu kohustuse olemasolul	29
2.1.1. Projekteerimistingimustega detailplaneeringu täpsustamine.....	31
2.1.2. Projekteerimistingimustega krundi täpsustamine	33
2.2. Projekteerimistingimuste väljastamine detailplaneeringu koostamise kohustuse korral.....	36
2.3. Võrdlusriigid.....	38
2.3.1. Võrdlusriikide valik.....	38
2.3.2. Soome Vabariigi maakasutus ja ehitusseadustik	39
2.3.3. Planeerimine ja eelotsus Saksamaa õiguskorras.....	40
3. Projekteerimistingimustega kehtestatavad omandiõiguse kitsendused	44
3.1. Kinnisomandi kitsendused.....	44
3.2. Üldpõhimõtted	47
3.2.1. Proportsionaalsus.....	47
3.2.2. Võrdse kohtlemise printsiip.....	48
3.2.3. Õigusselgus, õiguskindlus, õiguspärane ootus ja usalduskaitse	49
3.3. Õigusvastaselt väljastatud projekteerimistingimuste õiguslik tähendus	53

Kokkuvõte	61
Summary.....	65
Lühendid.....	72
Kasutatud kirjandus	74
Kasutatud õigusaktid	75
Kasutatud kohtupraktika.....	77

Sissejuhatus

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (EIK) lisaprotokollis artikkel 1 kohaselt on igal füüsilisel ja juriidilisel isikul õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse¹ üldpõhimõtteid järgides. Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks.² Eesti Vabariigi põhiseaduses³ (PS) reguleerib omandiga seonduvat § 32, mille kohaselt on igapäevane omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohase hüvitise eest. Igapäevane, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

Kahtlematult kuulub omandiõiguse kaitsealasse ka õigus oma kinnisasja vallata, kasutada ja käsutada (asjaõigusseadus § 68 lg 1 AÕS)⁴ ning sinna ehitisi ja rajatisi püstitada, kuid arvestada tuleb seejuures avalik-õiguslike piirangutega. PS § 32 lg 2 teine lause näeb ette omandipõhiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib põhiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁵ Kinnisomandi kitsendused on seadusjärgsed või need seatakse haldusakti, kohtulahendi või tehinguga (AÕS § 140). Sellest tulenevalt saab seaduse kohaselt kinnisomandi kitsenduse allikaks olla haldusakt, millega haldusorgani poolt antakse haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks isikule õigused või kohustused või neid kas muudetakse või lõpetatakse (haldusmenetluse seadus § 51 lg 1 HMS).⁶ Vahetust seadusjärgsest kitsendusest erineb haldusaktiga pandav kitsendus selle poolest, et kitsendus tekib alles vastava haldusakti andmisel, mitte automaatselt niipea, kui seaduses sätestatud tingimused on täidetud.⁷ Selliseks haldusakti andmise aluseks, millega piiratakse isikule

¹ EIKo 13.07.2021, 28241/18. *Yel jt vs Türgi*. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud sundvõõrandamise asjas, et vara erakorralisel sundvõõrandamisel ei piisa siseriiklikus õiguses õigusliku aluse olemasolust õiguspärase põhimõtte täitmiseks. Lisaks peab selle õigusliku alusel olema teatud kvaliteet, see peab olema kooskõlas õigusriigiga ja pakkuma garantiisid omavoli vastu.

² EIK lisaprotokoll. art 1. Vara kaitse. Pariis: 20.III.1952.

³ Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴ Asjaõigusseadus – RT I, 17.03.2023, 58.

⁵ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37.

⁶ Haldusmenetluse seadus – RT I, 06.07.2023, 31.

⁷ Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas – *Juridica* 2013/7, lk 490.

kuuluvaid kinnisomandi omandiõiguseid, võivad tuleneda näiteks ehitusseadustikust¹ (EhS)⁸, planeerimisseadusest (PlanS),⁹ ja teistest seadustest. EhS kohaselt peab omanik tagama ehitise, ehitamise ja ehitiste kasutamise vastavuse õigusaktidest tulenevate nõuetele, seahulgas peab omanik tagama ehitise vastavuse planeeringule või projekteerimistingimustele (EhS § 19 lg 1 p 1).

Kui linnades, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus on PlanS § 125 kohaselt ehitusloakohustusliku hoone ehitamiseks¹⁰ või olemasoleva hoone laiendamiseks üle 33 protsendi selle esialgu kavandatavast mahust või olulise avaliku huviga rajatise, nagu ka olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamiseks nõutav detailplaneeringu koostamine, siis tulenevalt EhS § 26 lg 1 on projekteerimistingimused vajalikud ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus.¹¹

Käesoleva magistritöö fookuses on ehitusõigusliku instrumendina projekteerimistingimused. Kohalikud omavalitsused annavad aastas tuhandeid projekteerimistingimusi, kuid kehtiva seaduse seletuskirjast ei saa ühest vastust küsimusele, millise ehitusõigust reguleeriva instrumendiga projekteerimistingimuste näol täpselt tegu on. Seaduse koostamisel toimunud huvigruppide aruteludel leiti, et projekteerimistingimused peavad lähtuma üldplaneeringust või detailplaneeringust. Projekteerimistingimustes peaks olema kajastatud ümbruskonna avalikud huvid ja printsiibid. Autori hinnangul ei saa seletuskirjast ühest vastust, kas projekteerimistingimuste näol on tegemist üksnes loeteluga juba kehtivatest regulatsioonidest või saab sellega anda ehitusprojekti koostamiseks ette ka selliseid tingimusi, mis otsesõnu ei tulene detailplaneeringust või üldplaneeringust.¹² Seetõttu on käesoleva magistritöö uurimusküsimuseks projekteerimistingimuste kui eelhaldusakti piiride ulatus projekteerimise ja ehitustegevuse reguleerimisel.

⁸ Ehitusseadustik1 – RT I, 30.06.2023, 3.

⁹ Planeerimisseadus – RT I, 30.06.2023, 57.

¹⁰ Täna kehtiva EhS regulatsiooni § 4 lg 1 kohaselt loetakse ehitamiseks ehitise püstitamist, rajamist, paigaldamist, lammutamist ja muu ehitusega seonduvat tegevust, mille tulemusel ehitise tekib või muutuvad selle füüsilised omadused. Ehitamine on ka pinnase või kattendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevatele keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega.

¹¹ Sellest erinev on EhS 27 ja PlanS § 125 lg 5 toodud regulatsioonid.

¹² Ehitusseadustiku seletuskiri (555 SE) lk 35. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/ehitusseadustik> (15.04.2024).

Eesti õiguse kohaselt tuleb eristada kolme liiki projekteerimistingimuste väljastamist:

- (1) projekteerimistingimuste väljastamine detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel (EhS § 26);
- (2) projekteerimistingimuste väljastamine kehtiva detailplaneeringu korral (EhS § 27);
- (3) projekteerimistingimuste väljastamine detailplaneeringu koostamise kohustuste korral, detailplaneeringu koostamise asemel (PlanS § 125 lg 5).

Neist esimesel juhul on tegemist kõige levinuma olukorraga projekteerimistingimuste väljastamiseks. Ehitusloa kohustusliku ehitamise ehitusprojekti koostamise lähteandmed antakse projekteerimistingimustena detailplaneeringu kohustuse puudumise korral. Teisel juhul on tegemist olukorraga, kus seadus võimaldab projekteerimistingimustega mõningal määral muuta kehtivat detailplaneeringu lahendust seaduses sätestatud piirides. EhS § 27 lõikes 4 nimetatakse selliseid muudatusi täpsustamiseks, kuna üldjuhul eeldab detailplaneeringu lahenduse muutmine uue detailplaneeringu koostamist vastavalt PlanS § 140 lõikele 7. Kolmandal juhul on tegemist sisuliselt olukorraga, kus soovitud ehitustegevus eeldab küll detailplaneeringu koostamist, kuid seaduses sätestatud tingimustel asendatakse detailplaneeringu koostamine projekteerimistingimuste väljastamisega.

Magistritöö eesmärgiks on jõuda järelduseni, millises ulatuses võimaldab projekteerimistingimuste väljastamine seada ehitamisele täiendavaid piiranguid või tingimusi, mis ei tulene juba kehtivatest normidest. Samuti on töö eesmärgiks teha kindlaks projekteerimistingimuste väljastamise õiguslikus tähenduses usalduse kaitse küsimuses, ehk kas projekteerimistingimuste väljastamine ja nende järgimine adressaadi poolt toob endaga kaasa subjektile õiguspärase ootuse ja usalduskaitse saada ehitamiseks ehitusluba, ka olukorras kui haldusorgani poolt väljastatud projekteerimistingimused osutuvad õigusvastaseks, kuna väljastamisel on eksitud olulisel määral materiaalõiguse või menetlusnormide vastu.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse ehitusõiguses projekteerimistingimuste ajaloolist kujunemislugu ja antakse ülevaade täna kehtivas õiguses projekteerimistingimuste sätetest ning püstitatakse hüpotees, kas projekteerimistingimused on haldusakt või mitte, millega luuakse isikule õigusi, kohustusi või muudetakse neid. Käsitletakse projekteerimistingimuste väljastamist reguleerivat kehtivat regulatsiooni, selle kohaldamise

võimalikke kitsaskohti ning uuritakse haldusorgani poolt projekteerimistingimuste väljastamisel teostatavat diskretsiooni ulatust. Teises peatükis käsitletakse ja võrreldakse projekteerimistingimuste andmist detailplaneeringu kohustuse olemasolu korral (EhS § 27). Antakse lühike ülevaade detailplaneeringu kohustuse olemasolu korral detailplaneeringu koostamise kohustuse asendamisest projekteerimistingimustega PlanS § 125 lg 5 ja nende rakendamise eeldustest. Uuritakse Soome Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi seadustest tulenevaid projekteerimistingimustega sarnaseid sätteid. Kolmandas peatükis käsitletakse projekteerimistingimusi, kui avalik-õiguslikku vahendit omandiõiguse kitsendamisel ning looduskaitseseadusest¹³ (LKS) tulenevaid kitsendusi. Samuti käsitletakse olukorda, kus haldusorgan on väljastanud projekteerimistingimused õigusvastaselt ning analüüsitakse isiku usalduse kaitsega seotud küsimusi sellistel asjaoludel.

Magistritöö koostamisel on autor uurimismeetodina kasutanud eelkõige süstemaatilist ja võrdlev-analüütilist meetodit. Süstemaatilise meetodi allikateks on ehitus- ja planeerimisseadus. Võrdlev-analüütilise meetodi puhul on kogutud, uuritud ja süstematiseeritud Eesti Vabariigi ja Euroopa õiguskirjandust. Töö raames on täiendavalt uuritud ja analüüsitud Eesti, Soome ja Saksamaa seadusi ning nende kommentaare. Analüüsi Eestis eelnevalt kehtinud ja täna kehtivaid planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku redaktsioone ning kehtivat muinsus-kaitseadust, looduskaitseadust, keskkonna üldosa seadust, samuti Saksamaa planeerimisseadust, erinevate liidumaade ehitusseadustikke ning Soome maakasutuste ja ehitusseadust ning täiendavalt magistritöö teemaga haakuvat Eesti Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat. Magistritöös ei ole autor eraldi avanud planeeringutega seonduvat temaatikat, vaid käsitlenud planeeringutega seonduvat alapeatükkides niivõrd, kui see on teema avamiseks vajalik.

Projekteerimistingimuste temaatikat on eelnevatel aastatel magistritööde tasemel käsitlenud M. Tänavots 2021. a teemal „Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul“¹⁴, kus magistritöö eesmärk oli välja selgitada ja kirjeldada, millised on detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste piirid ning avati vastavate tingimuste sisu, mõistmaks, mida on lubatud projekteerimistingimustega täpsustada. Uuriti millised on detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmise õiguslikud

¹³ Looduskaitseadus¹ – RT I, 04.12.2024, 13.

¹⁴ Tänavots, M. Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2021.

eeldused ja asjakohased kaalutusõiguse piirid planeeringus tehtavate muudatuste lubamiseks. Projekteerimistingimuste temaatikat on käsitlenud ka E. Jallai teemal „Omandipõhiõiguste teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel“¹⁵, milles autor käsitles millised nõuded on kehtestatud piisavale seaduslikule alusele, et sätestada projekteerimistingimustega kitsendusi üldplaneeringu alusel ja kas liiga üldine üldplaneering vastab seadusliku aluse põhimõttele või on piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste puudumine üldplaneeringus aluseks projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks. Nimetatud magistritöodes on käsitletud eelkõige projekteerimistingimuste andmist detailplaneeringu kohustuse olemasolul, kuid mitte projekteerimistingimuste andmist detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel ja sellega seotud omandiõiguse kitsendamise temaatikat.

Magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust¹⁶ lähtuvalt on: omand (*ownership, property*), põhiõigused (*fundamentaals rights*), detailplaneeringud (*detailed plans; local plans*), üldplaneeringud (*general plans*).

¹⁵ Jallai, E. Omandipõhiõiguste teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2022.

¹⁶ Eesti märksõnastik - <https://ems.elnet.ee/index.php> (19.04.2025).

1. Projekteerimistingimused

1.1. Projekteerimistingimused Eesti ehitusõiguses

Taasiseseisvunud Eesti seadusandja leidis, et enam ei olnud võimalik kohaldada või taasjõustada 1939. aastal jõustunud Eesti Vabariigi ehitusseadust, kuna aastate jooksul oli nii Eestis, kui Euroopas toimunud suured muudatused kohaliku omavalitsuse planeeringu- ja ehitustegevuse korraldamise põhimõtetes.¹⁷ Ühte ehitusõiguslikku instrumenti, projekteerimistingimusi on Eesti Vabariigi seadusandluses reguleeritud juba alates 1995. aasta planeerimis- ja ehitusseaduses (PES).¹⁸ Planeerimise ja ehitamise põhimõte, nägi ette uute hoonete ehitamise ja olemasolevatele hoonetele juurdeehituste ehitamise ning maa-alade jaotamise kruntideks. Olemasolevate kruntide piiride muutmise linnades ja teistes tiheasustusega paikades ainult kohaliku omavalitsuse kehtestatud detailplaneeringu alusel (PES § 2 lg 1). PES § 2 lg 2 nägi ette hajaasustuses uute hoonete ehitamise ja olemasolevatele juurdeehituste tegemise kohaliku omavalitsuse antud projekteerimistingimuste alusel. Vastavalt PES § 2 lg 3 oli planeerimisalases tegevuses üheks olulisemaks põhimõtteks selle avalikkus, seega kõigist asjast huvitatud isikute õigeaegne informeeritus ja reaalne võimalus kaitsta oma huve. See printsiip oli Eesti ühiskonna jaoks uus, eriti arvestades meie ajaloolist kogemust, kus planeeringud koostati suletud ringis.¹⁹

Ehitusprojektide koostamisel tuli arvestada projekteerimise aluseid, mis määrasid arhitektuursed, ehituslikud ja muud projekteerimise lähteandmed. Linnades ja teistel tiheasustusega aladel olid projekteerimise peamised alused toodud ära detailplaneeringus, mille eesmärgiks oli määrata ära valla või linna territooriumi teatud osa hõlmav planeering ja lähiaastate ehitustegevuse suunamine. Projekteerimistingimused olid reguleeritud PES § 33, millega määrati kindlaks ehitusprojektide arhitektuursed ja ehituslikud lähteandmed.²⁰ Tulenevalt PES § 4 oli kohalikel omavalitsustel kohustus kehtestada kohalike olude arvestamiseks üldisteks ehitus- ja maakasutustingimuste seadmiseks valla- või linna

¹⁷ Planeerimis- ja ehitusseadus 5 SE. lk 27 – Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/853326c6-cbc1-360e-b83f-c722a43e4538/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus/> (30.03.2025)

¹⁸ Planeerimis- ja ehitusseadus – RT I 1995, 59, 1006.

¹⁹ Veinla, H. Juridica, Planeerimis- ja ehitusseadus 1996/1. lk 6.

²⁰ Veinla, H. Juridica, Planeerimis- ja ehitusseadus ehitusõiguse allikana 1996/2. lk 57.

haldusterritooriumitel ehitismäärused. 2002. aastal jõustunud planeerimisseaduse²¹ alusel võis PlanS § 9 lg 10 punktide 2 ja 3 tulenevalt projekteerimistingimuste andja ilma detailplaneeringut koostamata lubada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile üksikelamu või korterelamu ehitusprojekti koostamist. Järgida tuli esimesel juhul piirkonna hoonestuslaadi ja planeerimispõhimõtteid ning teisel juhul olemasolevate hoonete korruselisust ja ehituspinda.²² Antud tingimused on täna sisustatud teistsuguses sõnastuses PlanS § 125 lg 5.

2003. a jõustunud ehitusseadustiku²³ kohaselt oli ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks detailplaneeringu kohustuseta aladel projekteerimistingimused (EhS § 19 lg 1 p 2). Nagu ka eelnevalt kehtinud seaduses (PES), jättis seadusandja projekteerimistingimused määrata kohalikele omavalitsustele valla või linna ehitismäärusega, täpsustades seejuures, mida selline määrus reguleerima peab EhS § 19 lg 4 p 1-5, nendeks olid ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused (p 1); projekteerimistingimuste avalikustamise korra (p 2); ajutise ehitise ehitamise korra ja alad (p 3); linna või valla osade, sealhulgas miljöövääruslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded (p 4); kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtsajad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel (p 5). Kehtinud EhS-i redaktsiooni järgi on täheldatud varasemas kohtupraktikas, et projekteerimistingimused ei olnud instrumendiks, millega saaks kõrvaldada detailplaneeringuga vastuolus olevat õigusvastast ehitusluba²⁴ või projekteerimistingimuste väljastamine ei anna taotlejale muud õigust, kui tellida ainult ehitusprojekt.²⁵

EhS § 19 lg 3 kohaselt tuli projekteerimistingimused anda kohaliku omavalitsuse korraldusega, millega määrati kindlaks hoone või rajatise ehituslikud ja kujunduslikud lähteandmed. Projekteerimistingimuste andmise alus projekteerimistingimuste väljastamiseks tulenes kohalikele omavalitsustele nende enda poolt kehtestatud ehitismäärustest. Riigikohus on märkinud ehitismääruste kohaldamise kohta järgmist, projekteerimistingimuste väljastamisega teostab kohalik omavalitsus ulatuslikku kaalutlust, mis määrab kindlaks kindla ehitise püstitamise tingimused. Vajalik on eelkõige selliste otsuste motiveerimine, millega

²¹ Planeerimisseadus – RT I 2002,99, 579.

²² Mark, H. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. *Juridica* 1/2020 lk 17.

²³ Ehitusseadus – RT I 2002, 47, 297.

²⁴ TlnRnko 11.04.2008, 3-07-775, p 11.

²⁵ TrtHKo 22.01.2007/6, 3-06-2177.

kitsendatakse ehitusõigust üldplaneeringus või muu õigusaktiga võrreldes.²⁶ Riigikohus märkis, et projekterimistingimuste sisu, mida nendega reguleerida saab, peab olema eeskätt ehitusseaduses, mitte kohalike omavalitsuste määrustes.²⁷ „PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenev parlamendireservatsiooni olulisuse põhimõtte nõuab, et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu või kõrgema võimu kandja rahvas, olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule ega ühelegi teisele isikule või organile.“²⁸ Riigikohus on rõhutanud, et õigusakt on ainult siis põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt kooskõlas põhiseadusega.²⁹ Määrus on formaalselt siis põhiseadusega vastuolus, kui see on antud põhiseadusvastase volitusnormi alusel, ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas.³⁰ Materiaalne kooskõla tähendab, et põhiõigust riivav määrus on kehtestatud põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks ja sellel on proportsionaalne abinõu.³¹ Põhiseadusega kooskõlas olevaks ehitusmääruseks on peetud määrust, mis annab haldusorganile üksnes suunised ning põhimõtted, mis ei välista otsustamist iga üksikjuhtumi puhul individuaalselt.³²

Riigikohus on märkinud, et „kohaliku omavalitsuse üksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste, kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu tema isiku põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus.“³³ Seda sama põhimõtet toetab ka Euroopa kohalike omavalitsuse harta artikkel 4 lg 1, mille kohaselt peavad olema kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused kindlaks määratud põhiseaduse või seadusandlusega.³⁴ Nii on näiteks Soome Vabariigi põhiseaduses³⁵ (*PeL*) § 107 sätestatud, et olukorras, kus määrus on vastuolus põhiseaduse või muu seadusega, on selle rakendamine kohtus ja ametiasutustes keelatud. Soome õiguskirjanduses on täiendavalt täheldatud, et kui võimalik akt on vastuolus seadusega tuleb eelnevalt kindlaks teha, kas akti andjal on andmiseks volitus ja kas ta on andnud akti volituste piires. Juhul, kui selline tõlgendus lahendust ei too, võetakse tarvidusele aktide hierarhia ja eelkõige arvestatakse missugune akt on jõustunud

²⁶ RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06, p 9.

²⁷ Samas, p 12.

²⁸ Madise Ü. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 5 tr. Tallinn 2020: Tallinna Raamatutrükikoda, lk 53.

²⁹ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 37.

³⁰ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 57.

³¹ RKÜKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 28.

³² RKPSJKo 16.09.2014, 3-4-1-19-14, p 23.3.

³³ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 27.

³⁴ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta – RT II 1994, 26, 95.

³⁵ Suomen Perustuslaki – 11.6.1999/731
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (08.04.2025).

Kättesaadav

arvutivõrgus:

hilisemal perioodil.³⁶ Saksa õiguskirjanduses on märgitud, et seaduste ülimuslikkuse põhimõte on kehtiv piiramatult ja tingimusteta. See tuleneb kehtivate seaduste siduvusest ja kinnitatakse GG³⁷ artiklis 20 lg 3.³⁸ Ehitusseaduse 2009 aasta 1. mail jõustunud muudatusega³⁹ täiendati projekteerimistingimuste sätteid põhimõttega, et projekteerimistingimuste väljastamisel tuleb lähtuda planeeringutest või muul viisil maakasutust korraldavates dokumentides sisalduvatest ehituslikest tingimustest. Projekteerimistingimuste väljastajad said uue redaktsiooni kohaselt õiguse detailplaneeringu olemasolu korral täpsustada detailplaneeringus mitteolevaid arhitektuurilisi ja ehituslikke tingimusi.⁴⁰

Projekteerimistingimused täna kehtivas õiguskorras on sätestatud enamuses EhS 3. peatükis, § 26-34 ja planeerimisseaduses. Kuni 01.07.2015 kehtinud EhS § 19 lg 3 kohaselt loeti projekteerimistingimusteks ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke lisatingimusi, siis täna kehtiva ehitusseadustiku redaktsiooni kohaselt puudub projekteerimistingimustel sellekohane legaaldefiniitsioon. Seadus piiritleb, millal on vajalik projekteerimistingimuste väljastamine. EhS § 26 lg 1 kohaselt on selleks ehitusloa kohustuslik hoone või olulise avaliku huviga rajatis, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus. Saab väita, et antud sätte kohaldamise eelduseks on detailplaneeringu kohustuse puudumine ning projekteerimistingimused on nõutavad ehitusloakohustusliku⁴¹ hoone või rajatise püstitamiseks, kui selline tegevus toimub väljaspool linnu, alevaid või alevikke. Projekteerimistingimused on nõutavad ka hoone või rajatise püstitamiseks või laiendamiseks üle 33 protsendi selle esialgu kavandatavast mahust. Riigikohus on oma lahendis rõhutanud, et projekteerimistingimused antakse üldplaneeringu alusel ja need reguleerivad üksnes ehitamist, mitte kaevandamist.⁴²

Projekteerimistingimusi väljastavaks haldusorganiks on kehtiva ehitusseadustiku kohaselt üldjuhul kohalik omavalitsus (EhS § 28 lg 1). Kohaliku omavalitsuse selline pädevus projekteerimistingimuste väljastamisel tuleneb KOKS § 6 lg 1, mille kohaselt omavalitsuse üksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas muuhulgas ruumilist planeerimist, mis

³⁶ Saraviita, I. *Peruslaki*. Kariston Kirjapaino OY, Hämeenlinna 2011. lk 922.

³⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland väljaandmiskuupäev 23.05.1949. Viimati muudetud artikliga 1C v. 19.12.2022 I 2478. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (30.03.2025).

³⁸ Maurer, H. *Haldusõigus*. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004. lk 72.

³⁹ Ehitusseadustik - RT I 2009, 20, 132.

⁴⁰ Mark, H., lk 15.

⁴¹ Vt Ehs lisa 1.

⁴² RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013, p 22.

on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ja kuulub PS § 154 lg 1 kaitsealasse.⁴³ Vastavalt KOKS § 22 lg 2 otsustab õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused omavalitsusüksuse nimel volikogu, mis võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele, volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. Kui enne 1. juulit 2015 kehtinud EhS-i kohaselt nägi seadus ette ka eraldi volitusnormi kohaliku omavalitsuse volikogu poolt ehitusmääruse kehtestamiseks, siis täna kehtiva seaduse jõustumisel jäid omavalitsusete ehitusmäärused kehtima üksnes ulatuses, mis ei ole vastuolus alates 1. juulist 2015 jõustunud uute seadustega.⁴⁴

Projekteerimistingimuste baasnorm on täna kehtivas õiguskorras EhS § 26 lg 4, mille kohaselt projekteerimistingimustega määratakse asjakohasel juhul ehitise arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud tingimused. Ehitise arhitektuurilised tingimused puudutavad esmajoones ruumilist lahendust (PlanS § 6 lg 2) ja kujunduslikud tingimused käsitlevad hoone või olulise rajatise terviklahenduse detaile (PlanS § 6 lg 3). Kui arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste all on silmas peetud ehitise välisilmet, siis ehituslikud tingimused peavad tagama ehitise ohutuse.⁴⁵ EhS eelnõu koostajate eesmärk oli detailplaneeringus sätestatud ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste sisu ühtlustamine, et need oleksid võrreldavad. Kuna nii planeeringuga kehtestatava ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste eesmärk on sarnane, anda siduvad nõuded ehitise projekteerimiseks. Projekteerimistingimused erinevad detailplaneeringust selle poolest, et peale ehitusõiguse määramise, ei ole vaja lahendada muid küsimusi, mis tavaliselt on lahendatud detailplaneeringus.⁴⁶ Projekteerimistingimuste väljastamisel tuleb arvestada hoone või olulise rajatise⁴⁷ asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi EhS § 26 lg 3, et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga ning üldplaneeringus määratud tingimustega. Täiendavalt tuleb projekteerimistingimuste andmisel arvestada muinsuskaitse eritingimusi, kui need on nõutavad muinsuskaitseaduse kohaselt.⁴⁸

⁴³ RPKo 08.02.2022, 5-21-18, p-d 23, 24.

⁴⁴ Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus – RT I 30.12.2024, 7.

⁴⁵ Mark H., lk 18.

⁴⁶ Ehitusseadustiku seletuskiri (555 SE), lk 49.

⁴⁷ TlnRnKo 10.06.2021, 3-20-1518, p 16. Tallinna ringkonna kohtu hinnangul ei ole põhjust sisustada olulise avalikuga huviga rajatise mõistet ülemäära kitsendavalt.

⁴⁸ Muudatus jõustus 01.05.2019, viide muinsuskaitseadusele RT I, 07.03.2023, 61.

Seadusandja on pidanud vajalikuks seaduses sätestada ka need juhud, millal pädev asutus saab keelduda projekteerimistingimuste väljastamisest (EhS § 34). Sellisteks juhtudeks on näiteks olukorrad, kus on algatatud planeering ja sellega seoses on kehtestatud ajutine ehituskeeld, projekteerimistingimuste taotlus ei vasta üldplaneeringule, projekteerimistingimuste taotlus ei vasta EhS § 27 esitatud tingimustele, projekteerimistingimuste taotlus ei vasta õigusaktis või ehitise asukohast tulenevate avalik-õiguslike kitsendustele või projekteerimistingimuste alusel kavandatav ehtis võib ülemäära riivata kolmanda isiku õigusi. Ehitusseadustikus määrati täiendavalt kindlaks projekteerimistingimuste menetluskord ja projekteerimistingimuste kehtetuks tunnistamise alused.

Projekteerimistingimuste andmisest keeldumise põhjuseks EhS § 32 p 6 kohaselt saab olla asjaolu, kui EhS § 31 lg 4 p 1 nimetatud asutus on jätnud projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastamata ja eelnõu muutmine ei ole võimalik. Sellise olukorra realiseerudes on sunnitud projekteerimistingimuste andja andma keelduva haldusakti juhul, kui projekteerimistingimuste taotleja ise ei otsusta projekteerimistingimuste taotlust tagasi võtta. EhS seletuskirja kohaselt on välja toodud näitlik loetelu ministeeriumitest ja nende valitsemisala asutustest, kellega tuleb projekteerimistingimuste eelnõu kooskõlastada. On täheldatud, et loetelu ei ole lõplik, mistõttu kooskõlastajate määramisel on suur vastutus projekteerimistingimuste andjal.⁴⁹ Riigikohus on oma varasemas praktikas märkinud, et kooskõlastus ametiasutusega on menetlustoiming ja ei kujuta endast iseseisvat haldusakti.⁵⁰ PlanS § 4 lg 4 alusel on Eesti Vabariigi valitsus oma määrusega⁵¹ kehtestanud koostöö korra, mille kohaselt võib olla vaja kooskõlastada projekteerimistingimused erinevate ministeeriumite või ametitega. Näiteks Keskkonnaametiga tuleb projekteerimistingimused kooskõlastada, kui maa-alal asub kaitstav loodusobjekt või kui toimub projekteerimistingimuste alusel avalikku veekogusse ehitise kavandamine või projekteerimistingimustele koostatakse keskkonnamõju hindamine. Projekteerimistingimuste menetluses võivad arvamuste andjad olla peale piirinaabrite kolmandad isikud HMS § 11 lg 1 p 3 mõistes. HMS § 11 lg 1 p 3 sätestab, et menetlusosaline on isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik). Ei saa välistada, et projekteerimistingimuste väljastamisel võib olla ka isikuid, keda projekteerimistingimuste väljastamine puudutab projekteerimistingimuste väljastamise kooskõlastuse andjana (HMS §

⁴⁹ Ehitusseaduse seletuskiri (555 SE), lk 61-63.

⁵⁰ RKHKo 19.04.2007. 3-3-1-12-07, p 19; RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 4.

⁵¹ Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused. Vabariigi Valitsuse määrus. – RT, 22.12.2015, 12 - RT I, 29.12.2024, 39.

11 lg 1 p 4).⁵² HMS § 11 lg 1 p 4 kohaselt võib selleks olla haldusorgan, kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Näiteks on peetud Keskkonnaministrit selliseks isikuks planeerimismenetluses ehituskeeluvööndi asjus.⁵³ Riigikohus on märkinud, et menetlusosalise teavitamata jätmine teda puudutavas lahendis, muudab õiguse olla kaasatud vastasel juhul illusoorseks.⁵⁴

Ehitusseadustiku kohaselt otsustab projekteerimistingimuste menetleja, kas ta korraldab projekteerimistingimuste väljastamise menetluse avatud menetlusena või mitte, kuid projekteerimistingimuste andmisel detailplaneeringu olemasolul EhS § 27 või detailplaneeringu kohustuse olemasolu PlanS § 125 lg 5 peab projekteerimistingimuste väljastaja puudutatud isikud kaasama. Projekteerimistingimuste kehtivuse tähtjaks on 5-aastat nende väljastamise ajahetkest EhS § 33 lg 1, tingimusega, et vajadusel võib pädev asutus projekteerimistingimuste kehtivuseks määrata teistsuguse tähtaja või seda muuta. Kui sama ehitise (sama taotluse esemega) ehitamiseks on antud uued projekteerimistingimused, muutuvad varem antud projekteerimistingimused kehtetuks (EhS § 33 lg 2).

Projekteerimistingimuste sisu, millega määratakse kindlaks ehitise ehituslikud- ja kujunduslikud tingimused on oma olemuselt jäänud sarnaseks. Seadusandluses on kirjutatud detailsemalt lahti menetlusnormid ning juhud, millal on vaja korraldada projekteerimistingimuste menetlus avatud menetlusena, mis teistpidi on toonud kaasa kohtumenetluste arvu kasvu. Projekteerimistingimuste andmisel on seaduses sätestatud juhtudel võimalik valida detailplaneeringu menetluse ja projekteerimistingimuste menetluse vahel, mida varasemates redaktsioonides ei võimaldatud. Projekteerimistingimuste andja volitusnorm on kirjutatud seadusandlusesse. Kuigi kohalike omavalitsuste määrused võisid toetada lähimuse ehk subsidiaarsuse põhimõtet, siis autori hinnangul soodustas selline käsitlus erinevates kohalikes omavalitsustes projekteerimistingimuste väljastamisel isikute erinevat kohtlemist, mis oli kuni 2009 aastani vastuolus parlamendireservatsiooniga.

⁵² Ehitusseadustiku seletuskiri (555 SE), lk 62.

⁵³ RKHKo 21.09.2011. 3-3-1-5-11, p 17.

⁵⁴ RKHKm 30.09.2022. 3-21-2395, p 20.

1.2. Ehitusõiguse põhimõtted

Ehitusõiguse põhimõteteks loetakse ehitusseadustikukohaselt hea tava-; ehitise ohutuse-; keskkonnasäästlikkuse- ja asjatundlikkuse põhimõtteid. Hea tava põhimõtte kohaselt EhS § 7 tuleb projekteerida ja ehitada selle kohaselt ning lähtuda heast tavast ka muus ehitusseadustikus reguleeritud küsimustes.⁵⁵ Siiski jääb hea ehitustava seaduses täpsemalt määratlemata ja sisustamata. Hea ehitustava mõistet ei ole üritatud seaduses teadlikult täpsemalt määratleda. Hea tava seaduses sisustamisel võib olla enam negatiivseid, kui positiivseid tagajärgi. Milline iganes hea ehitustava definitsioon ka ei oleks, ei oleks see täiuslik ega annaks ammendavalt edasi selle tegelikkuse tähendust ja mõtet, eriti arvestades, et hea tava on ajas muutuv nii kvalitatiivselt kui ulatuselt.⁵⁶

Ehitise ohutuse põhimõttest tulenevalt on ehitise, selle ehitamine ja kasutamine ohutu, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale, keskkonnale ja riigi julgeolekule (EhS § 8). Riigikohus on oma lahendis märkinud, et ehitisele kasutusloa andmisest keeldumine on kaalutusotsus ja kasutusloa saab anda ka ehitisele, mille ehitusluba oli vastuolus detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloa otstarbel on ohutu ja ei too kaasa õiguste riivet kolmandatele isikutele ega ka ülemäärast riivet avalikule huvile.⁵⁷ Ohu tuvastamisel, tuleb seda ohutuse põhimõttest lähtuvalt hinnata objektiivse kõrvaltvaataja pilguga.⁵⁸

Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte sätestab põhimõtte, mille kohaselt peab ehitamine ja ehitise kasutamine olema keskkonnasäästlik ning ehitise ehitamisel ja selle rajamisel tuleb kasutada säästlikult loodusvarasid (EhS § 9). Keskkonnasäästlikkuse põhimõtte ei ole praktikas alati üheselt mõistetav ega mõõdetav, see võib olla konfliktis teiste väärtustega, majanduslike kaalutlustega ja ka keskkonnasäästlikkuse eri ilmingutega. Seega eeldab selle põhimõtte järgimine paratamatult erinevate eesmärkide vahel sobiva tasakaalu leidmist. Projekteerija, ehitaja ja ehitise kasutaja võivad keskkonnasäästlikkuse puhul lähtuda erinevatest kaalutlustest, mille tõttu võidakse jõuda ka erinevate järeldusteni.⁵⁹

⁵⁵ RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930, p 15.

⁵⁶ Ehitusseadustiku seletuskiri (SE 555), lk 15.

⁵⁷ RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 17.

⁵⁸ RKKKo 30.10.2006, 3-1-1-95-06, p 12.

⁵⁹ Ehitusseadustiku seletuskiri (SE 555), lk 17.

Asjatundlikkuse põhimõtte tähendab hoolsuskohustuse täitmist. Asjatundlikkuse eelduseks on tegevuse eripärale vastavad teadmised ja oskused (EhS § 9 lg 1). Riigikohus on märkinud oma lahendis, et asjatundlikkuse eelduseks on tegevuse eripärale vastavad teadmised ja oskused.⁶⁰ Asjatundlikkuse põhimõtte kohaselt peab majandus- ja kutsetegevuse raames tegutsev isik tegema nii ehitusprojekti koostamisel, kui ehitise ja rajatise ehitamisel koostööd teiste seal osalevate isikutega, et tagada ehitamise ratsionaalsus ning ehitusprojekti osade kokkusobivus ja ehitise osade koostoime (EhS § 9 lg 3).

Eelpool kirjeldatud põhimõtetest tuleb lähtuda projekteerimistingimuste andmisel. Ehitusprojekt koostatakse ehitusloa kohustusliku hoone koostamiseks (EhS § 26 lg 1). Ehitusprojekt peab vastama nõuetele (EhS § 13 lg 1). Ehitusprojekti koostamisel tuleb arvesse võtta nii planeeringut, kui ka projekteerimistingimusi (EhS § 14 lg 1 p 3). Ehitusluba annab õiguse ehitada ehitise, mis vastab ehitusloa andmiseks olevale ehitusprojektile.⁶¹

1.3. Projekteerimistingimuste siduvus

Projekteerimistingimused on ehitusõiguslik instrument, millega määratakse kindlaks ehitise või olulise avaliku huviga rajatise ehituslikud-, arhitektuurilised- või kujunduslikud tingimused ehitise- või rajatise projekteerimiseks. Autor peab vajalikuks selgitada, millise haldustegevuse liigiga on projekteerimistingimuste andmisel tegemist ning millal on projekteerimistingimused õiguspärased.

HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54). HMS § 55 lg 1 kohaselt peab olema haldusakt selge ja üheselt mõistetav. HMS § 60 lg 1 sätestab, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igapähele,

⁶⁰ RKTko 05.04.2023, 2-20-1836, p 14.

⁶¹ TrtRnKo 18.06.2020, 3-19-674/22, p 24.

sealhulgas ka kohtule (HMS § 60 lg 2 1.lause).⁶² Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa (HMS § 60 lg 2 2.lause).⁶³ Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel (HMS § 60 lg 2 3.lause).⁶⁴ Riigikohus on selgitanud, et projekteerimistingimused on ehitusloa eelhaldusakt. ⁶⁵ Eelhaldusaktile kohaldatakse HMS § 52 lg 2 tulenevalt haldusakti sätteid. Seega on projekteerimistingimused õiguspärased, kui projekteerimistingimused on antud pädeva haldusorgani poolt, antud andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ning kehtiva õigusega kooskõlas, proportsionaalsed, kaalutusvigadeta ning vastavad vorminõuetele.

Projekteerimistingimustega määratakse kindlaks osa ehitisele esitatavatest nõuetest.⁶⁶ Mingeid õigusi ega kohustusi adressaadile eelhaldusaktiga veel ei tekitata, küll aga on hilisemas otsuse lähtealusena eelhaldusaktis kindlaks määratud või tuvastatud asjaolud nii asutusele, kui menetlusosalistele siduvad.⁶⁷ HMS koostajate eesmärk oli asutuste töö lihtsustamiseks anda eelhaldusaktile õigusjõud s.t välistada eelhaldusaktiga kindlaksmääratud küsimustes hilisem vaidlustamine. Seadus otsesõnu sellist piirangut aga ei sätesta. Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohaselt sai eelhaldusakti vajadusel vaidlustada koos lõpliku haldusaktiga, mis varasema Riigikohtu praktikakohaselt olenes eelhaldusakti vaidlustamiseviitest.⁶⁸ Koheselt tuleb vaidlustada sellised eelhaldusaktid, mis kindlasti või suure tõenäosusega toovad kaasa isikule subjektiivsete õiguste riive ja mille vaidlustamise vajadusest isik pidi aru saama.⁶⁹ Ehitusseadustiku eelnõu seletuskirja kohaselt on projekteerimistingimuste eesmärk mh ära hoida hilisemaid vaidlusi ehitusloa taotlemisel, kaasata puudutatud isikud ning anda siduvaid nõudeid ehitise projekteerimiseks.⁷⁰ Eelhaldusakti puhul peab siduva otsuse tegemine olema haldusorgani tahe, see tähendab tuvastades lõpliku otsuse jaoks mingi asjaolu, peab tuvastamisel olema haldusorgani eesmärgiks see, et hilisema otsuse langetamisel selle asjaoluga arvestatakse.⁷¹ HMS § 60 lg 2 kehtivusest tulenevalt tuleb projekteerimistingimusi ehitusloa

⁶² RKHKo 24.11.2022. 3-20-120, p 14.

⁶³ RKHKo 05.11.2008. 3-3-1-49-08, p 9.

⁶⁴ RKHKo 26.03.2014. 3-3-1-55-13, p 16.

⁶⁵ RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 16.

⁶⁶ RKHKo 20.06.2023. 3-20-19 p 16.

⁶⁷ Pilving Ivo. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006. lk 143.

⁶⁸ RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 9.

⁶⁹ Aedmaa A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 259.

⁷⁰ RKHKo 20.06.2023, 3-20-19, p 16.

⁷¹ RKHKm 03.05.2004. 3-3-1-18-04, p 10.

andmisel järgida, sõltumata nende võimalikust õigusvastasusest.⁷² Õiguskirjanduses on leitud, et eelhaldusakt on siduv, järgnevas menetluses eelhaldusaktiga reguleeritud küsimuste juurde ilma eelhaldusakti muutmata tagasi pöörduda ei saa. Seega erinevad eelhaldusaktid esialgsetest haldusaktidest.⁷³

Eesti õiguskorras tunnistatakse eelhaldusaktide HMS § 52 lg 1 p 2 mõistes ainult tuvastavaid haldusakte, kuigi on olemas ka reguleerivad eelhaldusaktid.⁷⁴ Haldusorganitel on keelatud hilisemates menetlustes võtta oma otsuse aluseks fakte, mis ei ole tuvastava haldusaktiga kooskõlas. Nii nagu haldusaktid üldse kehtivad ja on siduvad sõltumata õiguspärasusest, tuleb ka tuvastavas haldusaktis kindlaks tehtud asjaoludest lähtuda sõltumata sellest, kas tuvastatu tegelikult tõele vastab.⁷⁵ See, millal on eelhaldusakti andmine mõttekas, s.t millal ta kiirendab menetlust, sõltub tugevalt konkreetsest juhtumist. Vahel võib eelhaldusakt menetlust üldse aeglustada – algavad vaidlused eelhaldusakti õiguspärasuse üle, ilma et oleks teada, kas lõplik haldusakt üldse antakse. Eesti kohtupraktikas on eelhaldusaktiks peetud näiteks tervisekontrolli tulemusel väljastatud tervisetõendit mootorsõidukijuhtimisega seotud haldusmenetluses,⁷⁶ veeteenuslepingu tariife, sest nendega määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks veeteenuse hinna määramisel tähtsust omavad asjaolud,⁷⁷ kõrgharidustaseme õppe raames tehtavaid hindamisotsuseid,⁷⁸ riigihanke pakkumuse kutse dokumente.⁷⁹ Samas ei ole Riigikohus eelhaldusaktiks näiteks pidanud laenutingimusi. Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et erinevalt riigihanke alusdokumentidest ning ravilepingute konkursi tingimustest ei ole laenutingimused eelhaldusakt⁸⁰, sest ta on üldise iseloomuga dokument ja reguleerib kõiki asjaomastele tingimustele vastavaid laenutaotlusi. Nii on ka Riigikohtu halduskolleegium märkinud, et kontrollakt ei kvalifitseeru eelhaldusakti alla, kui asutusel puudub pädevus eelhaldusakte anda.⁸¹

Võrdluseks Saksamaa õiguskirjanduses on leitud eelotsuse siduvuse kohta Hesseni ehitusseadustiku kommentaarides, et kui ehitamise eelotsust ei ole tagasi võetud või tühistatud,

⁷² RKHKo 20.06.2023, 3-20-19 p 16.

⁷³ Merusk, K., Pilving I. (koost.) Halduskohtumenetluse seadustik komm. vlj. Juura Kirjastus 2013, lk 72.

⁷⁴ Aedmaa, A., lk 256.

⁷⁵ Pilving I., lk 137.

⁷⁶ RKHKo 04.12.2019, 3-18-1273, p 13.

⁷⁷ RKHKo 12.12.2017, 3-11-1355, p 17.3.

⁷⁸ RKHKo 04.03.2012, 3-3-1-68-12, p-d 20, 21.

⁷⁹ RKHKm 12.12.2011, 3-3-1-52-11, p 21.

⁸⁰ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 23.

⁸¹ RKHKo 12.11.2019. 3-16-1573, p 31.

on see ehitusloa menetluses siduv.⁸² Samuti on Hartmut Maurer leidnud, et Saksamaa õiguspraktikas on näiteks ehitusõiguses enim kasutatav eelotsus, mitte nõusolek, kuna esimene neist on enam õiguslikku kindlust pakkuv.⁸³ Eelotsust tuleb samas rangelt lahus hoida projekteerimistingimuste väljastamisest, sest eelotsus antakse konkreetse ehitise konkreetse osa, nt tehnosüsteemi kohta, s.t eelotsuses käsitletakse loa üksikuid eeldusi.⁸⁴ Baieri ehitusseaduse kohaselt on ametiasutus eelotsuse pikendustaotluse alusel kohustatud eelotsuse tingimusi pikendama, kui ei esine avalik-õiguslikke takistusi. Seejuures on ametiasutusel kohustus mitte ainult kontrollida, kas faktiline või õiguslik olukord on muutunud, vaid võib ka lisada eelotsuse kehtivuse pikendamisel täiendavaid aspekte ja asjaolusid, mis jäid varem tähelepanuta. Ühtlasi võib asutus sellisel juhul oma eelmisest eelotsusest teostada teistmoodi kaalutusotsuse ja oma varasemast õiguslikust arvamusest kõrvale kalduda.⁸⁵

Tulenevalt HMS § 61 lg 2 kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Varasemas kohtupraktikas märgiti, et projekteerimistingimuste kujundav mõju ei ammendu ehitusprojekti koostamisega ja ehitusloa väljastamisega.⁸⁶ Riigikohus on selgitanud, et projekteerimistingimused ei ole samaväärsed detailplaneeringuga. Projekteerimistingimused on üks osa ehitusloa menetlusest, sest nende siduvus on seotud ühe konkreetse ehitusloaga ning ehitusloa andmisega projekteerimistingimuste õiguslik tähendus ammendub.⁸⁷ Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et haldusakti ammendumiseks peab ära langema haldusakti igasugune õiguslik mõju ja praktiline tähendus.⁸⁸

Kokkuvõtvalt saab järeldada, tuginedes kohtupraktikale ja õiguskirjandusele, et projekteerimistingimuste puhul on tegu avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud ehitusloa eelhaldusaktiga, mis on siduvad ja täitmiseks kohustuslikud kõigile olenemata nende

⁸² Hornmann, G. *Hessische Bauordnung* (HBO). Komm 4. Aufl. München: 2022. Rn 19a. Hesseni ehitusseadustik (edaspidi HBO) – kehtib alates 07.07.2018.

⁸³ Maurer H., lk 147.

⁸⁴ Maurer H., lk 146.

⁸⁵ Busse, J. Kraus, S. *Bayerische Bauordnung*. Komm. Werkstand: 148. EL September 2022. C.H.Beck BayBo Art.71 *Vorbesheid*. Decker, Rn 139-141. Baieri ehitusseadustiku kommenteeritud vlj.

⁸⁶ TlnRnKo 12.03.2015, 3-13-1844, p 10.

⁸⁷ RKHKo 20.06.2023. 3-20-19, p 18.

⁸⁸ RKHKm 03.12.2021. 3-14-50421, p 21.

õigusvastasusest. Tuginedes Riigikohtu praktikale ammenuvad projekteerimistingimused ehitusloa väljastamisega.

1.4. Projekteerimistingimuste andmisel teostatav kaalutlus

Projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel teostab kohalik omavalitsus vaieldamatult ulatuslikku kaalutlust.⁸⁹ Õiguskirjanduses on leitud, et kaalutluse ja määratlemata õigusemõisted moodustavad haldusõiguse ühe vaieldavama valdkonna ja põhimõtteline käsitlus viib õigusdogmaatiliste ja õigusteoreetiliste küsimuste juurde.⁹⁰ Projekteerimistingimuste väljastamisel teostab haldusorgan ulatuslikku kaalutusõigust, mis vajab selgitamist. Tulenevalt HMS § 4 lg 1 on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsuste tegemist või valida erinevate otsuste vahel kaaludes põhjendatud huve. HMS § 4 lg 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Riigikohus on selgitanud, et kaalutusotsuse korral võib haldusorgan otsuse või toiminguga korral valida erinevate toimimisviiside vahel ning kaalutusõiguse teostamisel peab olema seaduslik alus, see alus peab tulema igal üksikjuhul asjakohasest õigusnormist.

Eristada tuleb otsustuskaalutlust ja valikukaalutlust. Neist esimese korral tuleb küsida, kas haldus üldse tahab rakendada otsustuskaalutlust ehk rakendada lubatud abinõu. Teise juhul, millise lubatud abinõudest tahab kasutusele võtta ehk valikukaalutlust. Kaalutusveega on tegu siis, kui haldusorgan ei järgi seadusest tulenevaid nõudeid.⁹¹

Kaalutusõiguse teostamisel ja ohtude prognoosimisel saab haldusorgan arvestada vaid nende asjaoludega, mis talle otsuse tegemisel teada pidid olema.⁹² Kohtu roll ei ole kaalutusõiguse teostamisel ümber hinnata kaalutusotsuse otstarbekust, vaid, kas kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas otsus on kooskõlas kehtiva õigusega ja õiguse üldpõhimõtetega.⁹³ Kaalutusotsuse tegemisel tuleb

⁸⁹ RKKHo 04.05.2006, 3-3-1-28-06, p 9.

⁹⁰ Maurer, H., lk 96.

⁹¹ RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p 863.

⁹² RKKHo 28.09.2023, 3-21-979, p 37.

⁹³ RKKKo 04.05.2006, 3-1-1-14-14, p 864.; RKKHo 14.10.2023, p 38.; RKKHo 02.04.2014 3-3-1-72-13, p 23.

haldusorganil järgida volituse piire, nende eesmärki, proportsionaalsuse ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.⁹⁴ Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et kaalutlusotsuse otstarbekust tuleb eristada proportsionaalsusest, täiendavalt ei teosta kohus kaalutlusõiguse teostamist haldusorgani eest. Seevastu kohtus proportsionaalsuse testi tegemine ei ole kaalutlusõiguse teostamine haldusorgani eest, vaid kaalutlusõiguse piiride järgimise kontrollimine sealhulgas proportsionaalsuse põhimõttega.⁹⁵ Riigikohus on märkinud, et kaalumisel tuleb arvesse võtta ka asjakohaseid mittesiduvaid dokumente, sh ka koostamisel oleva kõrgema astme planeeringute eesmäärke. Kaalutlusõiguse teostamisel peab avalik haldus järgima mitte üksnes õigusakte, vaid arvestama kõikide oluliste asjaoludega.⁹⁶

Kehtiva seadusandluse kohaselt peab projekteerimistingimuste andja arvestama, et projekteerimistingimused ei oleks vastuolus avaliku huviga. EIK praktika kohaselt on oluline leida avalikust huvist lähtuvate piirangute ja omaniku õiguste vahel õiglane tasakaal.⁹⁷ Kui esmapilgul võib tunduda, et avalik huvi kuulub ka kaalutlusotsuse mõjusfääri, siis Riigikohus on märkinud, et määratlemata õigusmõistete sisustamisel on tegu hindamisotsusega, mida tuleb lahus hoida kaalutlusotsusest.⁹⁸

Kokkuvõtvalt saab autor asuda seisukohale, et kaalutlusõiguse teostamisel tuleb järgida volituse piire ja eesmärki ning kas kaalutlusõiguse teostamisel on omandiõiguse riive proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja mõõdukas seatud eesmärgi saavutamiseks ning lähtuda igast üksikjuhtumist iseseisvalt.

1.4.1. Projekteerimistingimustega arvestamine üldplaneeringus

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb projekteerimistingimuste väljastamisel lähtuda kehtivast üldplaneeringust, st projekteerimistingimused antakse kehtiva üldplaneeringu alusel. Üldplaneeringu eesmärk on planeerimisseaduse PlanS § 74 lg 1 kohaselt kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Tulenevalt PlanS § 74 lg 3 võib seada üldplaneeringuga kinnisomandile kitsendusi. See oma-

⁹⁴ RKHKo 13.06.2023, 3-3-1-42-03, p 29.

⁹⁵ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 25.

⁹⁶ RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 12.

⁹⁷ Õiguskantsleri kiri 01.03.2019 nr 6-1/190281/1901126 „Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud“, viide nr 4 – Sporrang ja Lönnorth, nr 7151/75 7152/75, § 69.

⁹⁸ RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198, p 14.

korda tõstatab küsimuse, kas ja mis ulatuses saab projekteerimistingimustega ehitusprojekti koostamiseks, st ehitamiseks tingimusi seada ning kas need tingimused saavad olla ka haldusvälise isiku jaoks kitsendavad. Autori hinnangul on võimalik asuda siin erinevatele seisukohtadele. Kitsalt vaadates ei saaks projekteerimistingimustega seada kitsendavaid tingimusi, mis ei tulene otseselt planeeringust või siis eriseadusest, nagu näiteks muinsuskaitseadusest (MuKS)⁹⁹ või LKS-ist. Teisalt võimaldab EhS § 26 lg 4 punktides 1-9 sätestatu seada erinevaid piiranguid katusekaldele, ehitusalusele pinnale või arhitektuursele stiilile ning ei ole võimalik eeldada, et üldplaneeringu menetluses, selle üldistusastmest tulenevalt, saab selliseid iga hoone põhiseid lahendusi kindlaks määrata. Lisaks on võimalik ka kolmas käsitlus, et üldplaneering peab tingimused ette andma, kuid need ei saa üldplaneeringu üldistusastmest tulenevalt olla lõpuni ammendavad ning seetõttu saab ja mõnel juhul ka peab projekteerimistingimustega projekteerimise lähteandmeid täpsustavalt sisustama. Autor peab vajalikuks järgnevates alapeatükkides uurida, mis ulatuses on projekteerimistingimused seotud üldplaneeringuga.

PlanS § 74 lg 5 sätestab, et üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ja detailplaneeringu koostamise kohustuste puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus. Täiendavalt kuulub üldplaneeringu ülesannete hulka projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine (PlanS § 75 lg 1 p 18). Üldplaneering on sellega hõlmatud maa-ala terviklik ruumilahendus, mille kehtestamisel tuleb lähtuda tasakaalustatud erinevatest huvidest, arvestades ka maaomanike omandipõhiõigusi. Üldplaneeringu maakasutus- ja ehitustingimused ei ole pelgalt soovituslikud, vaid siduvad igäihele.¹⁰⁰ Üldplaneeringu olemasolu ja sellega arvestamise nõue on tähtis, et üldplaneeringu menetluse kaudu oleks avalikkusele tagatud võimalused kaasa rääkida konkreetse piirkonna ehituslike- ja arhitektuuriliste tingimuste kujunemisel. Planeerimisseaduse eesmärkidega ei oleks kooskõlas see, kui kohalik omavalitsus loobuks ehituslike ja arhitektuuriliste tingimuste sätestamisest.¹⁰¹ Üldplaneeringu puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse peamise üldist ruumilist arengut suunava õigusaktiga ja sellest tulenevalt saab kohalik omavalitsus määrata täiendavad alad ja juhud, mille puhul on kohustuslik detailplaneeringu PlanS § 125 koostamine. Ehitusseaduse seletuskirjas peeti tähtsaks asjaolu,

⁹⁹ Muinsuskaitseadus – RT I, 11.03.2023, 45.

¹⁰⁰ RKHKo, 28.03.2024, 3-21-1370, p 20.

¹⁰¹ Mark, H., lk 21.

et isikul oleks üheselt mõistetav, millal ning millistel põhjustel on detailplaneeringu koostamine kohustuslik ja millal mitte. Seletuskirja koostajad pidasid oluliseks, et üldplaneeringu alusel oleks vajadusel võimalik anda välja projekteerimistingimusi.¹⁰²

Üldplaneeringu volitusnormi seada kinnisomandile kitsendusi tuleb käsitleda laialt. Selle all tuleb silmas pidada planeerimisseadust tervikuna, selle üldpõhimõtteid, rahvusvahelisi õigusakte ja nõudeid, mida tuleb käsitleda volitust täpsustava normina. Antud normist ei tulene, et kinnisomandile võiks seada mistahes kitsendusi. Üldplaneeringuga saab lahendada ainult neid küsimusi, mida seadus lubab käsitleda. Üldplaneeringu alusel seatud kitsenduste seadmine ei välista kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses KAHOS¹⁰³ või kahju hüvitamise nõude õigust riigivastutuse seaduse RVastS¹⁰⁴ alusel.¹⁰⁵

Riigikohus on märkinud, et planeerimisvõim ehk planeerimisautonoomia on nii üld- kui detailplaneeringu tasandil kohaliku omavalitsuse pädevuses.¹⁰⁶ Planeerimine on kohaliku omavalitsuse autonoomne otsus selle üle, milliseid küsimusi tuleb üldplaneeringus konkreetselt reguleerida ja milliseid üldisemalt ning milliseid omandikitsendusi on vaja seada üldplaneeringu seaduse alusel, et tasakaalus oleksid erinevad huvid ja see on kaalutusotsuse tuum.¹⁰⁷ Üldplaneeringu kaudu toimuv ruumiline planeerimine on hõlmatud enesekorraldusõigusega ja kohaliku elu küsimus. Kohaliku omavalitsuse kaalutusruum üldplaneeringu koostamisel pole piiramatult, selles ei või jätta tähelepanuta omavalitsusüksuse keskkonna säästmise kohustust ning vajadust kaitsta subjektiivseid õiguseid PS § 14 ja riigi huve PlanS § 3 lg 1, § 10, § 12 lg 2. Üldplaneeringuga saab õigusi piirata üksnes konkreetse piisavalt täpse volitusnormi alusel, mida kohalik omavalitsus võib rakendada.¹⁰⁸

Autori hinnangul on selliseks konkreetseks volitusnormiks EhS § 26 lg 4, mida projekteerimistingimuste andja võib rakendada.

¹⁰² Planeerimisseaduse seletuskiri (571 SE), lk 127-128. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus/> (27.04.2025)

¹⁰³ Kinnisvara avalikes huvides omandamise seadus – RT I, 04.12.2024, 10.

¹⁰⁴ Riigivastutuse seadus – RT I, 11.03.2023, 86.

¹⁰⁵ Õiguskantsleri kiri 30.01.2019 nr 6-1/190039/1900541 „Omandikitsendused üldplaneeringu alusel.“

¹⁰⁶ RKPJKo 06.12.2022, 5-22-5, p 42.

¹⁰⁷ RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658, p 14.

¹⁰⁸ Samas p 15.

Kokkuvõtvalt autor järeldab, et projekteerimistingimuste andmisel peab haldusorgan arvestama üldplaneeringuga ja seal olevate kitsendustega, mida ta ei saa täiendavalt projekteerimistingimustega seada. Üldplaneering on ühiskondlik kokkulepe, sellega hõlmatud maa-ala terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel kindlaks maakasutus- ja ehitustingimused (PlanS § 3 lg 1), kuid seadusest tuleneva volitusnormi alusel on projekteerimistingimuste väljastajal kaalutlusruum täpsustamaks hoone kõrgust, mahtu, paiknemist üksteise suhtes või krundil ulatuses, mis jääb üldplaneeringus, selle üldistusastmes määratud hoonestuslaadi kriteeriumite piiridesse, arvestades sealjuures väljakujunenud keskkonda, avalikku huvi, proportsionaalsust ja kolmandate isikute õigusi.

1.4.2. Projekteerimistingimuste andmisel arvestamine väljakujunenud keskkonnaga, sealhulgas hoonestuslaadiga

EhS § 26 lg 3 p 1 kohaselt peab pädev asutus projekteerimistingimuste andmisel arvestama hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi. Sellest tulenevalt peab autor vajalikuks need mõisted üldisel kujul avada, sest projekteerimistingimuste andja peab projekteerimisõiguse väljastamisel antud terminite ja sõnapaari üle teostama kaalutlusotsust.

Keskkonna mõiste on mitmetahuline, nii võib eristada, näiteks sotsiaalset-, majanduslikku või tehnoloogilist keskkonda ning see loetelu pole ammendav. PlanS § 12 lg 2 tulenevalt peab asustus planeerimisel jälgima ja tasakaalustatult käsitlema juba ehitatud keskkonda ja looduskeskkonda, arvestades olemasolevat keskkonda ja asukohast tulenevaid asjaolusid.¹⁰⁹ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse¹¹⁰ (KeÜS) § 1 p 1 kohaselt on keskkonnahäiringute vähendamise eesmärgiks tagada keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist ja vara ning kultuuripärandit. Statistikaameti veebilehel on kirjeldatud, et nii üleilmsed, kui ka kohaliku keskkonna eesmärgid on suunatud paljuski sellele, et saavutada tasakaal piiratud ökoloogiliste ressursside ja inimeste heaolu

¹⁰⁹ Plans § 12 lg 2 uus sõnastus jõust. 13.01.2022. Muutus mõiste „rohealadid“ mõistega „looduskeskkonda“, kuna asustuste planeerimisel ei pea ehitatud keskkonda tasakaalustama mitte ainult rohealadega (mis on looduskeskkonna osaks), vaid looduskeskkonnaga tervikuna. PlanS seletuskiri (Planeerimiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 378 SE). Rohealade termin tõsteti ümber PlanS § 6 p 16, mille kohaselt on roheala loodusliku või inimtekkelise päritoluga taimkattega ala linnas kui asustusüksuses, alevis ja alevikus ning tiheasustusega alal.

¹¹⁰ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus¹ – RT I, 30.12.2023, 11.

vahel.¹¹¹ Lihtsustatult on keskkonna mõiste all silmas peetud olemasolevat keskkonda, mille kohaselt tähendab keskkond otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse ning elukvaliteedi põhimõtte selgitusi.¹¹²

Kõige objektiivsema hinnangu planeeritava hoone või rajatise keskkonnamõjule annab selle hindamine ja vajadusel leevendusmeetmete kohaldamine. Tulenevalt EhS § 31 lg 1 peab pädev asutus otsustama keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse projekteerimistingimustele andmise menetluse käigus. Pädevaks asutuseks võib lugeda tegevusloa andjat. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse¹¹³ (KeHJS) § 9 nimetab tegevusloa andjat otsustajaks. Tegevusluba võib olla KeHJS § 7 tähenduses muuhulgas ehitusluba või olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav muu dokument. Projekteerimistingimused otseselt mingisugust tegevust teha ei luba, mistõttu ei saa neid lugeda tegevusloaks KeHJS tähenduses. Küll aga on projekteerimistingimused seotud ehitusloa menetlusega, mida tuleb arvestada ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti koostamisel ning mille alusel tehakse otsus ehitusloa väljastamiseks. Ehitusluba on tegevusluba KeHJS tähenduses.

KeÜS § 8 sätestab keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõtte. Üheks keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise hoovaks on keskkonnakaalutluste menetluse lülitamine võimalikult varajases staadiumis. Eeltoodust saab järeldada, et olulist keskkonnamõju võib olla mõistlik hinnata juba võimalikult varases faasis, ehk projekteerimistingimuste väljastamise menetluses. Keskkonnamõju hindamise algatamise või mittealgatamise otsustab otsustaja vastavalt KeHJS § 11 lg 2. Keskkonnamõju algatamise või mittealgatamise üle otsustamist tegevusloa menetluses võib jagada põhimõtteliselt kolmeks: kui planeeritav tegevus kuulub KeHJS § 6 lg 1¹¹⁴ sätestatud kohustuslike tegevuste alla, siis tuleb keskkonnamõju hindamine algatada igal juhul. Kui planeeritav tegevus ei kuulu eelnimetatud sätte alla, kuid kuulub KeHJS § 6 lg 2-4¹¹⁵ sätestatud tegevuste hulka, peab otsustaja andma eelhinnangu, kas planeeritavale tegevusele on oluline keskkonnamõju või mitte. Kui tegevus ei kuulu KeHJS § 6 sätestatud

¹¹¹ Statistikaameti veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/keskkond> (07.04.2025)

¹¹² Ehitusseadustiku seletuskiri (555 SE), lk 48.

¹¹³ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus¹ – RT I, 28.09.2023, 10.

¹¹⁴ Sellisteks tegevusteks on näiteks KeHJS § 3 lg 1 p 22 kohaselt ohtlike jäätmete põletamine; KeHJS § 3 lg 1 p 30 kohaselt kõrgpingeliinide püstitamine, kui selle pinge on vähemalt 220 kilovatti ja pikkus üle 15 kilomeetri jne.

¹¹⁵ Sellisteks tegevusteks on näiteks KeHJS § 3 lg 2 p 1 kohaselt põllu, metsa- ja kalamajandus ning maaparandus; KeHJS § 3 lg 2 p 8 kohaselt tselluloosi-; paberi-; puidu- või tekstiilitööstus või nahaparkimine jne.

tegevuste hulka võib suure tõenäosusega väita, et planeeritaval tegevusel ei ole olulist keskkonnamõju. Keskkonnamõju hindamise algatamise vajadus otsustatakse tegevusloa esitamisel taotleja poolt. Mida tuleb KeHJS tähenduses pidada tegevusloaks, on ära toodud KeHJS § 7.

Kuna projekteerimistingimuste väljastamise taotlus ei ole tegevusluba KeHJS § 7 tähenduses, siis ei ole projekteerimistingimusi väljastaval asjakohasel asutusel ka võimalik algatada keskkonnamõjude hindamist projekteerimistingimuste väljastamise menetluses, isegi kui selline vajadus asjakohasele asutusele tundub ilmselge olevat. Paraku võimaldab KeHJS keskkonnamõju hindamise algatada asjakohase asutuse initsiatiivil alles ehitusloa taotluse esitamisel. Küll aga annab KeHJS § 26¹ lg 1 võimaluse keskkonnamõju hindamise algatamiseks enne tegevusloa (antud kontekstis ehitusloa) taotluse esitamist juhul, kui projekteerimistingimuste taotleja ise sellise taotluse esitab. Sellise, enne tegevusloa taotluse esitamist keskkonnamõju hindamise läbiviimine võiks olla taotleja huvides, kuna võimaldab varakult välja selgitada ehitusloa saamise perspektiivikuse ja võimalikud leevendusmeetmed, mis tuleb ehitusprojektis kavandada. Ilma selleta peab taotleja arvestama võimalusega, et ehitusluba võidakse jätta kas üldse väljastamata või tuleb juba korra projekteeritud ehitist oluliselt ümberprojekteerida tulenevalt keskkonnamõju hindamise aruandes nõutavatest leevendusmeetmetest.

Hoonestuslaadi mõiste on avatud PlanS § 6 p 4, milleks loetakse hoonestuslaadi piirkonnaks hoonestusele iseloomulike tunnuste kogumit, mis võib seisneda hoone kõrguses, mahus, krundijaotuses, hoonete paiknemises üksteise suhtes või krundil. Ka Plans § 75 lg 1 p 18 kohaselt on üldplaneeringu ülesanneteks planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sealhulgas ka projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrgusepiirangu ja haljastusnõuete määramine. EhS seletuskirjas avatakse hoonestuslaadi mõiste järgnevalt. Selleks loetakse piirkonnale hoonestusele iseloomulikke tunnuste kompleksi, mis võib seisneda hoone kõrguses, mahus, krundijaotuses või paiknemises teineteise suhtes või krundil.¹¹⁶ On leitud tuginedes

¹¹⁶ Ehitusseadustiku seletuskiri (555 SE), lk 48.

varasemale kohtupraktikale, et hoonestuslaadi mõiste all tuleb kontrollida, kas kavandatav hoone sobitud piirkonda või on ilmselgelt sobimatu.¹¹⁷

Kui olemasolevat keskkonda saab vaadelda objektiivselt, siis autori hinnangul ei ole täiendava ehitusõiguse hoonestuslaadi määramisel võimalik lõpuni subjektiivsust vältida. Ehitusvaldkonnas on kasutusel arvukalt termineid või nimetusi, mida pole üheski õigusaktis defineeritud. Alati saab vaielda selle üle, kas üks katus on piisavalt lame, et olla lamekatus või piisavalt kõrge harjaga, et olla viilkatus, sest ehitustehniliselt on võimalik projekteerida ja ehitada hoone katus, mis visuaalselt näeb lamekatuse moodi välja, kuid on samas 45° kaldega. Küsimus sellest, kas üks hoone on ilus või kole või kuidas ta sobitub olemasolevasse keskkonda jääb alati subjektiivseks. Isegi kui mõne eksperdi või ka grupi ekspertide subjektiivsete arvamuste koondkokkuvõttega üldplaneeringu taseme haldusaktiga kehtestada, ei muuda autori hinnangul veel subjektiivset hinnangut oma olemuselt objektiivseks. Samas olukorras, kus üldplaneering annaks väga täpsed ja konkreetsed juhised iga võimaliku hoone projekteerimiseks, tekiks autori hinnangul küsimus arhitektide loominguvabadusest.

Autor väidab eeltoodu põhjal, et on küsitav kas üldplaneeringu üldistusastmes saab projekteerimise lähteandmeid igaks üksikuks juhiks kindlaks määrata. Autor tugineb ka Riigikohtu praktikale, milles märgitakse, et „maakasutus üksikasjade, sh mõne üksiku kinnistu kasutuskorra kindlaksmääramine ei peaks olema üldplaneeringu ülesanne. Üldplaneering peab planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste koosseisus määrama maakasutuse juhtotstarbe, st piirkonna maakasutuse valdava otstarbe, mis annab piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad (PlanS § 6 p 9 ning § 75 lg 1 p 18 ja lg 4). Kuniks juhtotstarbele vastav maakasutus jääb piirkonnas valdavaks, võib üldplaneeringu elluviimisel piirkonna mõnes osas näha ette ka teistsuguse maakasutuse“.¹¹⁸ Seega kui üldplaneeringu üldistusaste on selline, et selle põhjal ei saa alati ka konkreetset maakasutuse otstarvet määrata, siis ei saa üldplaneeringu üldistusastmest tulenevalt määrata kindlaks ka seda, milline on konkreetse ehitise katuse kalle või tüüp või milline on ehitise täpne korruselisus või mis toone võib kasutada ehitise fassaadil.

¹¹⁷ Mark, H. lk 20.

¹¹⁸ RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370, p 19.

2. Projekteerimistingimuste piiritlemine

2.1. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu kohustuse olemasolul

Kui üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine PlanS § 74 lg 1, siis detailplaneeringu eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine, mis on lähiaastate ehitustegevuse aluseks (PlanS § 142 lg 2). Detailplaneeringu ülesanded on sätestatud PlanS § 126. PlanS § 10 lg 1 kohaselt peab planeerimisalase tegevuse korraldaja tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse. Tulenevalt PlanS § 10 lg 3 peab kohalikku huvi väljendav planeering lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljenduva planeeringuga ning vajaduse korral arvestama teisi ruumilist aspekte väljendavate strateegiliste dokumentidega.

Projekteerimistingimuste andmist detailplaneeringu olemasolul reguleerib EhS § 27, antud paragrahvi lõike 1 kohaselt antakse projekteerimistingimused, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viia aasta (p 1); detailplaneeringu kehtestamise järel on ilmnenud olulisi uusi asjaolusid või oluliselt on muutunud planeeringuala või selle mõjuala, mille tõttu ei ole enam võimalik detailplaneeringut täielikult ellu viia, või (p 2); detailplaneeringu kehtestamise järel on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu elluviimist (p 3). EhS § 27 lg 3 sätestab, et EhS § 27 lg 1 alusel ei anta projekteerimistingimusi detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahenduse olemuslikuks muutmiseks, üldplaneeringut muutva detailplaneeringu täiendamiseks, avaliku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitistele lisatingimuste andmiseks ega riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu täiendamiseks.

Antud sätte eesmärk on piiritleda, millal ei ole lubatav anda detailplaneeringule lisaks projekteerimistingimusi. See omakorda välistab olukorra, et projekteerimistingimused väljastatakse olukorras, kus tegelikult peab koostama uue detailplaneeringu. Ehitusseadustiku seletuskirja kohaselt ei tohi anda projekteerimistingimusi detailplaneeringu olemuslikuks

muutmiseks.¹¹⁹ Olemuslik muutmise tähendab, et sekkutakse varasemalt kokku lepitud lahenduse ning varasema lahenduse põhimõtteline elluviimine ei ole enam võimalik. Projekteerimistingimused peavad lähtuma kehtivast üldplaneeringust.¹²⁰

EhS § 27 lg 4 sätestab loetelu neist detailplaneeringuga lahendatavatest küsimustest, mille vähest täpsustamist projekteerimistingimustega ei ole üldjuhul põhjust pidada detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks. Viidates EhS seletuskirjale leiab Tallinna ringkonnakohus, et EhS § 27 eesmärk on halduskoormuse vähendamiseks anda võimalus projekteerimistingimustega täpsustada vananenud või ebatäpseid detailplaneeringuid, kuid seejuures ei ole lubatud projekteerimistingimuste väljastamise kaudu kehtestada sisulist uut planeeringulahendust.¹²¹

Ringkonnakohtute praktikas on detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks EhS 27 lg 3 tähenduses hinnatud näiteks soovi projekteerimistingimustega vähendada ehituskeeluvööndit,¹²² samuti olukorda, kus detailplaneeringu kohaselt oli kinnistutele lubatud püstitada korterelamud maksimaalselt 355 korteriga, kuid taotleti projekteerimistingimusi oluliselt suuremas mahus eluruumide ehitamiseks.¹²³ Detailplaneeringu olemuslikku muutmist on lisaks nähtud selles, kui detailplaneeringus kavandatud gaasivarustuse teenindamiseks seotud ärihoone asemel kavandatakse üldse tavandihoone-krematoorium¹²⁴ või muudetakse oluliselt krundi hoonestusala paiknemist.¹²⁵ Seevastu ei ole kohtud pidanud detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks seda, kui planeeringuala kõrval asuvale kinnistule avalikult teelt juurdepääsu tagamiseks pikendatakse detailplaneeringus ettenähtud tupikteed¹²⁶ või projekteerimistingimustega täpsustatakse tänava liikluskorraldust selliselt, et detailplaneeringu kohaselt jalakäijatele eraldatud alale suunatakse ka jalgratturid ja teised kergliiklejad.¹²⁷

Seaduse seletuskirja kohaselt ei saa EhS § 27 alusel anda projekteerimistingimusi avalikku veekokku ehitamisel, sest avalike veekogudega võivad seotud olla olulised riiklikud huvid, nagu näiteks riigikaitse, julgeolek, keskkonnakaitse, rahvusvaheline transport jne. Täiendavalt

¹¹⁹ EhS seletuskiri (SE 555), lk 52.

¹²⁰ TlnRnKo 23.11.2022, 3-21-2644, p 12; TlnRnKo 10.11.2022, 3-20-2429, p 19.

¹²¹ TlnRnKo 10.06.2021, 3-20-1344, p 12.

¹²² TlnRnKo 21.11.2017, 3-16-2496, p 11.

¹²³ TrtRnKo 18.06.2020, 3-20-1344, p-d 14-15.

¹²⁴ TlnRnKo 19.02.2021, 3-19-1749, p-d 30-37.

¹²⁵ TlnRnKo 25.03.2021, 3-20-712, p 31.

¹²⁶ TlnRnKo 29.06.2017, 3-15-1873, p 18.

¹²⁷ TlnRnKo 14.10.2022, 3-21-1611, p-d 17-18.

on lisatud, et projekteerimistingimusi ei saa anda riigi eriplaneeringu täiendamiseks, sest sellises olukorras tuleb koostada uus riigi eriplaneering.¹²⁸

2.1.1. Projekteerimistingimustega detailplaneeringu täpsustamine

Kui detailplaneeringu kohustuse puudumisel määratakse asjakohasel juhul hoone või olulise rajatisele projekteerimistingimused, ehk väljastatakse ehitusprojekti koostamisel siduvad lähteandmed EhS § 26 alusel, siis kehtiva detailplaneeringu olemasolu korral saab EhS § 27 alusel täpsustada nimetatud paragrahvi lõikes 4 toodud ulatuses projekteerimistingimustega detailplaneeringuga juba kehtestatud ehitusõigust. Praktikast on detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste puhul põhjendanud vaidlusi sõna täpsustama täpne tähendus. Seaduse kirjutamisel välditi teadlikult sõnu muutma või täiendama, sest need oleksid tähendanud haldusakti muutmisele ehk kehtetuks tunnistamisele kohalduvate normide rakendamist, mis omakorda oleks viinud detailplaneeringu muutmise menetluse algatamiseni.¹²⁹

Erialakirjanduses Sandra Mikli ja Ago Pelisaar, et sõnade muutmise ja täpsustamise vahel on õhkõrn piir.¹³⁰ Seetõttu järeldatakse, et täpsustama all mõeldakse detailplaneeringus toodud tingimuste konkretiseerimist, mitte nende muutmist. Termin täpsustama omab EhS § 27 lg 4 kontekstis olulist rolli, kui detailplaneeringu kohustuse puudumisel määratakse projekteerimistingimustega asjakohasel juhul hoone või rajatise kasutamise otstarve, suurim lubatud ehitusalane pind, kõrgus ja vajadusel sügavus. Projekteerimistingimustega täpsustatakse detailplaneeringu olemasolul küll kasutamise otstarve, sealhulgas võib täpsustada elamu või büroohoone kasutusotstarvete aluseks oleva krundi kasutamise sihtotstarvete osakaalu, kui vastavad sihtotstarbed on mõlemad varasemalt detailplaneeringuga ette nähtud. Artiklis juhitakse tähelepanu asjaolule, et täpsustamise all on peetud silmas tingimuste konkretiseerimist ning sõna sealhulgas tuleb tõlgendada kitsendava terminina.¹³¹

¹²⁸ EhS seletuskiri (555 SE), lk 54.

¹²⁹ Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimused. *Juridica* III/2016, lk 189.

¹³⁰ Samas.

¹³¹ Samas. lk 190. „Seaduse koostamisel peeti silmas, et sõnal „sealhulgas“ on kitsendav iseloom. See tähendab näiteks, et ehitise kasutamise otstarvet võib täpsustada ainult elamu või büroohoone kasutusotstarbe muutmiseks (EhS § 27 lg 4 p 1). Samas keeleliselt tähendab „sealhulgas“ näidet või selgitust, et muuhulgas on mõeldud ka nimetatud tingimusi. Kui lähtuda keelelisest tõlgendusest, siis võib kasutusotstarbe täpsustamine minna liiga ulatuslikuks.“

EhS § 27 lg 4 p 1 järgi võib asjakohasel juhul täpsustada hoone detailplaneeringus käsitletud kasutamise otstarvet, sh võib täpsustada elamu või büroohoone kasutusotstarvete aluseks oleva krundi kasutamise osakaalu, kui vastavad sihtotstarbed on mõlemad varasemalt detailplaneeringus ette nähtud ja täiendavalt peab esinema EhS § 27 lg 1 projekteerimistingimuste andmise alus.¹³² Kui projekteerimistingimustega detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel määratakse vastavalt hoone või olulise rajatise asukoht, suurim lubatud hoonete või rajatise arv ja ehitisealune pind, siis kehtiva detailplaneeringu olemasolul saab projekteerimistingimustega täpsustada asjakohasel juhul hoone või olulise rajatise hoonestusala tingimusi. Sealhulgas hoonestusala suurendamist, vähendamist, keeramist või nihutamist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest. Kui hoonestusala suurendatakse, vähendatakse, keeratakse või nihutatakse rohkem kui 10 protsenti, ei piisa üksi projekteerimistingimuste andmisest ning muuta tuleb detailplaneeringut, mis PlanS § 140 lg 7 kohaselt eeldab uue detailplaneeringu koostamist. Kui seda mingil põhjusel tehtud ei ole, on ehitusprojekt detailplaneeringuga vastuolus.¹³³

Kohtupraktikas on täheldatud, et ehitusalase pinna piirangu eesmärgiks on krundi liigse täisehitamise vältimine eelkõige visuaalsest aspektist.¹³⁴ Samuti tuleb suhtuda ka ehitusalase pinna vähendamisse projekteerimistingimuste andmisel, s.t detailplaneeringu menetluse käigus avalikkusega kokku lepitud ehitusmahtu ja mida võib pidada samuti kehtiva detailplaneeringu lahenduse muutmiseks.¹³⁵ Samas lahendis on Tartu ringkonnakohus, tuginedes EhS seletuskirjale leidnud, et arhitektuurne tingimus puudutab konkreetset arhitektuuri- ehitise välimust, kunstilist lahendust, mis kajastub eelkõige detailides ja „need võivad tuleneda ehituslikust ja tehnilistest lahendustest, kuid võivad olla ka lihtsalt „ilu“ pärast“. Ehituslik tingimus käsitleb eelkõige konstruktsiooni, kuidas ehitis püsib ja kuidas seda on ohutu kasutada ning leidnud, et arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määramine ei ole iga detailplaneeringu puhul nõutav, kuid planeeringu koostamise korraldajal on soovi korral seda võimalik siiski teha.¹³⁶

¹³² TlnRnKo 19.02.2021, 3-19-1749, p-d 31, 33.

¹³³ TlnRnKo 07.09.2022, 3-20-1401, p 25.

¹³⁴ TlnRnKo 28.03.2012, 3-3-1-14-2, p 22.

¹³⁵ TrtRnKo 18.06.2020, 3-19-674, p 20, 21.

¹³⁶ Samas.

Ehitusseadustiku seletuskirja kohaselt sarnaneb projekteerimistingimuste loetelu detailplaneeringu kohustuse puudumisel ehitusõiguse mõiste sisule planeerimisseadusest. Eelnõu koostajate eesmärk on olnud detailplaneeringus sätestatud ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste sisu ühtlustamine, et need oleksid võrreldavad.¹³⁷ Kui projekteerimistingimuste väljastamisel detailplaneeringu kohustuse puudumisel EhS § 26 kohaste projekteerimistingimuste andmisel saab haldusorgan ise otsustada, kas projekteerimistingimused antakse tavapärasel haldusmenetluses või avatud menetluses, siis EhS § 27 alusel projekteerimistingimuste väljastamine kehtiva detailplaneeringu täpsustamiseks on tulenevalt EhS § 31 lg 1 kohaselt avatud menetluse läbiviimine kohustuslik.¹³⁸ Erinevalt detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel väljastatavatest projekteerimistingimustest, millega määratakse hoone või olulise rajatise kõrgus ja vajadusel sügavus vastavalt EhS § 26 lg 4 p 5, on kehtiva detailplaneeringu korral EhS § 27 lg 4 p 3 kohaselt lubatud projekteerimistingimustega kõrguse ja vajadusel sügavuse muutmine kuni 10 protsendi ulatuses esialgselt detailplaneeringu lahendusest. Sama, kuni 10 protsendine piirang on tulenevalt EhS § 27 lg 4 p 2 detailplaneeringus kindlaksmääratud hoone asukoha hoonestusala muutmiseks.

Autor eeltoodud seisukohaga päris ei nõustu, et terminit „täpsustama“ tuleb mõista detailplaneeringus toodud tingimuste täpsustamist ja konkretiseerimist. EhS § 27 lg 4 kohaselt saab näiteks täpsustada kehtivat detailplaneeringut nii, et kavandatava hoone asukoht ja kõrgus muutuvad. Sellisel muutumisel on küll selge piir kuni 10 protsenti, kuid see ei tähenda veel detailplaneeringu lahenduse kitsendavat konkretiseerimist, vaid autori hinnangul küll piiratud mahus, kuid siiski laiendavat detailplaneeringu muutmist. Autori hinnangul on EhS § 27 sõnakasutus täpsustama asjakohane põhjusel, et teha selget vahet PlanS § 140 lg 7 kohase detailplaneeringu muutmise ja EhS § 27 lubatud planeeringulahenduse piiratud mahus muutmise vahel.

2.1.2. Projekteerimistingimustega krundi täpsustamine

Krundiks loetakse detailplaneeringuga määratud maa-ala, millele on antud ehitusõigus, krundi kasutamise sihtotstarve määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist

¹³⁷ EhS seletuskiri (555 SE), lk 37.

¹³⁸ Antud muudatus ehitusseadustikus jõustus 13.01.2022 – RT I, 03.01.2022, 1.

kasutada. Krundi hoonestusala on planeeringus määratud krundi piiritletud osa, kuhu võib püstitada ehitusõigusega lubatud hooneid ja rajatisi (PlanS § 6).

Kui EhS § 26 sätestatud regulatsioon ei käsitle krundi, kui ehitamiseks kavandatud maaüksusega seonduvat, siis EhS § 27 lg 4 p 8 kohaselt täpsustatakse planeeringuala hoonestuslaadi, sealhulgas krundijaotust, kui see on seotud ehitusliku kompleksi ehitamisega, tingimusel et ei muutu planeeringualale esialgselt antud ehitusõigus. Kuna detailplaneeringu koostamise puudumise korral lahendatakse ehitamiseks vajalikud maatoimingud maakorraldusseaduse¹³⁹ (MaaKS) alusel ilma detailplaneeringut koostamata ning mõiste krunt kasutamine on omane üldjuhul ainult detailplaneeringutele, siis puudub EhS § 26 alusel projekteerimistingimuste väljastamise korral selleks ka vahetu vajadus. Küll aga on autor oma praktikas kokku puutunud olukordadega, kus EhS § 26 alusel väljastatakse projekteerimistingimused HMS § 53 alusel kõrvaltingimusega, mille kohaselt tuleb katastriüksuselt, millele uue hoone püstitamise eesmärgil projekteerimistingimused väljastatakse, enne ehitusloa väljastamist jagada välja hoone teenindamiseks vajalik eraldiseisev katastriüksus, millele määratakse maakasutuse sihtsotstarve ehitusloa väljastamisel vastavalt ehitatava hoone kasutusotstarbele.

Riigikohus on leidnud, et EhS § 27 lg 4 p 8 rakendamisel on võimalik ka detailplaneeringu olemasolul projekteerimistingimustega täpsustada detailplaneeringuga ettenähtud krundijaotust, kuid üksnes juhul, kui selle käigus ei muutu detailplaneeringuga määratletud ehitusõigus ulatuses, mis eeldaks uue detailplaneeringu koostamist. Kolleegium sedastab, et „Muudatused kehtivad detailplaneeringuga sätestatud ehitusõigustes võivad riivata avalikku huvi enam kui muudatused katastriüksuste piirides.“ Samuti ei saa kolleegiumi hinnangul olla PlanS § 126 lg 6¹⁴⁰ eesmärgiks „välistada detailplaneeringu kehtivuse ajal igasugune võimalus kinnisasja jagamiseks“.¹⁴¹

Eelviidatud Riigikohtu Halduskolleegiumi lahend avardas autori hinnangul tunduvalt EhS § 27 lg 4 p 8 rakendamise võimalusi. Kuni kõnealuse otsuseni sai järeldada, et EhS § 27 lg 4 p 8 võimaldab küll projekteerimistingimustega muuta või siis täpsustada detailplaneeringuga

¹³⁹ Maakatastriseadus – RT I, 04.12.2024, 16.

¹⁴⁰ PlanS § 126 lg 6 on sõnastuses „Detailplaneeringu ülesanded: Kui detailplaneeringus on krunt määratud, on see katastriüksuse moodustamise alus“.

¹⁴¹ RKHKo 10.01.2022, 3-20-952, p 20.

kehtestatud krundi piire, kuid mitte täiendavaid krunte moodustada näiteks olukorras, kus detailplaneeringuga on nähtud ette mitme kortermaja paiknemine ühel krundil. Eelviidatud lahendi põhjal saab järeldada tulevikus võimalust olukorras, kus detailplaneeringus määratud ehitusõigust ei muudeta või planeering olemuslikult sellest ei muutu, saaks igale kortermajale oma krundi ette näha. Kuna vaadeldavas kaasuses pidas Riigikohus võimalikuks detailplaneeringu järgselt maatulundusmaa sihtotstarbega krundi, millele ei olnud detailplaneeringuga ehitusõigust määratud, jagamist lihtsate maakorraldustoimingutega ka ilma detailplaneeringu lahendust täpsustavate projekteerimistingimusi väljastamata, siis eeldaks autori hinnangul krundi jagamine, millele on detailplaneeringuga ehitusõigus määratud, (konkreetsena näite puhul mitu kortermaja ühel elamukrundil) siiski eelnevalt projekteerimistingimustega ehitusõiguse moodustada soovivate uute kruntide vahel ära jagamist.

Samuti tekib autori jaoks küsimus, et kui detailplaneeringuga ettenähtud krundi jagamine pole välistatud, kas jagamise korral on alati välistatud jagatavale katastriüksusele maakasutuse sihtotstarbe määramine, mida kehtiv detailplaneering pole ette näinud. Näiteks olukorras, kus planeeringujärgselt moodustatud elamukrundi läbib tagumise kinnistu juurdepääsutee ning sellise tee talumiseks on planeeringus ettenähtud servituudi vajadus tagumise kinnistu igakordse omaniku kasuks. Kui nüüd maaomanikud soovivad mingil põhjusel juurdepääsutee teenindamiseks vajaliku maa eraldi katastriüksusena elamukrundist välja jagada, tuleks sellise kinnistu maakasutuse sihtotstarbeks määrata tee kui ehitise kasutusotstarbe järgi transpordimaa. Teise näitena saab tuua olukorra, kus detailplaneeringu järgselt on ettenähtud krunt kortermaja ehitamiseks, koos samal kinnistul paikneva mänguväljakuga. Peale kortermaja ja mänguväljaku valmimist soovib korteriühistu, et omavalitsus võtaks mänguväljaku enda hooldada, kuna mänguväljak ei ole aiaga piiratud ja seda kasutavad ka teised naabruskonna lapsed. Omavalitsus ei pruugi olla selle vastu, et selline mänguväljak enda hooldusele võtta, kuid keeruline on teha omavalitsuse eelarvest kulutusi eraomandis oleva mänguväljaku korrashoiuks. See oleks võimalik, kui mänguväljak elumaa krundi koosseisust välja jagada ja moodustada selleks eraldiseisev üldmaa maakasutuse sihtotstarbega katastriüksus, mis antakse munitsipaalomandisse.

Mõlemas näites toodud kaasuse lahendamine oleks võimalik, kui koostada sellel otstarbel eraldi detailplaneering või tunnistada kehtiv detailplaneering vähemalt osaliselt kehtetuks. Mõlema

menetluse läbiviimine eeldab avatud menetlust. Uue detailplaneeringu koostamine võib aega võtta aastaid ja detailplaneeringu osaline kehtetuks tunnistamine kuni pool aastat. Detailplaneeringu osaline kehtetuks tunnistamine konkreetse krundi osas võib endaga ka kaasatua vaidlusi naaberkinnistute omanikega, kuna kehtetuks tunnistamisel kaovad ka konkreetselt kinnistult detailplaneeringuga ettenähtud maakasutus- ja ehitustingimused. Oluliselt mõistlikum ning HMS § 5 sätestatud haldusmenetluse üldpõhimõtete koostöös, oleks selliseid olukordasid lahendada justnimelt EhS § 27 kohases projekteerimistingimuste menetluses, kuid tänane seaduse regulatsioon ega kohtupraktika sellist lähenemist ei võimalda.

2.2. Projekteerimistingimuste väljastamine detailplaneeringu koostamise kohustuse korral

PlanS § 125 lg 5 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui: ehitise sobitub mahuliselt ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sealhulgas piirkonna hoonestuslaadi (p 1), üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega (p 2). Sealjuures peavad esinema PlanS § 125 lg 5 punktides 1 ja 2 sätestatud tingimused kumulatiivselt.¹⁴² Tulenevalt PlanS § 125 lg 6 määrab kohaliku omavalitsuse üksus Plans § 125 lg 5 sätestatud juhul projekteerimistingimustega EhS § 26 lõikes 4 nimetatud tingimused.

PlanS § 125 lg 5 rakendamise kohta on Riigikohus leidnud, et „säte on ilmselt kehtestatud ehitusõigust taotleva isiku halduskoormuse vähendamise, haldusmenetluse kiirema ja ökonomisema läbiviimise ning avalike vahendite säästlikuma kasutamise eesmärgil. Sätte rakendamine ei pane naaberkinnistu omanikku oma õiguste ja huvide eest seismisel halvemasse menetluslikku olukorda. Seadused tagavad naaberkinnistu omanikule projekteerimistingimuste andmise ja detailplaneeringu koostamise menetluses võrdväärsed võimalused oma õiguste ja huvide kaitsmiseks: õiguse olla menetluses kaasatud EhS § 31 lg 3; PlanS § 127 lg 2; haldusmenetluse seaduse (HMS) § 11 lg 1 p 3; õiguse avaldada oma arvamust EhS § 31 lg 4 p

¹⁴² RKHKo 20.06.2023, 3-20-19, p 24.

2; PlanS § 133 lg 1; HMS § 40 ning õiguse, et tema õigusi ja põhjendatud huvisid kaalutakse EhS § 31 lg 5; PlanS § 10 lg 1; HMS § 4 lg 2.¹⁴³ Kohtupraktikas on leitud, et et PlanS § 125 lg 5 eelduste täitmine ei anna isikule õigust ignoreerida kehtiva planeeringu olemasolu, isegi kui planeering ei hõlma tervet ehituskrunti.¹⁴⁴

Üldplaneeringu nõuete järgimisega on Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses leidnud, et lisaks üldplaneeringule peab haldusorgan arvestama taotleja „huvide ja omandipõhiõigusega ning leidma tasakaalu PlanS § 10 lg 1, järgides proportsionaalsuse põhimõtet PS § 10, ehitise sobivust ümbrusesse PlanS § 125 lg 5 p 1; ehitusseadustiku § 13 lg 1. Planeerimisel peab võimaluse korral soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist (PlanS § 12 lg 1).¹⁴⁵ Kuigi viimane lahend puudutab detailplaneeringu koostamist, mitte projekteerimistingimuste väljastamist, ei näe autor põhjust, miks samu põhimõtteid ei tuleks rakendada ka projekteerimistingimuste väljastamise menetluses.

Kui piiritleda projekteerimistingimuste andmist ja detailplaneeringu koostamist, siis seisneb nende oluline erinevus siduvuses üldplaneeringuga. Tulenevalt EhS § 33 punktist 2 keeldutakse projekteerimistingimuste väljastamisest, kui projekteerimistingimuste taotlus ei vasta üldplaneeringule. Seega ei saa projekteerimistingimustega minna vastuollu kehtiva üldplaneeringuga ega seda muuta. Seevastu PlanS § 142 võimaldab detailplaneeringu menetluses teha põhjendatud ettepaneku üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks. Täiendav erinevus projekteerimistingimuste andmisel ja detailplaneeringu koostamisel seisneb autori hinnangul selles, et kui projekteerimistingimuste väljastamisel lähtutakse konkreetsest hoonest ja mõnikord ka konkreetse hoone juurde kuuluvatest abihoonetest (nt elamu ja selle juurde kuuluvad abihooned), siis detailplaneeringu koostamisel on pigem fookuses planeeritav ala ja sellele määratav terviklahendus. Kui projekteerimistingimuste korral keeldutakse nende väljastamisest olukorras, kus taotleja poolt soovitud ehitist pole võimalik kavandada, siis detailplaneeringu menetluses ei ole taotleja algne taotlus haldusorgani jaoks lõpuni siduv. Näiteks võib olla detailplaneering algatatud seoses maaomaniku sooviga ehitada maatükile tootmishoone, kuid menetluse käigus jõuab haldusorgan tulemuseni, et antud alale on võimalik rajada küll büroo- või laohoone, kuid mitte rasketööstust. Seevastu projekteerimistingimuste

¹⁴³ RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023, p 22.

¹⁴⁴ RKHKo 20.06.2023, 3-20-19, p 24.

¹⁴⁵ RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901, p 14.

väljastamisel oleks mõeldamatu, et kui taotleja soovib näiteks elamut püstitada, siis väljastatakse taotleja tahte vastaselt projekteerimistingimused külakaupluse püstitamiseks. Oluline erinevus projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu puhul on ka nende kehtivus ajas. Kui projekteerimistingimused kehtivad EhS § 33 lõike 1 kohaselt 5 aastat, kui pädev asutus ei ole määranud teistsugust tähtaega, siis detailplaneeringud ei kaota kehtivust sellega kavandatu elluviimisel.¹⁴⁶ Kui projekteerimistingimuste menetlus viiakse vajadusel läbi avatud menetlusena, siis detailplaneeringu menetlus tuleb läbi viia avatud menetlusena.

2.3. Võrdlusriigid

2.3.1. Võrdlusriikide valik

Projekteerimistingimusi, kui üht ehitamise kontrollimisele suunatud meetet võrdlusriikide õiguses enamasti ei esine. Võrdlusriikidest ainsana eksisteerivad projekteerimistingimused Uus-Meremaal. Seal on projekteerimistingimused ehitusloa andmise aluseks ja planeeringute realiseerimise lisavahendiks, mitte planeeringut asendavaks instrumendiks.¹⁴⁷

Soome Vabariigi maakasutuste ja ehitusseaduse valis autor põhjusel, et uurida lähemalt, kuidas on Soomes õiguslikult korraldatud maakasutuste- ja ehitusseaduse regulatsioon, kuna autoril puudub varasem kokkupuude naaberriigi õiguskorraga seaduste- või määrusandluste tasandil. Soov oli uurida lähemalt, kuidas on reguleeritud projekteerimistingimustega sarnased ehitusõiguslikud sätted naaberriigis.

Saksamaa Liitvabariigi õigus võrdlusriigina sai valitud autori poolt kaalutlusel, et eelmise sajandi lõpus oli kandev idee juurutada Saksa haldusõiguse süsteem Eesti õiguskorda. Valminud olid Saksa ekspertidega koostatud eelnõud, kuid siis avastati ennast mõttelt, et õigusloome ei tohi olla ühe võõrriigi lahendite maha kirjutamine.¹⁴⁸ Antud magistritöö kirjutamine lubas autoril uurida Saksa õiguskorda, eelkõige liidumaade ehitusseaduste tasandil lähemalt.

¹⁴⁶ RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 9.

¹⁴⁷ Ehitusseadustiku seletuskiri (555 SE), lk 47.

¹⁴⁸ Madise, Ü. Juridica, Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. 2023/I. lk 38-41.

2.3.2. Soome Vabariigi maakasutus ja ehitusseadustik

Kuni 2024 aasta lõpuni kehtis Soome Vabariigis maakasutus- ja ehitusseadustik.¹⁴⁹ 01.03.2023 võttis Soome parlament¹⁵⁰ vastu uue ehitusseaduse¹⁵¹ ning maakasutus- ja ehitusseadus nimetati ümber maakasutus- ja ehitusseaduse muutmise seadusega¹⁵² maakasutuste seaduseks.¹⁵³ Maakasutuste seadus jõustus alates 01.01.2025. Uues seaduses on võrreldes eelneva redaktsiooniga laiemalt käsitletud näiteks säästvat arengut, kliimamuutusi, Soome Euroopa Liidu liikmestaatusest ja rahvusvahelisest kohustusest tulenevaid kohustusi, digitaliseerumist, menetluses osalemist ja suhtluse lihtsustamist digitaliseerimise suunal jne.¹⁵⁴ Nagu Eestis täna kehtiva planeerimisseaduse kohaselt on ka Soome maakasutuste seaduse eesmärgiks analoogselt maa-alade ja hoonestamise planeerimine selliselt, et see tagaks eeldused heaks elukeskkonnaks ning soodustaks ökoloogiliselt, majanduslikult, sotsiaalselt ja kultuuriliselt jätkusuutliku arengut. Maakasutuste seaduse § 1 lõike 1 ja 2 kohaselt on seaduse eesmärgiks tagada igaihe võimalus osaleda planeerimismenetluses tagades seeläbi planeerimise kvaliteedi ja interaktiivsuse. Kohalike omavalitsuste pädevus üldplaneeringute koostamisel on reguleeritud maakasutuste seaduse paragrahvides 4, 35-45, omavalitsuste ühiste üldplaneeringu koostamine paragrahvides 46-49 ning detailplaneeringu korraldamine paragrahvides 50-61. Detailplaneeringu ehk eelmises seaduses hoonestusplaani koostamisel tuli avalikus menetluses esitada detailplaneeringuala, detailplaneeringualasse jäävate erinevate alade piirid, avalikud või eraotstarbed, milleks maad või veealasad kavatakse kasutada, ehitusemaht, ehitiste paigutuse põhimõtted, vajadusel ehitusviis, jne. Soome õiguses võib saada ehitusloa ka ilma detailplaneeringut koostamata, kuid on hulgaliselt eeldusi, mida sellisel juhul tuleb täita ja täiendavalt palju kitsendusi, mida ei tohi eirata.

Soome õiguses on ka Eesti õigusele sarnanevaid sätteid, nii näiteks ei tohi maakasutus- ja ehitusseaduse § 43 kohaselt ehitusloa anda ehitisele, mis takistab üldplaneeringut elluviimist, samas on võimalik saada luba ehitamiseks ilma detailplaneeringut koostamata üldplaneeringuga kooskõlas olevate tingimuste alusel. Kehtinud seaduse kohaselt tuli siiski

¹⁴⁹ *Maankäyttö- ja rakennuslaki* 5.2.1999/132.

¹⁵⁰ soome keeles *Eduskunta*.

¹⁵¹ *Rakennuslaki* 21.4.751/2023.

¹⁵² *Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta* 752/2023.

¹⁵³ *Alueidenkäyttölaki* 5.2.132/1999.

¹⁵⁴ *Rakentamislaki sujuvoittaa rakentamista ja edistää päätävähennyksiä ja kierotaloutta*. Kättesaadav arvutivõrgus <https://ym.fi/rakentamislaki> (26.04.2025).

luba anda, kui üldplaneeringu tõttu saaks loa taotleja või kohalik omavalitsus märkimisväärset kahju. Sellisel juhul sai ehitada sooviv isik nõuda erilisel põhjusel maakasutus- ja ehitusseaduse § 171 sätestatud erandit,¹⁵⁵ kuid kohalik omavalitsus pidi keelduma erandi tegemisest, kui esines mõni § 171 välistav asjaolu, näiteks uue ehitise püstitamine ranna-alale, kus ei olnud täidetud § 72 lg 1 kohaselt täpsustavate tingimuste plaan jne.

Kui otsida maakasutuste seaduses sarnasusi Eestis antavate projekteerimistingimustega saab mõningast paralleeli tõmmata maakasutusseaduse § 44 ja ehitusseadustiku § 52, mille kohaselt võidakse ehitusluba anda õigusjõudu omava üldplaneeringu alusel, kui üldplaneeringuga on ehitusloa andmise aluseks. Kõrvalekaldumise luba on täna sätestatud ehitusseaduses § 57, mille kohaselt ei või ehitusluba siiski anda, kui see raskendab looduskaitse eesmärkide saavutamist, planeeringu elluviimist, muude alade kasutamise korraldamist, raskendab ehitatud keskkonna kaitsmise eesmärkide saavutamist jne. Maakasutuste seaduste § 35 kohaselt on Soome õiguskorras üldplaneeringu eesmärk suunata valla või selle kooslusstruktuuri ning üldist maakasutust. Üldplaneeringu koostamisel tuleb lähtuda piirkonnaplaneeringust. Üldplaneeringu kinnitaja on Soome õiguskorras vallavolikogu.

2.3.3. Planeerimine ja eelotsus Saksamaa õiguskorras

Saksamaa õiguskorras toimub regionaalne planeerimine ruumilise planeerimise seaduse¹⁵⁶ (ROG) ja liidumaa planeerimisseaduse alusel. Ruumilise planeerimise põhimõtteid rakendatakse § 1 lg 2 kohase säästva ruumilise arengu juhtpõhimõtte tähenduses ning täpsustatakse ruumilise planeerimise planeeringus niivõrd, kuivõrd see on vajalik. Ruumilise planeerimise põhimõteteks on § 2 kohaselt tasakaalustatud sotsiaalse, infrastruktuurilise, majanduslike ja kultuuriliste tingimuste poole tuleb püüdlamine kogu Saksamaa Liitvabariigi alal ja selle alapiirkondades. ROG seadustiku kommentaaride kohaselt ei täida ruumilise planeerimise põhimõtted ainult mõõdupuu funktsiooni, vaid neil on ka siduv mõju hilisematel

¹⁵⁵ Hallberg. H. jt. Maankäyttö- ja Rakennuslaki. Talentum: Helsinki 2006. lk 566.

¹⁵⁶ Saksamaa ruumilise planeerimise seadus. Väljaantud 22.12.2008– viimati muudetud 22.03.2023. (Raumordnungsgesetz– ROG). Kättesaadav: https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html (20.04.2025).

hindamis- ja heakskiitmisotsustele. Siduvus artikli 4 lg 2 tähenduses tuleneb normatiivsest funktsioonist, mida ruumilise planeerimise põhimõtted peaksid täitma.¹⁵⁷

Käesoleva tööga haakuv kohaliku tasandi planeerimine toimub (*Bauleitplanung*) reeglina kahes etapis. Kõigepealt esitatakse kohaliku omavalitsuse kogu territooriumi jaoks kavandatava maakasutus põhijooned maakasutusplaanis (*Flächennutzungsplan*), mida nimetatakse ka ettevalmistavaks kohalikuks planeeringuks.¹⁵⁸ Maakasutus plaan on sätestatud *Baugesetzbuch* (BauGB)¹⁵⁹ §-des 5-7, mille kohaselt määratakse ära ettevalmistavas kohalikus planeeringus maakasutusplaani sisu, selle kinnitamine jne. Maakasutusplaani alusel töötatakse välja hoonestusplaanid (*Bebauungsplan*). Maakasutusplaani puhul on siduvaks kohalikud planeeringud, mida nimetatakse arengukavaks ning milles BauGB §-ide 8-10a järgi pannakse paika maakasutusplaani eesmärk, selle sisu ja vastu võtmine. BauGB § 10 lg 1 kohaselt võtab omavalitsus arengukava vastu määrusega.¹⁶⁰

Maakasutus- ja hoonestusplaanide normidest tuleb üldiselt kinni pidada, erandid on võimalikud ainult BauGB §-des 30-31 määratud piiratud eritingimustel. Kui hoonestusplaani, aga olemas ei ole, tuleb lähtuda BauGB §-dest 34 ja 35, mida võib tinglikult nimetada ka planeeringut asendavateks eeskirjadeks¹⁶¹ ehk tinglikult on tegu olukorraga, kus projekteerimistingimuste andmisel puudub üldplaneering. Neist § 34 reguleerib projektide lubatavust linna hoonestatud aladel ja § 35 ehitamist välialadel. Nagu ka Eesti õiguses, on Saksamaal kohalikul tasandil planeerimise- ja ehitusmenetluses korraldajaks kohalikud omavalitsused. Selline põhiseaduslik õigus tuleb GG Art. 28 lg 2 alusel, mille kohaselt omavalitsustel tuleb tagada õigus reguleerida kõiki kohaliku kogukonna küsimusi omal vastutusel seaduse raames. Omavalitsusliitudel peab samuti olema õigus omavalitsusüksuste enesehaldusele oma seadusjärgsete ülesannete täitmisel vastavalt seadusele.¹⁶²

¹⁵⁷ Spannowki, W jt. *Raumordnungsgesetz* (ROG) komm. 2. Auflage 2018. Spannowsky/Runkel/Goppel – beck-online. Rn 38. Kättesaadav arvutivõrgus: https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fsparugokorog_2%2Frog%2Fcont%2Fsparugokorog.p2.htm&pos=3&hlwords=on (14.04.2023).

¹⁵⁸ Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned – *Juridica* 7/2006, lk 444.

¹⁵⁹ *Baugesetzbuch* (edaspidi BauGB) – Saksamaa Liitvabariigi ehitusseadustik. Väljaantud 23.06.1960, viimati muudetud 4.01.2023. Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html> (13.04.2023).

¹⁶⁰ Ewer, W. lk 444.

¹⁶¹ Ewer, W. lk 444.

¹⁶² Ewer, W. lk 446.

Eelotsuse (kinnituse) olemus haldusaktina reguleeritud liidumaade haldusmenetluste seadustes sarnaselt *Verwaltungsverfahrensgesetz*¹⁶³ (VwVfG) §-s 38, mille kohaselt ei saa eelotsust eelnevalt väljastada, kui selleks on enne puudutatud isikud ära kuulatud ja olemas akti andmiseks kooskõlastatavate asutuste kinnitused. Täiendavalt sätestab VwVfG § 38 lg 1 ka kirjaliku vorminõude. VwVfG § 38 lg 3 sätestab, et kui muutub faktiline või õiguslik olukord, on akti väljastanud asutusel õigus juba väljastatud eelotsus, kas tunnistada kehtetuks või võtta akt tagasi. VwVfG § 49 sätestab, et kui õiguspärane haldusakt tunnistati kehtetuks isiku kahjuks, on tal õigus nõuda taotluse alusel tehtud kulutuste kompenseerimist tuginedes usalduskaitse klauslile. Nendeks juhtumiteks on näiteks üldsuse huvist tulenevalt õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine või ebaseadusliku haldusakti kehtetuks tunnistamine VwVfG § 48 kohaselt. Haldusorgan saab akti tagasi võtta ühe aasta jooksul selle õigusvastasusest teada saamisest arvates, v.a juhul, kui subjekt saab tugineda usalduskaitsele.

Ehitusõiguslikud eelotsused on reguleeritud liidumaade seadustes. Nii on näiteks Hesseni ehitusseadustiku (*Hessische Bauordnung*, HBO) kommentaarides täheldatud, et vastavalt HBO § 76 lõike 1 esimesele lausele võib ehitusloa eeltaotluse esemeks olla ainult selle ehitusprojekti üldküsimumused, mida tuleb uurida ehitusloa menetluses, mis võivad tekkida ka ehitusloa tingimuste kontrollimisel. Kõik ehitusloa menetluses uuritavad küsimused ei saa olla eelotsuse esemeks, sest lõplik hindamine toimub ehitusloa menetluses.¹⁶⁴ Alam-Saksi ehitusseadustiku (*Niedersächsische Bauordnung*, NBauO). kommenteeritud väljaandes märgitakse, et NBauO § 73 lg 1 lause 1 kohaselt otsustatakse ehitamise eelotsusega üksikküsimumusi, mis tuleks lahendada ehitusloa menetluses ja mis selgitab ehitamise eelotsuse regulatiivset sisu. Samas leitakse, et kuivõrd projekt vastab avalikule ehitusõigusele ja on määratud ehitusloa eelotsuses, ei saa ehitusluba enam mitte anda, isegi kui ehitusalane eelotsus on õigusvastane. Sellisel juhul saab haldusorgan vabaneda soovimatust siduvatest mõjudest ainult eelotsuse tagasivõtmisega, mille eest võib nõuda hüvitist vastavalt VwVfG §-le 48.¹⁶⁵

Autor leiab, et nii planeerimisel, kui ehitusloa menetluses on nii Soome Vabariigis, kui Saksamaa Liitvabariigis kohaliku omavalitsuste tasandil Eestiga sarnaseid iseloomustavaid

¹⁶³ *Verwaltungsverfahrensgesetz* – Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seadustik. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (20.04.2025).

¹⁶⁴ Hornmann, G. *Hessische Bauordnung* (HBO). Komm 4. Aufl. München: 2022. Rn 13. Hesseni ehitusseadustik (HBO) – kehtib alates 07.07.2018.

¹⁶⁵ GroSe-Suchsdorf, U. *Niedersächsische Bauordnung* (NBauO). Komm. 10 Auflage, 2020 Verlag C.H.Beck. München: 2020, Burzynska/Mann 4.2. Rn 19.

jooni. Maakasutuplaanide alusel töötatakse Saksamaal välja hoonestusplaanid ehk teisisõnu Eesti mõistes on tegu üldplaneeringu ja detailplaneeringuga. Sarnaselt on Soomes jagatud kohalike omavalitsuste planeerimistasandid üldplaneeringuks ja detailplaneeringuks, mida ennem 2025 aasta uue seaduse jõustumist kutsuti sarnaselt Saksamaaga detailplaneeringute tasandil hoonestusplaanideks. Kui Soomes puuduvad projekteerimistingimused eelhaldusaktina, siis detailplaneeringuga võib teatud tingimustel detailplaneeringu koostamine mitte vajalikuks osutuda ehitusloa menetluse etapis, kuid sellisel juhul peab täidetud olema mahukas hulk erinevaid kriteeriume vastavalt maakasutuste seadusele ja ehitusseadusele. Täiendavalt väärrib märkimist, et detailplaneeringu kohustuse puudumisel, peab hoonestusplaan lisaks üldplaneeringule olema teatud tingimustel kooskõlas ka maakonnaplaneeringuga.

Saksamaa õigussüsteemis loetakse mingile konkreetse ehitise osa kohta tehtavat otsust projekteerimisel, ehitusloa eelotsuseks, mis on ehitusloaga siduv, nimelt ei saa haldusorgan ka õigusvastast eelotsust tunnistada kehtetuks, vaid ta saab sellest Saksa liidumaa haldusmenetluse seaduse kohaselt tuginedes näiteks avalikule huvile kehtetuks tunnistada, kompenseerides seejuures usalduskaitse sätete alusel ehitusprojektiga kulutusi teinud subjektile tekkinud kahju. Erinevus Eesti ja Saksamaa ehitusõiguses seisneb selles, et kui Eestis teostab haldusorgan kaalutusotsust, kas anda projekteerimistingimused põhjendatud juhul detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks või projekteerimistingimused detailplaneeringu asemel detailplaneeringu koostamisega kohustusega alale, siis Saksamaal, kus puuduvad piirangud BauGB § 34-35 tulenevalt planeeringut asendavatest eeskirjadest, tuleb need anda, tuginedes GG § 14 lg 1 ehitusvabaduse põhimõttele.¹⁶⁶

Autor leiab, et võrdlusriikides ja Eestis on kasutusel olnud planeeringute ja ehituslubade süsteem aastakümneid ning puudub otsene vajadus Eestis hakata Saksamaa või Soome planeeringute- või ehitusõiguse regulatsiooni üle võtma.

¹⁶⁶ Ewer, W., lk 447.

3. Projekteerimistingimustega kehtestatavad omandiõiguse kitsendused

3.1. Kinnisomandi kitsendused

Põhiseaduses sätestatud omandi mõistet tuleb tõlgendada tunduvalt laiemalt, kui asjaõigusseadus sätestatud omandi mõistet, kui kehalist eset.¹⁶⁷ Põhiseadusliku omandi mõiste, hõlmab endas isikule kuuluvaid kehalisi esemeid, asjaõigusliku omandiõiguse, asjaõigusliku omandamisõiguse, intellektuaalomandiga seonduvat varalise iseloomuga õiguseid, teatud liiki võlaõiguslikke nõudeõiguseid, teatud ulatuses isiku vara kui terviku ning ka teatud liiki avalikõiguslikud varalised positsioonid.¹⁶⁸ Üheks omandipõhiõiguse oluliseks osaks peetakse õigust kinnisasja kasutada ja kinnisasjale ehitada. Sellest tulenevalt võib omandipõhiõigus mõjutada planeeringuid ning naabusõiguseid.¹⁶⁹ Omandipõhiõiguse riive on igasugune õigusliku positsiooni kitsendamine. Omandipõhiõiguse sekkumine on selline avaliku võimu käitumine, mis teeb põhiõiguse kasutamise õiguslikult või faktiliselt keeruliseks või võimatuks ja sekkumine omandipõhiõigusesse saab toimuda nii omandi äravõtmise, kui ka selle kasutamise piiramise teel, õigustloova akti või üksikaktiga. Omandiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ja vastu minna üldiste võrdsuspõhimõtetega.¹⁷⁰

Riigikohus on pidanud omandiõiguse ebaproportsionaalseks piiranguks seda, kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu ja piirangu eest saadav hüvitis on väiksem, kui maamaks.¹⁷¹ Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohtus EIÕK 1. protolli artikkel 1 rikkumiseks vara kaitse kaasuses loetud kohaliku omavalitsuse poolt siseriikliku kohtuotsuse täitmata jätmist,¹⁷² maa kaudset sundvõõrandamist¹⁷³ ja maa omandiõiguse tühistamist ilma hüvitist maksmata,¹⁷⁴ loomulikult ei ole see loetelu ammendav.

Tulenevalt AÕS § 68 lg 1 on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise

¹⁶⁷ Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. *Juridica* I/2006 lk 57.

¹⁶⁸ Madise Ü. (toim.) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 4 tr. Tallinn 2020: Tallinna Raamatutrükikoda, lk 425.

¹⁶⁹ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/6.

¹⁷⁰ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/24.

¹⁷¹ RKPSJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 43

¹⁷² EIKo 23.01.2025, 33751/21, Daniliuc vs Moldova Vabariik.

¹⁷³ EIKo 09.02.2023, 11061/05, Gallo vs Itaalia,

¹⁷⁴ EIKo 16.02.2023, 32380/13, Ibrahimbeyov jt vs Aserbaidžaan

vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. AÕS § 68 lg 2 sätestab, et omaniku õigused võivad olla kitsendatud ainult seaduse alusel ning AÕS § 68 lg 3 kohaselt tekib omand ainult seaduses sätestatud juhtudel. Paragrahv on üldsätteks kõikide omandi liikide jaoks ning mh aluseks omandi kaitsele suunatud nõuetele.¹⁷⁵ Kinnisomandi esemeks on maapinna piiritletud osa (maatükk) tsiviilseadustiku üldosa seaduse TsÜS § 50 lg 1 mõistes.¹⁷⁶ Maatüki mõiste on defineeritud Maakatastriseadus¹⁷⁷ MaaKatS § 2 p 8, mille kohaselt on maatükk (maauksus) – maa või veeala piiritletud osa. TsÜS § 54 lg 2 alusel on kinnisasja olulised osad sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Riigikohus on varasemas praktikas leidnud, et kinnisasja olulisteks osadeks võivad olla hoonestusõigus hoonestusõiguse lõppemisel¹⁷⁸, kui ka soojasõlm¹⁷⁹, kontaktliini mast¹⁸⁰, garaažihoone¹⁸¹.

Ruumiliste piiride kõrval on kinnisomandil ka õiguslikud piirid, mis on ulatuslikud, kuid mitte piiramatud. Need määratakse kitsendustega, mis kinnisomandi suhtes kehtivad. Kitsenduste tekke alusel eristatakse kinnisomandi kitsendusi kui seadusjärgsed, seatud tehinguga, seatud haldusakti või kohtuotsusega (AÕS § 140). Omandi kitsendamine seadusega on omaniku tahtest sõltumatu õigusliku võimu piiramine omandi eseme üle.¹⁸² Eristada tuleb seadusjärgseid ja eraõiguslike kitsendusi, nt naabrusõigused või servituudid ja avalik õiguslike kitsendusi, nt planeerimisseadusest ja ehitusseadustikust tulenevaid kitsendusi.¹⁸³ Oluline on eristada sundvõõrandamist ja omandiõiguse kitsendamist.¹⁸⁴

Tulenevalt ehitusseadustikust võib projekteerimistingimuste andmisel seada kinnisasjale avalikes huvides sundvalduse või kinnistu sundvõõrandada (EhS § 26 lg 5 ja § 27 lg 5). KAHOS sätestab erisused, millal on projekteerimistingimused kinnisasja sundvõõrandamise ja sundvalduse seadmise aluseks (KAHOS § 5 lg 1). Näiteks eeldab sundvalduse seadmine eratee avalikuks kasutamiseks määramine KAHOS § 4 lg 1 p 8, § 39 lg 2 avaliku huvi olemasolu KAHOS § 2 lg 1¹⁸⁵ ning juba planeerimismenetluses on nõutav teha esialgne kaalumise

¹⁷⁵ Kull, I. AÕS § 68/1 – Asjaõigusseadus I, 1.-3. osa (§-d 1-167). Komm vlj. Tallinn: Juura 2014.

¹⁷⁶ Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 06.07.2023, 98.

¹⁷⁷ Maakatastriseadus – RT I, 17.03.2023, 56.

¹⁷⁸ RKTkm 21.05.2020, 2-19-17384, p 11.

¹⁷⁹ RKTkm 15.05.2020, 2-19-10050, p 10.

¹⁸⁰ RKTko 13.11.2017, 2-16-5564, p 14.

¹⁸¹ RKHKm 21.04.2015, 3-3-1-2-15, p 16.

¹⁸² Tiivel. R. Asjaõigus. 2. täiendatud tr. Kirjastus Juura: 2007. lk 205.

¹⁸³ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/6.

¹⁸⁴ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16.

¹⁸⁵ RKHKo 10.01.2023, 3-20-1280/62, p 10.1.

sundvalduse seadmist õigustava avaliku huvi ja muude huvide ja õiguste vahel.¹⁸⁶ Kuna sundvõõrandamine ei allu kinnisasjade kitsenduste kataloogi, väärrib sundvõõrandamise koha pealt märkimist, et Saksa Liitvabariigi õiguses on sundvõõrandamine kirjutatud põhiseaduse GG artikkel 14 lg 3, mille kohaselt on sundvõõrandamine lubatud ainult üldsuse hüvanguks. Õiguskirjanduses on leitud, et Saksa omandiõigus on väga sarnane ka Prantsusmaa omandiõigusega, mis baseeruvad tegelikult tugevalt Rooma õigusel.¹⁸⁷ Vahetegu Saksamaa ning Eesti põhiseaduste omandikitsenduste regulatsiooni vahel avaldub selles, et Saksamaal on omand seotud positiivse kohustusega kasutada omandit üldsuse huvides, Eestis on omandiõigus sõnastatud negatiivselt, keeluna kasutada omandit üldsuse vastu.¹⁸⁸ Analoogselt on sundvaldusega seonduv reguleeritud ka Soome põhiseaduses. PeL § 15 lg 2 kohaselt vara sundvõõrandatakse üldsuse huvides ja vara hüvitamine toimub seaduse alusel.¹⁸⁹ Soome õiguskirjanduses on leitud, et sundvõõrandamine võib puudutada ükskõik missugust omandi eset.¹⁹⁰

Projekteerimistingimuste andmisel võivad seatavad kitsendused tuleneda peale planeeringute teistest eriseadustest, näiteks nagu MuKS-ist või LKS-ist. MuKS-i eesmärgiks on kultuuripärandi säilimine ja mitmekesisus, mis tagatakse kultuurimälestiste ja muinsuskaitsealade ning neid ümbritsevate kultuuriväärtusega keskkonna säilitamise ja kaitsega, mille alla kuulub ka arheoloogiliste leiukohtade kaitse (MuKS § 1 lg 1). Mälestistele, muinsuskaitsealale või nende kaitsevööndis ehitamisele kohaldatakse EhS ja maaparandusseadusest¹⁹¹ MaaParS tulenevaid sätteid (MuKS § 1 lg 2). Projekteerimistingimuste andmist muinsuskaitsealale reguleerib MuKS § 61 lg 4, mille kohaselt tuleb ehitise püstitamiseks ja rajamiseks detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste alusel koostada muinsuskaitse eritingimused. Eritingimused antakse nii detailplaneeringu kohustuse puudumisel, kui detailplaneeringu kohustuse olemasolul seda täpsustavate projekteerimistingimustele muinsuskaitsealale ehk kultuuriväärtusega maa-alale. Kinnismälestise ja muinsuskaitseks võib kehtestada kaitsevööndi ja kaitsevööndeid saab jagada erinevate kitsendustega osadeks, lähtudes selle eesmärkidest. LKS-i eesmärk on looduse kaitsmine ja selle mitmekesisuse säilitamine ja selle seisundi tagamine. Looduskaitseadusest

¹⁸⁶ RKHKo 30.12.2024, 3-20-2291, p 13.

¹⁸⁷ Van Erp. S jt. Property Law. Hart Publishing: Oregon 2012. lk 34.

¹⁸⁸ Jallai, E. lk 12.

¹⁸⁹ Autori märkus. Soomes on sundvõõrandajal kohustus maksta sundvõõrandatava eseme eest turuhind.

¹⁹⁰ Saraviita, I. lk 232.

¹⁹¹ Maaparandusseadus - RT I, 30.12.2024, 12.

tuleb ehitamisele ja projekteerimisele hulgaliselt kitsendusi, millest mõningad on autori hinnangul tagasiulatava jõuga sätted, mida käsitleb autor järgmistes alapeatükkides.

3.2. Üldpõhimõtted

3.2.1. Proportsionaalsus

Ehitusõiguse määramine, sh projekteerimistingimuste andmisel, omab mõju projekteerimistingimusi taotleva subjekti põhiseadusega tagatud omandiõigusele, eelkõige põhiseaduse II. peatükis sätestatud põhiõigustele ja vabadustele. PS paragrahvides 10, 11, 31 ja 32 sätestatud aluspõhimõtteid, nagu proportsionaalsuse põhimõte, õiguspärase ootuse põhimõte, usalduskaitse põhimõte, käsitleb magistritöö autor käesoleva peatüki alapeatükkides töö struktuuraalse eripära tõttu.

Euroopa Liidu (EL) Lepingu¹⁹² konsolideeritud versiooni artikkel 5 lg 1¹⁹³ kohaselt reguleerib EL piire pädevuse andmise põhimõte. Liidu pädevuse kasutamist reguleerib subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte. Sama artikli lg 4 kohaselt ei või kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Liidu institutsioonid kohaldavad proportsionaalsuse põhimõtet vastavalt protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Proportsionaalsuse põhimõte on ka Euroopa õiguse aluspõhimõte ning Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et nii EL õiguse kui ka EL õigusaktidel¹⁹⁴ tugineva riigisisese õiguse rakendamisel tuleb arvestada EL õiguse üldpõhimõttega, sh proportsionaalsuse põhimõttega.¹⁹⁵

Eesti õiguskorras reguleerib proportsionaalsuse põhimõtet PS § 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

¹⁹² Euroopa Liidu Lepingu konsolideeritud versioon 2016 – EÜT C202, 7.6.2016

¹⁹³ Endine EÜ asutamislepingu artikkel 5.

¹⁹⁴ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta art. G näeb ette hartas sätestatud põhiõiguste piiramise samast põhimõttest lähtudes.

¹⁹⁵ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/29.

Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmeastmeliselt– kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses mõõdukust.¹⁹⁶ Abinõu on sobiv siis, kui aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Seetõttu tuleb hinnates abinõu sobivust eesmärgi saavutamiseks küsida, kas abinõu aitab kaasa eesmärgi saavutamisele või ei sobi selleks üldse.¹⁹⁷ Kas meede on vajalik. Abinõu on mittevajalik vaid siis, kui on olemas üks teine abinõu, mille rakendamisel läheb vähemalt ühel asjaosalisel (abinõu adressaadil) paremini, kui mitte kellelgi halvemini.¹⁹⁸

Abinõu on mõõdukas siis, kui sellega taotletav eesmärk kaalub üles põhiõiguse riive.¹⁹⁹ Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.²⁰⁰

Ka Saksa õiguskirjanduses on leitud, et proportsionaalsuse põhimõte annab sobiva struktuuri, mille raames saab piirangute ratsionaalsust kontrollida, võttes arvesse iga juhtumi puhul õigustada soovitud avaliku huvi eesmäärke. Nagu põhiõiguste dogmaatika puhul, tuleb ka kohalikul omavalitsuse garantii puhul kontrollida eesmärgi legitiimsust ning kasutatavate vahendite sobivust, vajalikkust ja asjakohasust.²⁰¹

3.2.2. Võrdse kohtlemise printsiip

Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohaselt „kui haldusorgan tegutseb diskretsiooni alusel, kontrollib halduskohus HKMS § 158 lg 3 kohaselt muuhulgas seda, kas haldusakti andmisel on järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.“²⁰² Õiguskirjanduses on leitud, et võrdsuse ja proportsionaalsuse tihe seos ning mõningane omavaheline põrkumine võib kaasa tuua näiliselt sarnaste, kuid sisimas erinevate kaasuste erinevad lahendamised. Ebavõrdse kohtlemisega on

¹⁹⁶ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/31.

¹⁹⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 171.

¹⁹⁸ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/10.

¹⁹⁹ RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 29.

²⁰⁰ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21.

²⁰¹ Dürig/Herzog/Scholz. GG komm.,. Werkstand: 99. EL September 2022. GG Art, 28 Abs. 2. 2022 Verlag C.H.Beck. München: 3. Verhältnismäßigkeit, Rn 119, 120.

²⁰² RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 29.

tegemist seal, kus vahetegemise aluseks on sattunud või teadlikult valitud selleks mittekohane s.o ebamõistlik kriteerium.²⁰³

Semantiliselt ei sisalda PS § 12 lg 1 sõna õigus, mis ei tähenda seda, nagu poleks antud sätestuse puhul tegemist põhiõiguslikku subjektiivset õigust sisaldava paragrahviga. Seadusandja eesmärk on olnud ka selle paragrahviga öelda, et põhiõiguste adressaadi juriidilise kohustusele korrespondeerub üksikisiku subjektiivne õigus. Olla seaduse ees võrdne tähendab omada sellist subjektiivset õigust.²⁰⁴ PS § 12 lg-st 1 tuleneb kohustus kohaldada seadusi kõikide suhtes ühtmoodi. Nimelt ütleb PS, et kõik on seaduse ees võrdsed. Riigikohtu hinnangul tähendab see eelkõige võrdsust seaduse kohaldamise ees ja selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile erapooletult ja ühtmoodi.²⁰⁵ Riigikohus on korduvalt selgitanud, et võrdsuspõhiõiguse rikkumine pole see, kui riik ei korda isiku kasuks viga, mida ta on teinud mõne muu isiku puhul.²⁰⁶ Ühtlasi on Riigikohus oma lahendis leidnud, et võrdse kohtlemise printsiibist ei tulene, et kui üht isikut on õigusevastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes.²⁰⁷

3.2.3. Õigusselgus, õiguskindlus, õiguspärane ootus ja usalduskaitse

Eesti Vabariigi põhiseaduse PS § 10 kohaselt on käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikusele ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. On leitud, et PS § 10 on üks keskseid PS sätteid. See näeb esiteks ette põhiõiguste kataloogi avatuse, teiseks nimetab mitut PS aluspõhimõtet. Rahvusvahelistes inimõigustealastes²⁰⁸ dokumentides on laialt levinud PS § 10-ga sarnased

²⁰³ Aedmaa, A., lk 288-289.

²⁰⁴ Merusk K., Narits R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura Õigusteabe AS 1998. lk 182.

²⁰⁵ RKJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 16.

²⁰⁶ Kivioja, A., Muller, K., Oja, L. PSK § 12/10.

²⁰⁷ RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 12.

²⁰⁸ Euroopa Liidu Inimõiguste Harta - 2010/C 83/02, 30.03.2010 C83/403 artikkel 53 „Harta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustatud rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste lepingutega, millega on ühinenud liit või kõik liikmesriigid, kaasa arvatud Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, ning liikmesriikide põhiseadustega.“

sätteid, mis näevad põhiõiguste avara tõlgendamise, loetelu avatuse ja põhiõiguste kaitse kooskõlas inimväärikuse, demokraatia ja õigusriigi põhimõtetega.²⁰⁹

Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegium on oma otsuses²¹⁰ leidnud, et õigusselgus on osa õigusriigi põhimõttest. Sellest tuleneb, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel²¹¹ oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust.²¹² Seadusandja peab seega õigusselguse põhimõttega arvestama ka KOV üksuste ja riigi suhete reguleerimisel.

Õiguskindluse põhimõtet on Riigikohtu üldkogu oma otsuses sisustanud järgnevalt, kohtuotsuse seadusjõud tagab õiguskindlust, mis on põhiseaduse ühe aluspõhimõtte, õigusriigi põhimõtte PS § 10 oluline osa. Õiguskindlus muudab õiguskorra usaldusväärseks. Üks osa õiguskindlusest kaitseb riiklike otsuste püsivust, tagades et neid ei saa tagantjärele muuta meelevaldselt, vaid üksnes põhjendatud erandlikel asjaoludel. Kohtuotsus peab looma kestva õigusrahu olukorras, kus pikemat aega valitsenud vaidlus selle üle, mis on õige.²¹³

Kindlasti ei saa alahinnata õiguse arusaadavuse põhimõtet, mille kohaselt kehtestatud normid peavad olema selged ja üheselt mõistetavad. Riigikohtu järelevalve kolleegium on oma lahendis²¹⁴ leidnud, et õigusselgust tuleb hinnata keskmiste võimetega normiaadressaadi vaatenurgast. Igaühel on õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isiku suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.²¹⁵

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igaühel „õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.“²¹⁶ Haldusakti usalduse kaitse põhimõte

²⁰⁹ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/50.

²¹⁰ RKJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 33.

²¹¹ Samas. RKJK märkis saamas otsuse punktis, et „PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklauslist ei tulene KOV põhiseaduslikku tagatist õigusselguse põhimõtte osas, PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine omavalitsusüksuste kui avaliku võimu teostajate kohustus põhiõiguste adressaatide suhtes.“

²¹² antud punktis leidis RKÜKo, et „Õigusselgus tähendab, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt.“

²¹³ RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 66.

²¹⁴ RKJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 23.

²¹⁵ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/31.

²¹⁶ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/50.

nõuab halduse üksiksaktide põhimõttelist püsijäämist ja nende muutmisel arvestamist sellega, kas isik on haldusakti õiguspärasust ja kehtivust usaldades muutnud oma elukorraldust või kasutanud ära haldusakti alusel saadud rahasumma. Ka sel juhul on haldusakti muutmise isiku kahjuks seaduses sätestatud tingimustel lubatud, kuid eeldab vastandlike huvide kaalumist (HMS § 67).²¹⁷

Tulenevalt põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõttest on autori jaoks tõstatanud küsimus looduskaitseaduse LKS § 14 lg 4 ja 38 lg 9 sisalduvates regulatsioonides, mille kohaselt ei teki isikul vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärasest ootust, kui kohalik omavalitsus lubab ehituskeeluvööndis ehitamist vastuolus LKS § 38 sätestatuga või kui isik teostab kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis ilma kaitstava loodusobjekti valitsejale kooskõlastuseta või arvestamata kaitstava loodusobjekti valitseja poolt kooskõlastuses antud tingimusi LKS § 14 lõikes 1 nimetatud tegevusi.

Kui 01.10.2019 jõustus LKS § 35 lg 3¹, mille kohaselt loetakse korduva üleujutusega alaks 1 m kaldajoone kõrgusväärtusest, kui kehtiva üldplaneeringuga ei ole korduva üleujutusega ala piir mererannal määratud, mõjutas see mitmeid nii alles koostamisel olevaid detailplaneeringuid, kui ka juba kehtestatud detailplaneeringuid ning väljastatud projekteerimistingimusi ja ehituslubasid. Kinnistutel, mis enne eelnimetatud seaduse muudatust asusid selgelt väljaspool ehituskeeluvööndit, mõni isegi mitmesaja meetri kaugusel rannajoonest, osutusid eelnimetatud muudatuse jõustumisel ehituskeeluvööndis olevaks. Ehituslubade väljastamisel ning sellele eelnevates projekteerimistingimuste detailplaneeringu menetluses tuleb praktikas ette segaseid või vaieldavaid olukordasid LKS-s sätestatud piirangute osas, kus erinevad ametnikud ka ühes asutuses, rääkimata erinevatest asutustest, võivad olla väga erinevatel seisukohtadel ning kus lõplik selgus saabub aastate pärast jõustuvast kohtulahendist, kui konkreetne asi üldse kohtuvaidlusega päädib. Kuid autor soovib eeltoodud kirjeldustega näidustada, et LKS-i piirangute rakendumisel on praktikas teinekord õiguslikult väga segaseid olukordasid, kus hiljem võib kohus küll tuvastada, et haldusorgani poolt väljastatud ehitusluba on õigusvastane, kuna on vastuolus LKS § 14 lõikes 1 või § 38 sätestatud piirangutega, kuid HMS § 67 lg 4 p 6 toodud isiku usaldust välistavaid asjaolusid ei esine.

²¹⁷ Samas. § 10/52

Nii LKS § 14 lg 4, kui ka 38 lg 9 sõnastuses küll välistatakse isikule vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärase ootuse tekkimine, mitte PS §-st 10 tulenev õiguskindluse tekkimine, kuid autori hinnangul on LKS-i koostamisel jäetud tähelepanuta, et HMS-st tulenev õiguspärane ootus põhineb PS-l. Autori hinnangul on küsitav, kas seadusandja saab ühe lihtseaduse andmisega piirata isiku põhiseaduslikke tagatise, sealjuures isiku usaldust, et tema suhtes antud soodustava sisuga haldusakt jääb kehtima. Vähemalt korra on LKS § 38 lg 9 võimalik põhiseadusega vastuolu Riigikohtus arutlemisel olnud, kuid seda peeti ebavajalikuks, kuna antud vaidluses oli isiku usalduse kaitse juba välistatud HMS § 67 lg 4 alusel.²¹⁸ Nimelt leiti eelmainitud otsuses, et kuna maaomanik teadis või siis vähemalt pidi teadma detailplaneeringu kirjelduse kohaselt, et ehitustegevus on kavandatud ehituskeeluvööndisse, siis ei saa isik HMS § 67 lg 4 p 5 alusel usalduse kaitsele tugineda.

Riigikohutu järelevalve kolleegium on asunud seisukohale, et „üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohiks kehtestada juba minevikus tehtud tegudele“.²¹⁹ Samas varasema kohtupraktika valguses on Riigikohtu halduskolleegium väljendanud veelgi täpsemalt, et seadusandja võib anda seadusesättele tagasiulatuva jõu, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärasest ootust ja säte ei ole puudutatud isikule üllatuslik.²²⁰ Riigikohus on rõhutanud, et juhul, kui seaduses sätestatud põhiõiguse riivel ei ole legitiimsed eesmärgi või kui piirang on legitiimse eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.²²¹

Autori hinnangul võivad LKS § 14 lg 4 ja § 38 lg 9 sätestatud õigusnormide näol olla tegemist ebaproportsionaalse isiku põhiõiguste rikkumisega olukorras, kus ei esine HMS § 67 lg 4 p 6 toodud isiku usaldust välistavat asjaolu.

²¹⁸ RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 27.

²¹⁹ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61.

²²⁰ Ernits, M. jt. Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused. – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 132-191. Käesolevas aastaraamatus tugineti Riigikohtu halduskolleegiumi lahendile 3-3-1-11-03, p 33.

²²¹ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 36.

3.3. Õigusvastaselt väljastatud projekteerimistingimuste õiguslik tähendus

Kui LKS sätestatud kitsendavate sätetega vastuolu ei too isikule õiguspärast ootust haldusmenetluse seaduse tähenduses, siis ei saa praktikas alati lõpuni välistada olukorda, kus haldusorgan annab haldusvälisele isikule üldplaneeringuga või detailplaneeringuga vastuolus olevad projekteerimistingimused. HMS § 59 annab haldusorganile õiguse parandada seadusega haldusakti muutmiseks ettenähtud menetluskorda järgimata haldusaktis kirjavea ja muu ilmse ebatäpsuse, mis ei mõjuta haldusakti sisu. Haldusorgan teeb haldusakti parandamise teatavaks haldusakti adressaadile.²²² Ilmselt projekteerimistingimuste andmist üldplaneeringuga vastuolus olevaks ei saa lugeda sellise ilmse ebatäpsuse parandamiseks haldusaktis HMS § 59 mõistes.

Käesoleva magistritöö raames välistab autor olukorra, kus antud projekteerimistingimused oleksid tühised. Tühine haldusakt on kehtetu algusest peale (HMS § 63 lg 1). Tulenevalt HMS § 63 lg 4 võib haldusakti andnud organ haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha. Isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib nõuda haldusorganilt või halduskohtult HKMS § 5 lg 1 p 6 haldusakti tühisuse kindlakstegemist. HKMS § 41 lg 4 kohaselt saab haldusakti tühisuse tuvastada nii asjakohase tuvastamiskaebuse ehk n-ö tühisus-kaebuse HKMS § 37 lg 2 p 6, kui ka tühistamiskaebuse HKMS § 37 lg 2 p 1 alusel. Ka tühistamis kaebuse alusel ei toimu siiski tühise haldusakti nn ületühistamist, vaid ikka üksnes selle tühisuse tuvastamine, sest tühise haldusakti puhul ei saa tühistamisest kui kehtivuse kõrvaldamisest üldse rääkida.²²³

Riigikohtu halduskolleegium on eluruumi ostueesõigusega erastamise juhtumist käsitlevas kohtulahendis leidnud, et kui haldusakti andmise järel ilmneb, et haldusakt oli õigusvastane, siis on võimaliku õiguspärase lahenduse saavutamiseks see haldusakt vaja kehtetuks tunnistada, vajadusel tagasi täita haldusakti faktilised tagajärjed ning anda vajaduse korral vastava küsimuse reguleerimiseks uus haldusakt.²²⁴ Sama eesmärgi saavutamiseks on võimalik ka

²²² RKHKo 26.01.2017, 3-3-1-53-16, p 15. Riigikohus on leidnud oma lahendis, et „Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav (HMS § 55 lg 1) ning adressaadi nime, summa suuruse või muu haldusaktiga pandava kohustuse kirjeldamisega eksimine toob üldjuhul kaasa haldusakti õigusvastasuse. Praegusel juhul on makseotsuses 1 sisalduv viga kolleegiumi hinnangul käsitatav ilmselge ebatäpsusena HMS § 59 mõttes. See on küll taunitav, kuid ei mõjuta haldusakti õiguspärasust.“ Käesoleval juhul oli ettevõtte nimi MTA resolutsioonis valesti nimetatud.

²²³ Saarmets, V. Õiguskeel 2017/4. Haldusakti tühisus, lk 4.

²²⁴ RKHKo 22.06.2004, 3-3-1-32-04, p 11.

varasema haldusakti muutmine.²²⁵ Täiendavalt leiti samas lahendis, et „eeskätt tuleb silmas pidada haldusorgani kaalutusõigust haldusakti muutmisel ning sellele seatud piiranguid olenevalt sellest, kas haldusakti muutmine on kellegi kasuks või kahjuks, sealhulgas ka seda, kas kaitsta tuleb kellegi usaldust selle suhtes, et haldusakti ei muudeta.“²²⁶ Analoogsele järeldusele on Riigikohtu halduskolleegium jõudnud oma lahendis puudutavalt maa ostueesõigusega erastamist. „Kuid ka eelhaldusakt on haldusorganile siduv ning võib tekitada akti adressaadile õiguspärase ootuse, et menetluses vastu võetav lõplik haldusakt on kooskõlas eelhaldusaktiga.“²²⁷

Projekteerimistingimuste tühistamiseks esitatud kaebuse rahuldamiseks ei piisa näiteks sellest, kui ilmneb projekteerimistingimuste objektiivne õigusvastasus. Sellise tühistamiskaebuse rahuldamise vältimatuks eelduseks on kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine.²²⁸ Kaebuse rahuldamiseks ei piisa ka sellest, kui kaebaja subjektiivsete õiguste riive ei ole välistatud ning projekteerimistingimused on õigusvastased. Subjektiivsete õiguste rikkumise võimalikkusest lähtutakse kaebuse lubatavuse üle otsustamisel. Kaebuse rahuldamiseks tuleb kindlaks teha kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine.²²⁹ Riigikohus on leidnud, et HMS § 64 lg 1 teise lause kohaselt saab projekteerimistingimusi tagasiulatavalt muuta, sest tegu on ehitusloa eelhaldusaktiga konkreetses ehitusloa menetluses.²³⁰ HMS § 64 lg 2 kohaselt otsustab haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Sama sätte lg 3 kohaselt tuleb kaalutusõiguse teostamisel arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid.

Autori hinnangul saab eeltoodust järeldada, et seadusandja on jätnud haldusakti kehtetuks tunnistamise lubatavuse loetelu lahtiseks. Riigikohtu halduskolleegium on oma lahendis²³¹ sisustanud avatud loetelu järgnevalt: „HMS § 67 lg 1 kohaselt peab haldusorgan isiku kahjuks

²²⁵ Samas. „Haldusakti kehtetuks tunnistamine on reguleeritud HMS §-des 64-70. Samad sätted on kohaldatavad ka haldusakti muutmisele (HMS § 64 lg 1 teine lause)“.

²²⁶ Samas, p 13.

²²⁷ RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06, p 8.

²²⁸ RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 21.

²²⁹ RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023, p 20.

²³⁰ RKHKo 09.06.2023, 3-20-2247, p 25.

²³¹ RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06, p 10.

haldusakti kehtetuks tunnistamist otsustades arvestama peale HMS § 64 lg 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks“ ja leidnud täiendavalt, et HMS § 64 lg 3 teise lõike kohaselt „ei tohi haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.“²³² Samas lahendis²³³ on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et „üksnes isiku lootus soodustava haldusakti kehtimajäämise suhtes ei pruugi olla piisav argument, mis keelaks haldusakti kehtetuks tunnistamise tema kahjuks.“ Ühtlasi leiab halduskolleegium, et: „HMS § 67 lg-st 2 järeldub, et hoolimata haldusakti usaldanud isiku elukorralduse muutmisest või varaga tehtud tehingutest võib haldusakti siiski kehtetuks tunnistada, kui avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks on kaalukam isiku huvist akti kehtimajäämise suhtes.“²³⁴

Haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks on sätestatud HMS § 66, mille lõike 1 kohaselt võib õigusvastase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasiulatuvalt, kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti arvestades sealjuures HMS § 67 sätestatut.²³⁵

Riigikohtu halduskolleegium on oma lahendis leidnud, et „kuivõrd haldusakt oli algusest peale õigusvastane, sest kaebaja töötuna arvelevõtmist välistavad asjaolud olid olemas juba tema töötuna arvelevõtmise ajal, tuli vastustajal tunnistada haldusakt kehtetuks tagasiulatuvalt. Edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine oleks võimalik olnud juhul, kui töötuna arvelolekut välistavad asjaolud oleksid tekkinud pärast isiku tööle võtmist.“²³⁶ HMS § 66 lg 2 kohaselt võib haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, kui see on lubatud seadusega või kui selleks on jätud võimalus haldusaktis; haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu andmata või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks

²³² Samas.

²³³ Samas., p 11.

²³⁴ Samas., p 13. Halduskolleegium leidis, et sellisel juhul peab haldusaktis olema välja toodud olulised avalikud huvid või kolmandate isikute riivatavad õigused.

²³⁵ HMS seaduse seletuskirja (456 SE) kohaselt ei loo pelk lootus, et saadud soodustus jääb kehtima, kaitsvat usaldust HMS § 66 lg 1 mõttes. Olukord, milles isik oleks peale haldusakti kehtetuks tunnistamist, peab tema jaoks olema ebasoodsam, kui situatsioonis, mis esineks siis, kui haldusakti poleks üldse antud. Selliselt on kaitstud ehitisluba, kui loa saanud isik on sellele tuginedes teinud kulutusi ehitismaterjalidele ja – projektile.

²³⁶ RKHKo 27.mai 2013, 3-3-1-16-13, p 26; vt ka RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 14.

kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima;²³⁷ haldusaktiga on seotud lisakohustus (näiteks HMS § 53 kohane haldusakti kõrvaltingimus) ja isik ei ole seda täitnud; isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgi päraselt.

Haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks tagasiulatuvalt kehtetuks käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud juhtudel. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt võib haldusakti käesoleva paragrahvi lg 2 punktis 2 sätestatud juhul tunnistada kehtetuks asjaolude muutumisest alates, kui isik, kelle kahjuks haldusakt kehtetuks tunnistatakse, on jätnud süüliselt täitmata kohustuse teatada asjaolude olulisest muutmisest.²³⁸

Nagu eelpool viidatud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis, tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamise lubatavusel arvestada HMS § 64 lg 3 kohaselt täiendavalt haldusakti adressaadi usaldusega, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistatakse kehtetuks (HMS § 67 lg 1). HMS § 67 lg 2 on ära toodud välistavad asjaolud, millal ei tohi haldusakti tunnistada kehtetuks isiku kahjuks. Välistavateks asjaoludeks on: kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara; teinud tehingu vara käsutamiseks; muul viisil muutnud oma elukorraldust; isiku huvi kaalub muul viisil üles haldusakti kehtima jäämise suhtes avaliku huvi. HMS § 67 lg 3 kohaselt, kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib.²³⁹ Usalduskahju hüvitamise võimalust on Riigikohus jaatanud ka projekteerimistingimuste taotluse uuesti läbi vaatamise kaasuses.²⁴⁰

HMS § 67 lg 4 on loetletud olukorrad, millal isik ei saa tugineda usaldusele, et tema suhtes antud haldusakt kehtima jääb. Usaldust ei saa tekkida, kui halduskohtule haldusakti kehtetuks

²³⁷ RKHKo 7.02.2017, 3-3-1-72-16, p 15. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et „Kuna VKS (vedel kütuse seadus) näeb erinormina tagatise ümberarvutamiseks ette konkreetse aluse, ei ole HMS § 66 lg 2 p 2 kohaldatav (vt HMS § 67 lg 4 p 2).“

²³⁸ RKHKo 28.04.2005, 3-3-1-13-05, p 10. Riigikohtu halduskolleegium on oma on möönud, et „Kui muudetak haldusakt oli aga õiguspärane, siis peab selle muutmisel esinema mõni HMS § 66 lg-test 2-4 tulenevatest alustest.“

²³⁹ RKHKo 19.12.2019, 3-15-241, p 29. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et „, Kaebaja nõude aluseks on faktiliselt abi tagasinõudmise otsus (mitte vastustaja tegevus toetuse andmisel) ning õiguslikult HMS § 67 lg 3 nõude tekkimine sellel alusel eeldab isiku usaldust ehk õiguspärast ootust, et haldusakt jääb kehtima. Euroopa Kohtu seisukohad ei jäta praegusel juhul ka HMS § 67 lg 3 kontekstis ruumi kaebaja usaldusest kõnelemiseks. Eriseadustes ja määrustes sätestatud võimalus tunnistada õigusvastane riigiabi otsus kehtetuks kattub sisuliselt HMS § 65 lg-s 1 sätestatud universaalse võimalusega.“

²⁴⁰ RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013, p 25.

tunnistamiseks kaebuse esitamise tähtaeg ei ole veel möödunud²⁴¹, samuti siis kui haldusakt tunnistatakse kehtetuks kaebuse läbivaatamise ajal. Sätte asjakohasust on Riigikohus oma lahendis ka ära toonud, märkides: „Kuna kaebaja vaidlustas vastustaja korralduse tähtaegselt, ei saa kolmandal isikul olla tekkinud kaitstavat usaldust haldusakti kehtima jäämise vastu (HMS § 67 lg 4 p 1).“²⁴² Usaldusele ei saa tugineda, kui kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis või isik ei ole täitnud haldusaktiga seotud lisakohustust. Lisaks märgitakse HMS § 67 lg punktides 4-6 usaldust välistavaks asjaoluks, kui isik ei ole kasutanud haldusakti alusel üle antud raha või asja eesmärgi päraselt või kui isik oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest oma süü tõttu teadlik ning kui haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena. Sealjuures on Riigikohtu halduskolleegium oma lahendis täheldanud, et HMS § 67 lg 4 p 6 ei erista tahtlikku ja eksliku valeandmete esitamist „Vastustaja küll möönis, et kaebaja ei esitanud ebaõigeid andmeid tahtlikult, vaid arvas ekslikult, et kaugõppes õppimine tähendabki osakoormusega õpet. HMS § 67 lg 4 p 6 aga ei erista tahtlikku ja ekslikku valeandmete esitamist.“²⁴³

HMS § 68 lg 1 reguleerib olukorda, kus haldusakti kehtetuks tunnistamist taotleb haldusväline isik ning nimetatud säte seob sellise taotlemise õiguse kokku õigusega taotleda haldusmenetluse uuendamist HMS § 44 alusel. HMS § 68 lg 1 osas on Riigikohtu halduskolleegium leidnud oma otsuses²⁴⁴ järgmist: “Seega tuleb HMS § 68 lg-t 1 ja § 44 lg-t 1 nende koostoimes mõista selliselt, et kui isik esitab haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse, milles väidab, mõne HMS § 44 lg-s 1 sätestatud aluse olemasolu ja haldusorgan on selle aluse kindlaks teinud, siis peab haldusorgan menetlust uuendama.“ Samas punktis leidis Riigikohus, et uuendatud menetluses peab haldusorgan diskretsiooniõiguse alusel otsustama haldusakti kehtetuks tunnistamise. Sama lahendi punktides 17 ja 18 nõustus Riigikohus Tallinna ringkonnakohtuga, et KOKS § 33 lg-t 1 tuleb käsitleda erinormina HMS § 68 lg 1 suhtes, mille kohaselt on igal õigus taotleda volikogult või vallalavalitsuselt nende poolt vastu võetud aktidesse muudatuste tegemist või tühistamist, kui nendega on seadusevastaselt kitsendatud tema õigusi. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et KOKS § 33 lg 1 ei anna kohalikule omavalitsusele piiramatut õigust

²⁴¹ Vt ka HKMS § 46 – kaebetähtajad.

²⁴² RKHKo 07.12.2020, 3-19-2448, p 13.

²⁴³ RKHKo 27.05.2013, 3-3-1-16-13, p 27.

²⁴⁴ RKHKo 10.11.2004, 3-3-1-36-04, p 11.

oma haldusakti tühistada ka siis, kui see on õigusvastane ja rikub taotleja õigusi, rääkimata sellest, et kohalik omavalitsus saaks selle sätte alusel tühistada õiguspärast haldusakti. Haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustab haldusorgan, kelle pädevuses oleks haldusakti andmine kehtetuks tunnistamise ajal. Muu haldusorgan võib haldusakti kehtetuks tunnistada ainult seaduses sätestatud juhul. Haldusakt loetakse kehtetuks tunnistamise jõustumise hetkest, kui haldusorgan ei kehtesta teist ajamomenti vastavalt HMS § 68 lg 3.

Haldusorgan peab arvestama, et kehtetuks tunnistamisel võivad olla tagajärjed, mille kohaselt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel isikule üle antud asi, raha või muu soodustus tagastatakse või hüvitatakse eraõiguses alusetu rikastumise kohta kehtivate sätete²⁴⁵ kohaselt (HMS § 69 lg 1).

HMS § 69 lg 2 kohaselt kohaldatakse tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel isiku poolt haldusorganile üle antud asjade või raha tagastamise või hüvitamise osas riigivastutuse seadust²⁴⁶ (RVastS). Haldusmenetluse seaduse seletuskirjas²⁴⁷ on täheldatud, et haldusakti ei või kehtetuks tunnistada suvaline haldusorgan, vaid üksnes see, kelle pädevuseks oleks kehtetuks tunnistava haldusakti andmine. Kui haldusorganite pädevust ei ole vahepeal ümber jaotatud, on selleks haldusorgan, kes haldusakti omal ajal andis. Kuna haldusakti kehtetuks tunnistamine sõltub haldusorgani kaalutlusest, siis ei saa isik nõuda otseselt haldusakti kehtetuks tunnistamist, v.a juhul, kui kaalutusõigusenõudeid arvestades, ei saaks haldusorgan teha teistsugust otsust.

Riigikohtu halduskolleegium on oma lahendis jõudnud järeldusele, et kasutusloa andmine on kaalutusõiguslik otsus, mille langetamisel ei või kohalik omavalitsus piirduda vaid ehitise projektikohasuse formaalse kontrolliga ja kasutusloa andmise välistab ka see, kui ehitise kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane, näiteks rikuks ümberkaudsete elanike õigusi, et kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitisluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane või kohalik omavalitsus kasutusluba väljastades seda viga tähelepanuta jätta. Vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve. Sama lahendi punktis 12 leidis kolleegium, et „kui kasutusloa andmise võimatus on

²⁴⁵ Võlaõigusseadus – RT 06.07.2023, 116. 52.peatükk.

²⁴⁶ Riigivastutuse seadus – RT I, 11.03.2023, 86.

²⁴⁷ Haldusmenetluse seadus. Seletuskiri (456 SE) § 182.

tingitud kohaliku omavalitsuse veast ehitusloa andmisel, mis ei pidanud ehitise omanikule olema enne ehitustööde alustamist arusaadav, siis võib kohalikul omavalitsusel tekkida kohustus hüvitada ehitise omanikule asjatu ehitamisega kaasnev kahju.²⁴⁸

Detailplaneeringut käsitlevas lahendis on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et kui esine HMS § 63 lg-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 lahendusele, isegi kui detailplaneering on vastuolus seadusega. Täiendavalt leitakse samas punktis, et kui detailplaneeringuga ettenähtud ehitus-õigust saaks hilisema ehitusloa andmise korral piiramatult vaidlustada, puuduks detail-planeeringus kruntide ehitusõiguse kindlaksmääramise mõte. Planeeringu kehtivuse kaitse on vajalik eelkõige õiguskindluse huvides.²⁴⁹

Eelviidatud Riigikohtu lahendite põhjal saab järeldada autor, et olukorras, kus projekteerimistingimused on väljastatud õigusvastaselt ning sellest tulenevalt on ka ehitusluba väljastatud õigusvastaselt, ei ole garanteeritud kasutusloa väljastamine, vaid isiku poolt, kes ei olnud soodustavate haldusaktide õigusvastasusest teadlik, tehtud ehitustööde maksumus tuleb üldjuhul kompenseerida riigivastutuse seaduse alusel. Samas ei saa autori hinnangul igakordselt eeldada, et kui projekteerimistingimused (eelhaldusakt) on väljastatud õigusvastaselt, siis välistaks see kindlasti projekteerimistingimustele vastava ehitusloa väljastamise. Sellisel juhul tuleb haldusorganil kaaluda nii avalikku huvi ja kolmandate isikute subjektiivsete õiguste kahjustamise intensiivsust haldusakti adressaadi õiguste ja usaldusekaitse vastu ning jõuda ehitusloa väljastamisel kaalutlusreeglitele vastava tulemuseni. Kui kaalumise tulemusena ehitusluba ei väljastata, tuleks õigusselgusest lähtudes ka õigusvastased projekteerimistingimused kehtetuks tunnistada ning välja selgitada varaline kahju, mida haldusakti adressaat on kandnud tulenevalt usaldusest, et tema suhtes soodustav haldusakt anti õiguspäraselt ning jääb kehtima.

Autor leiab, et täna kehtiv projekteerimistingimuste seadusandlus on iseenesest piisav, kuid praktikas esineb vaidlusi konkreetsete ehitus- ja planeerimisalaste mõistete õiguslikul

²⁴⁸ RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p-d 10-12.

²⁴⁹ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 20.

sisustamisel, nagu katusekorrus või hoonestuslaad. Kehtivas seadusandluses tuleb projekteerimistingimuste andmisel arvestada üldplaneeringuga ja antud projekteerimistingimused ei tohi olla vastuolus üldplaneeringuga. See jätab projekteerimistingimuste väljastamisel mõningase sisustusruumi läbi määratlemata õigusmõistete, milleks on autori hinnangul avalik huvi ja piirkonnas välja kujunenud hoonestuslaad.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö teemaks oli „Projekteerimistingimused eelhaldusaktina, kui avalik-õiguslik vahend omandiõiguse piiramisel.“ Püstitati uurimusküsimus, kas projekteerimistingimustes võib seada täiendavaid või täpsustavaid piiranguid omaniku ehitusvabadusele, mis otsesõnu ei tulene detailplaneeringust või üldplaneeringust. Seetõttu tuli kindlaks teha projekteerimistingimuste õiguslikus tähenduses ning hinnata, kas haldusorgani poolt väljastatud, kuid kõrgemalseisvate õigusaktidega (seadus või planeering) vastuolus olevad projekteerimistingimused annavad haldusakti subjektile, kes on täitnud heauskselt projekteerimistingimuste nõuded õiguspärase ootuse või usalduskaitse saada ehitamiseks ehitusluba.

Magistritöö esimese osas käsitles magistritöö autor projekteerimistingimuste andmise kujunemislugu, mis kehtivad Eesti õiguskorras alates 1995 aastast ja projekteerimistingimusi, mis kehtisid ehituseadustikus ajavahemikul 2003-2015. Autor jõudis järeldusele, et eelpool nimetatud redaktsioonides olid projekteerimistingimused seadustes avatud väga napisõnaliselt, kuid erinevalt täna kehtivast ehitusseadustiku redaktsioonist oli seaduses sätestatud projekteerimistingimuste legaaldefiniitsioon, mis oli sõnastatud, kui ehitise arhitektuursed ja ehituslikud tingimused, mis määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega ehk projekteerimistingimusi anti kohalike omavalitsuste ehitusmääruste alusel. Juba 2006 aastal juhtis Riigikohus tähelepanu asjaolule, et projekteerimistingimuste sisu, mida projekteerimistingimustega reguleerida peaks saama, peaks olema vähemalt üldisel tasandil sätestatud seaduses, eeskätt ehitusseaduses. Tulenevalt põhiseaduse parlamendireservatsiooni olulisuse põhimõttest, teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kohtupraktika kohaselt saab omandiõiguse piiranguid kehtestada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva volitusnormi alusel, mitte aga näiteks kohaliku omavalitsuse üldaktiga. 2009. aastal jõustus ehitusseadustikus muudatus, kus täiendati projekteerimistingimuste väljastamise põhimõtteid tingimusega, et projekteerimistingimuste väljastamisel tuleb lähtuda planeeringutest või teistest maakasutust korraldavatest dokumentidest. Alates 01.07.2015 on Eesti Vabariigi õiguskorras projekteerimistingimuste väljastamine reguleeritud täna kehtivas planeerimisseaduses ja ehitusseadustikus, mille sätteid tuleb vaadata koosmõjus.

Magistritöö esimeses osas püstitas autor hüpoteesi, kas projekteerimistingimuste andmise näol on tegu haldusaktiga (eelhaldusaktiga), millega antakse isikule õiguseid või kohustusi või neid kas muudetakse või lõpetatakse. Andis ülevaate eelhaldusakti siduvusest, selle kehtivusest ja ammendumisest. Jõudis järeldusele, et projekteerimistingimused on siduvad, täitmiseks kohustuslikud kõigile ja nad ammenduvad ehitusloa väljastamisega.

Uuris, kas projekteerimistingimuste näol on tegu üksnes seaduses sätestatud loeteluga või kas haldusorgan saab vastavalt volitusnormile täpsustada näiteks ehitamisele seatavaid tehnilisi piiranguid projekteerimistingimustega oma haldusterritooriumil. Uuriti projekteerimistingimuste regulatsiooni ja jõuti järeldusele, et projekteerimistingimuste korrektsel väljastamisel s.h korrektsel kooskõlastamisel ametkondadega teostab kohalik omavalitsus kaalutlust ulatuses, mis puudutab mõistet väljakujunenud keskkond ja hoonestuslaad. Autor uuris keskkonnamõtjude hindamist huvitatud isiku soovil projekteerimistingimuste väljastamisel, sest kohtupraktika toetab keskkonnamõtjude hindamist ehitamise menetluse varases etapis. Autor jõudis järeldusele, et kui on põhjust eeldada, et ehitusprojekti loamenetluses tuleb keskkonnamõtjude hindamise aruanne koostada, siis on mõistlik algtada keskkonnamõtju hindamine juba eelhaldusakti, ehk projekteerimistingimuste väljastamise staadiumis. Kuid kehtiva seaduse kohaselt on see võimalik ainult taotleja soovil. Täiendavalt jõuti järeldusele, et volitusnormi alusel saab haldusorgan kaaludes kolmandate isikute huve ja avalikku huvi vajadusel projekteerimistingimuste andmisel täpsustada eelhaldusaktiga seadusest tulenevaid kitsendusi.

Magistritöö teises osas uuris autor täpsustavate projekteerimistingimuste väljastamist koos kohtupraktikaga ning uuris nende vahetegu projekteerimistingimuste väljastamisel detailplaneeringu kohustuse olemasolul. Jõudis järeldusele, et täpsustavate projekteerimistingimustega ei tohi muuta detailplaneeringu põhilahendust ning toodi välja, mida tohib täpsustavate projekteerimistingimustega detailplaneeringu kohustuse olemasolul täpsustada ning millises ulatuses. Täiendavalt uuris projekteerimistingimuste väljastamist planeerimisseaduses sätestatud § 125 lg 5 olukorda kui projekteerimistingimuste alusel võib olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale püstitada ühe hoone ja seda teenindavad rajatised ja anti lühikene ülevaade eelpool kirjeldatud sätete vahel projekteerimistingimuste andmisel detailplaneeringu koostamise kohustuste puudumisel.

Teises peatükis andis autor ülevaate võrdlusriikidest, kelleks valis naaberriigi Soome Vabariigi ja täiendavalt Saksamaa Liitvabariigi. Jõudis järeldusele, et Soomes puudub selline ehitusõiguslik instrument nagu projekteerimistingimused, kuid on kasutuses meie mõistes detailplaneering ja sellest kõrvalekaldumise luba. Soome õiguses on olemas ka säte, mis lubab teatud tingimustel taotleda ehitusluba detailplaneeringut koostamata, kuid seatud tingimuste keerukusaste ei luba neid tingimusi kuidagi võrrelda projekteerimistingimuste väljastamisega. Neist tingimustest saab aga mööda minna, kui subjekt või kohalik omavalitsus taotleb Soome maakasutuste seaduse ja ehitusseadustikus sätestatud erandit juhul, kui hoonestusplaani koostamata seatud tingimused osutuvad liialt kulukaks. Ka antud tingimustel on erandid, millal ei tohi kindlasti antud sätet kohaldada. Detailplaneeringut koostamata peab olema ehitamine üldjuhul Soome Vabariigis kooskõlas üld- ja maakonnaplaneeringuga. Täiendavalt andis autor abstraktse ülevaate Saksamaa Liitvabariigi planeerimishierarhiast ja käsitles Saksamaa õiguskorras kehtivat eelotsuse olemust, mis on olemas nii Saksamaa haldusmenetluse seaduses, kui liidumaade haldusmenetluste ja ehitusseadustes. Ehituslubade eelotsuste kohta kehtivad liidumaades küll erinevad seadustikud, kuid nende kommenteeritud väljaannetes jõutakse ühesele järeldusele, et eelotsused on siduvad ja kohustuslikud täitmiseks kõigile, ka väljastatud seadusevastase eelotsuse korral. Vahe projekteerimistingimuste ja Saksamaa eelotsuse vahel seisneb selles, et kui Eestis antakse projekteerimistingimused ühe hoone ja seda teenindavate abihoonete rajamiseks, siis Saksamaa õiguses kehtiv eelotsus reguleerib mingit konkreetset osa ehitisest, mis tuleks lahendada ehitusloa menetluses.

Kolmandas peatükis käsitles autor omandiõiguse kitsendustega seonduvat. Neist esimeses osas annab ülevaate kinnisomandi kitsendustest ja jõuab järelduseni, et projekteerimistingimuste andmine kitsendab põhiõigusi ja vabadusi ja omandiõigust ehitusvabaduse näol. Jõuab järeldusele, et PS § 32 eristab omandisse sekkumise kaks vormi, milleks on sundvõõrandamine ja omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendamine ehk omandikitsendused. Annab lühikese ülevaate Saksamaa Liitvabariigi ja Soome Vabariigi sundvõõrandamisega seonduvast põhiseaduse sätete tasandil. Täiendavalt avab kolmandas peatükis proportsionaalsuse mõiste. Eesti Vabariigis on reguleeritud proportsionaalsuse põhimõtte PS § 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Samas on Riigikohus leidnud, et tulenevalt põhiseadusest võib vähem intensiivseid piiranguid seada täpse, selge määrusega volitusnormi alusel. Leiab, et proportsionaalsuse mõistet tuleb käsitleda kolmeastmeliselt,

kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.

Kolmandas peatükis käsitleb autor täiendavalt võrdse kohtlemise printsiipi. Nii on näiteks Riigikohus jõudnud järelduseni, et võrdse kohtlemise printsiibist ei tulene, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis ei tule sellist õigusvastast käitumist laiendada kõigile teistele isikutele. Avab mõisted õigusselgus, õiguskindlus, õiguspärane ootus ja usalduskaitse. Nii on näiteks tuvastatud õigusselguse mõiste all asjaolu, kus seadusandja peab õigusselguse põhimõttega arvestama riigi ja KOV üksuste suhete reguleerimisel. Õiguskindlus seevastu muudab õiguskorra usaldusväärseks ning õiguspärase ootuse mõistet sisustatakse kui õigust tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Uurib looduskaitseadusest tulenevaid kitsendusi ehitusõiguse määratlemisel projekteerimistingimuste väljastamise menetluses. Autor leidis, et LKS § 14 lg 4 ja § 38 lg 9 sätestatud regulatsioon võib olla vastuolus põhiseaduses tagatud õiguskindluse aluspõhimõttega.

Täiendavalt uuris autor kolmandas peatükis olukorda, kui haldusorgan on väljastanud õigusvastaselt projekteerimistingimused. Jõudis järeldusele, et kui projekteerimistingimused ja ka ehitusluba on väljastatud õigusvastaselt, ei garanteeri see kasutusloa staadiumis õigusvastase kasutusloa väljastamist. Sellisel juhul tuleb need load tühistada ja kompenseerida subjektile tehtud kulutused riigivastutuse seaduse alusel. Täiendavalt leidis autor, et ebaseaduslikult väljastatud projekteerimistingimuste alusel ei teki projekteerimistingimused saanud subjektile õiguspärast ootus, küll aga kuuluvad väljastatud projekteerimistingimused usalduskaitse kaitsealasse.

Kokkuvõtvalt leiab magistr töö autor, et projekteerimistingimustega saab täpsustada seadustest või üldplaneeringust tulenevaid kitsendusi, kui kaalutud on avalikku huvi, kolmandate isikute õiguseid ja seatavad kitsendused on proportsionaalsed, s.t vajalikud, sobivad ja mõõdukad.

Summary

The current legislative environment in Estonia requires all construction and planning work to adhere to terms set forth in the Building Code (ehitusseadus; EhS) and Planning Act (planeerimisseadus; PlanS). As the aforementioned are tightly involved with one another, the first Estonian redaction of these acts were issued as a single legislature in 1995, known as the Building and Planning Act (ehitus- ja planeerimisseadus.)

Modern planning legislature aims to provide through spatial planning and promotion of environmentally sound and economically, culturally and socially sustainable development – the requisitions that are necessary for democratic, long-term and balanced spatial development and land use and to for a high-quality living and built environment.

A spatial plan is an inclusive spatial solution that is created for a particular land area and that, in situations provided for by law, establishes the land use and building requirements for that area.

The authority that organizes spatial planning work must balance different interests, including public interests and values, consider them in the light of the principles of spatial planning and the goals of the spatial plan, and integrate them in the planning solution.

Estonian legislature categorizes various options of spatial planning either as national spatial plan, national designated spatial plan, county-wide spatial plan, comprehensive spatial plan, municipal designated spatial plan or detailed spatial plan. Comprehensive or detailed spatial plans fall under the administration of local municipal governments. One of the core functions of detailed plans is to determine the building rights in respect of the plots, as set forth by PlanS § 126 lg 1 p 3. Once a construction is completed in accordance to regulatory requirements, the building is issued a certificate of occupancy.

The primary aim of the Building Code is to promote sustainable development and to ensure the safety, purposeful functionality and usability of the built environment. A construction work is either a building or a civil engineering work. A building is a construction work that has an

interior space that is separated from the external environment by the roof and other parts of the building envelope. A civil engineering work is any construction work other than a building. 'Building work' – in this translation, also 'the building of' - means the erection, construction, installation and demolition of a construction work and any other operations in relation to the construction work that lead to the creation of that construction work or to a change in its physical properties. 'Building work' also means the shifting of soil or paving layers to a degree that has a significant and permanent impact on the surrounding environment and is functionally related to the construction work.

Building work must be carried out according to building design documentation and in conformity with the requirements for construction works and with the requirements for building work (EhS § 12 lg 1). A construction work that is being built and, where relevant, also the corresponding building work, must conform to the restrictions and spatial plans applicable by reason of its location. In the absence of a detailed spatial plan, such a construction work must conform to the comprehensive spatial plan and, where the obligation to obtain design specifications applies, to the design specifications. In situations provided for by the Planning Act, the construction work must conform to the national or municipal designated spatial plan (EhS § 12 lg 2).

Design specifications are required for the creation of building design documentation of buildings subject to the building permit requirement or of civil engineering works of significant public interest in cases where the creation of a detailed spatial plan is not mandatory. The competent authority issues design specifications for either the erection or creation of buildings or significant civil engineering works and for the expansion of buildings or significant civil engineering works by more than 33 per cent of their original volume.

This master's thesis examines the granting of design specifications of the construction law instrument valid in the Estonian legal system and, in connection with this, the setting of restrictions on the design specifications to the subject requesting such specifications.

When issuing design specifications, in the absence of an obligation to prepare a detailed plan, the general plan must be based primarily on it. Design specifications are not issued, if a plan has been initiated and under such plan, a temporary construction ban has been implied, or if the

design specifications application does not meet the requirements of the detailed plan, or the specifications does not comply with the public law restrictions arising from the legislation or the location of the buildings, or the specifications might overwhelmingly impair the rights of third parties (EhS § 32).

In the Estonian legal system, design specifications are generally issued by local governments.

With regard to the building or significant civil engineering work, the design specifications establish, where relevant either due to its purpose of use, maximum number of permitted builds, its location, the maximum ground projection area of the construction work, its height and, where relevant, depth, the requirements concerning architectural solution, the need for site investigations, the principles for planting vegetation and the time limit for demolishing the building or civil engineering work (EhS § 26 lg 4).

According to the regulation of the Building Code, three types of different design conditions must be distinguished:

- provision of design specifications in the absence of detailed planning obligations (EhS § 26);
- providing design specifications to specify the current detailed plan (EhS § 27);
- provision of design specifications in the presence of the obligation to prepare a detailed plan, but no detailed plan has been prepared (PlanS § 125 lg 5)

The aim of this master's thesis was to reach a conclusion to what extent additional restrictions can be placed on construction by providing design conditions. There are three different general concepts to this topic. Firstly, the design conditions cannot set restrictive conditions that do not derive directly from the law, such as the Heritage Protection Act or the Nature Conservation Act.

Secondly, the approach according to which it is possible (EhS § 26 lg 4 p 1-9) to set various restrictions, for example, on the slope of the roof, architectural style, and it is not adequate to assume that such restrictions can be defined on the basis of each building.

Third, the approach to the provision of design specifications is intermediate between the previous two approaches, which must then be specified in detail with the design specifications.

In the first part of the master's thesis, the author discussed the history of the development of design conditions. Until 2009, local governments issued design conditions on the basis of an authorization norm at the level of a regulation, which created restrictions of varying intensity on the exercise of construction-related property rights for applicants of design conditions when issuing design conditions in different regions of Estonia. This was also pointed out by the highest court of Estonia, namely the Administrative Board of the Supreme Court in 2006. Since the exercise of a person's ownership right during construction can be restricted by providing design conditions, the Administrative Board of the Supreme Court found that ownership or title restrictions can only be set by a formal law or on the basis of an authorization norm contained in the law that meets the aforementioned requirements, but not directly by a general act of the local government. This requirement aims to ensure that the same criteria are taken into account when setting restrictions on property rights throughout the country, and found that it would be contrary to the principle of equal treatment and uniformity if the protection of property rights were different in different regions of the country.

In addition, such a requirement comes from § 3 lg 1 of the Constitution of the Republic of Estonia, according to which state power is exercised only on the basis of the Constitution and laws consistent with it.

In the third sub-chapter of the first part, the author discusses the legislation in force today when issuing design conditions in the absence of a detailed planning obligation and some questionable issues in the legislation in force today. The legal meaning of the design conditions was further investigated, whether the design conditions are an administrative act, which changes the emergence of the rights or obligations of a person granted by an administrative body in the performance of administrative tasks to regulate an individual case in a public legal relationship, or whether it is a simple list that can be specified by the administrative body under EhS § 26 lg 4 p. 1-9.

It was concluded that it is a pre-administration act, namely a pre-administration act of a building permit, which expires when the deadline arrives or partially or fully when a partial use permit

or a use permit is issued. The preliminary administrative act determines which restrictions the applicant of the design conditions must take into account when designing a building or an important facility. The preliminary management act in itself does not create any rights or obligations for the applicant of the design conditions, but releases the applicant of the design conditions from the preventive restriction of title. The fact must be taken into account that the preliminary administrative act, in the case of design conditions, is binding on both the administrative body and the addressee of the preliminary administrative act.

In summary, it can be concluded that the granting of design conditions is an administrative act, the task of which is to establish a legally binding fact of importance in the final resolution of the case (HMS § 52 lg 1 p 2), to which the provisions of the administrative act apply. In conclusion, public authority can assert certain restrictions to title as set forth in regulations revolving construction and building works, such as EhS § 26 lg 4 p 1-9.

In the second part, the granting of design conditions when specifying a detailed plan with design specifications, i.e. in the situation of EhS § 27 and the granting of design conditions in the presence of a detailed plan (Plans § 125 lg 5), and delineated their intermediate act when providing design specifications in the absence of a detailed plan obligation.

It was concluded that the general plan cannot be changed with the design specifications, just as the general plan can be changed with the detailed plan, and additionally, the basic solution of the detailed plan cannot be changed with the design specifications. According to the amendments to the Construction Code Act, EhS § 26 and EhS § 27 and PlanS § 125 lg 5, an intermediate act also consists in the type of procedure. Namely EhS § 27 and PlanS § 125 lg 5, as a result of EhS § 31 lg 1, the provider of the design conditions is required to organize an open procedure, while in the absence of the obligation of EhS § 26 design specifications, i.e. detailed planning, the administrative body decides at its discretion whether it considers it necessary to organize an open procedure.

Construction legal instruments similar to the design conditions of the comparison countries, which were Finland (as a neighboring country) and Germany, were taken into study. While in Finland there are no design conditions as a pre-administrative act, then with the building plan, under certain conditions, it may not be necessary to prepare a detailed plan at the stage of the

building permit procedure, but in this case, a large number of different criteria must be met in accordance with the Land Use and Construction Act. Additionally, it is worth noting that in the absence of a detailed planning obligation, the building plan, in addition to the general plan, must also be in accordance with the county plan.

In the German legal system, the issuing of a verdict regarding any part of a building is considered to be a prerequisite for building permit, which is binding to the building permit. For example, the administrative body cannot also declare an illegal preliminary ruling invalid, but can still have it withdrawn, for example, based on public interest, according to the German Administrative Procedure Act, thereby compensating the damage caused to the subject who spent the construction project on the basis of the provisions of the protection of trust.

In the third part, the author deals with the topic related to restrictions on property rights, which can be set by design specifications, and in which case the restriction of title rights is excluded by granting design specifications. The author also researched the provisions and case law of the Heritage Protection Act and the Nature Conservation Act, when a person cannot have a legitimate expectation under administrative law, and whether the recipient of the design conditions has fiduciary protection when the design conditions are issued, and came to the substantive conclusion that, in the absence of circumstances precluding fiduciary protection, the subject must be reimbursed for the expenses incurred by him on the basis of the State Liability Act.

In addition, the author also focused on the elaboration of concepts related to the encroachment of title rights, such as proportionality, trust protection, legitimate expectation, etc.

In summary, design specifications as an instrument of construction law have undergone significant changes over the course of 30 years. The authorization norm for granting design specifications is written in the law, as well as the procedural norms for design specifications. Since the construction and planning code is constantly supplemented and changed through the improvement and detailing of the design specifications, as in the example of the open procedure given above, the author of this master's thesis considers that the legal regulation in force today is sufficient. The author came to the conclusion that the administrative body issuing the design specifications can essentially exercise its discretion over public interest with an undefined legal

term and by furnishing it. Issuing design specifications can in some cases further dictate constructional requirements in more ways than listed in building legislature, however in any such case such ruling must be adequately motivated, proportional and most of all mindful of public interest.

Lühendid

AÕS – Asjaõigusseadus

BauGB– Saksamaa Liitvabariigi ehitusseadustik *Baugesetzbuch*

EhS – Ehitusseadustik

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIKo – Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konvensioon

GG – Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*

HBO – Hesseni ehitusseadustik *Hessische Bauordnung*

HKMS – Halduskohtumenetluse seadustik

HMS – Haldusmenetluse seadustik

KAHOS – Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus

KeHJS – Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeÜS – Keskkonna üldosa seadus

KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

LKS – Looduskaitse seadus

MaaKatS – Maakatastriseadus

MaaKS – Maakorraldusseadus

MaaParS – Maaparandusseadus

MuKS – Muinsuskaitse seadus

NbauO – Alam-Saksi ehitusseadustik

PeL – Soome Vabariigi põhiseadus *Suomen Peruslaki*

PES – Planeerimis- ja ehitusseadus

PlanS – Planeerimisseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi otsus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu ülemkogu otsus

ROG – Saksamaa ruumilise planeerimise seadus *Raumordnungsgesetz*

RvastS – Riigivastutuse seadus

TlnRnK – Tallinna ringkonnakohus

TlnRnKo – Tallinna ringkonnakohtu otsus

TrtHKO – Tartu halduskohtu otsus

TrtRnKo – Tartu ringkonnakohtu otsus

TsÜS – Tsiviilseadustiku üldosa seadus

VÕS – Võlaõigusseadus

VwVfG – Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seadustik *Verwaltungsverfahrensgesetz*

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa A jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Busse, J. Kraus, S. Bayerische Bauordnung. Komm. Werkstand: 148. EL September 2022. C.H.Beck.
3. Dürig/Herzog/Scholz. GG komm., Werkstand: 99. EL September 2022. GG Art, 28 Abs. 2. 2022 Verlag C.H.Beck. München: 3.
4. Ehitusseadustiku seletuskiri. - 555 SE.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/ehitusseadustik> (15.04.2024).
5. Ernits, M. Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimesega seotud ootamatud küsimused. – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022.
6. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned – Juridica 7/2006.
7. GroSe-Suchsdorf, U. Niedersächsische Bauordnung (NBauO). Komm. 10 Auflage, 2020 Verlag C.H.Beck. München: 2020.’
8. Haldusmenetluse seaduse seletuskiri – 456 SE § 182.
9. Hallberg. H. jt. Maankäyttö- ja Rakennuslaki. Talentum: Helsinki 2006.
10. Hornmann, G. Hessische Bauordnung (HBO). Komm 4. Aufl. München: 2022.
11. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. - Juridica I/2006.
12. Jallai, E. Omandipõhiõiguste teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2022.
13. Kull, I. Asjaõigusseadus I, 1.-3. osa (§-d 1-167). Komm vlj. Tallinn: Juura 2014.
14. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4 tr. Tallinn: Juura 2017.
15. Madise Ü. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 5 tr. Tallinn: Iuridicum 2020.
16. Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. - Juridica 2003/I.
17. Mark, H. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt – Juridica 1/2020.
18. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14.trk, - Juura Kirjastus: Tallinna Raamatutrükikoda 2004.
19. Merusk K., Narits R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura Õigusteabe AS 1998.

20. Merusk, K., Pilving I. (koost.) Halduskohtumenetluse seadustik komm. vlj. Juura Kirjastus 2013.
21. Mikli, S., A. Pelisaar. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimused. - Juridica III/2016.
22. Pilving Ivo. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006.
23. Planeerimiseaduse seletuskiri. – 571 SE.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus/> (27.04.2025)
24. Planeerimis- ja ehitusseadus seletuskiri. - 5 SE.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/853326c6-cbc1-360e-b83f-c722a43e4538/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus/> (30.03.2025)
25. Saarmets, V. Õiguskeel 2017/4. Haldusakti tühisus.
26. Saraviita, I. Peruslaki. Kariston Kirjapaino OY, Hämelinna 2011.
27. Spannowki, W jt. Raumordnungsgesetz (ROG) komm. 2. Auflage 2018.
Spannowsky/Runkel/Goppel – beck-Online.
28. Tiivel. R. Asjaõigus. 2. täiendatud tr. Kirjastus Juura: 2007.
29. Tänavots, M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2021.
30. Van Erp. S jt. Property Law. Hart Publishing: Oregon 2012.
31. Veinla, H. Planeerimis- ja ehitusseadus. Juridica 1996/1.
32. Veinla, H. Planeerimis- ja ehitusseadus ehitusõiguse allikana. - Juridica 1996/2.
33. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas – Juridica 2013/7.
34. Õiguskantsleri kiri 01.03.2019 nr 6-1/190281/1901126 „Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud.“
35. Õiguskantsleri kiri 30.01.2019 nr 6-1/190039/1900541 „Omandikitsendused üldplaneeringu alusel.“

Kasutatud õigusaktid

36. *Alueidenkäyttolaki* 5.2.132/1999 – Arvutivõrgus:
<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/132> (28.04.2025)

37. Asjaõigusseadus – RT I, 17.03.2023, 58.
38. *Baugesetzbuch* 1960 – Arvutivõrgus: Kättesaadav: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html> (13.04.2023).
39. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.
40. Ehitusseadus – RT I 2002, 47, 297.
41. Ehitusseadustik - RT I 2009, 20, 132.
42. Ehitusseadustik¹ – RT I, 30.06.2023, 3.
43. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus – RT I 30.12.2024, 7.
44. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta – RT II 1994, 26, 95.
45. Ehitusseadustiku muudatus jõustus 13.01.2022 – RT I, 03.01.2022, 1.
46. Euroopa Liidu Inimõiguste Harta - 2010/C 83/02, 30.03.2010 C83/403.
47. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 1949 - Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (30.03.2025).
48. Haldusmenetluse seadus – RT I, 06.07.2023, 31.
49. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid – RT II 2010, 14, 55.
50. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus¹ – RT I, 30.12.2023, 11.
51. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus¹ – RT I, 28.09.2023, 10.
52. Kinnisvara avalikes huvides omandamise seadus – RT I, 04.12.2024, 10.
53. *Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 752/2023* – Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/752> (28.04.2025)
54. Looduskaitse seadus¹ – RT I, 04.12.2024, 13.
55. Maakatastriseadus – RT I, 04.12.2024, 16.
56. *Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132* – Arvutivõrgus: <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/132>
57. Muinsuskaitse seadus – RT I, 11.03.2023, 45.
58. Maaparandusseadus - RT I, 30.12.2024, 12.
59. Planeerimis- ja ehitusseadus – RT I 1995, 59, 1006.
60. Planeerimisseadus – RT I 2002,99, 579.
61. Planeerimisseadus – RT I, 30.06.2023, 57.
62. Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused – RT I, 29.12.2024, 39.
63. *Raumordnungsgesetz* – Arvutivõrgus https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html (20.04.2025).

64. *Rakennuslaki* 21.4.751/2023 – Arvutivõrgus:
<https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/751#Lidm46263583086816>
(28.04.2025)
65. Riigivastutuse seadus – RT I, 11.03.2023, 86.
66. *Suomen Perustuslaki* – 11.6.1999/731 Arvutivõrgus:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (08.04.2025).
67. Tsiviilseadustiku üldosa seadus – RT I, 06.07.2023, 98.
68. Võlaõigusseadus – RT 06.07.2023, 116.

Kasutatud kohtupraktika

Riigikohtu lahendid

69. RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
70. RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
71. RKJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02.
72. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02.
73. RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02.
74. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
75. RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03.
76. RKHKm 03.05.2004, 3-3-1-18-04.
77. RKHKo 22.06.2004, 3-3-1-32-04.
78. RKHKo 10.11.2004, 3-3-1-36-04.
79. RKHKo 28.04.2005, 3-3-1-13-05.
80. RKJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05.
81. RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06.
82. RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06.
83. RKKKo 30.10.2006, 3-1-1-95-06.
84. RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06.
85. RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.
86. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
87. RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08.
88. RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08.

89. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
90. RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10.
91. RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11.
92. RKHKm 12.12.2011, 3-3-1-52-11.
93. RKHKo 04.03.2012, 3-3-1-68-12.
94. RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11.
95. RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11.
96. RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.
97. RKHKo 27.05.2013, 3-3-1-16-13.
98. RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13.
99. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13.
100. RKHKo 26.03.2014, 3-3-1-55-13.
101. RKKHo 02.04.2014, 3-3-1-72-13.
102. RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14.
103. RKPJKo 16.09.2014, 3-4-1-19-14.
104. RKJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14.
105. RKHKm 21.04.2015, 3-3-1-2-15.
106. RKHKo 7.02.2017, 3-3-1-72-16.
107. RKTko 13.11.2017, 2-16-5564.
108. RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398.
109. RKHKo 12.12.2017, 3-11-1355.
110. RKHKo 12.11.2019, 3-16-1573.
111. RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930.
112. RKHKo 04.12.2019, 3-18-1273.
113. RKHKo 19.12.2019, 3-15-241.
114. RKTkm 15.05.2020, 2-19-10050.
115. RKTkm 21.05.2020, 2-19-17384.
116. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3.
117. RKHKo 07.12.2020, 3-19-2448.
118. RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198.
119. RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901.
120. RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013.
121. RKHKm 03.12.2021, 3-14-50421.
122. RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023.

123. RKHKo 10.01.2022, 3-20-952.
124. RKPJKo 08.02.2022, 5-21-18.
125. RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29.
126. RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548.
127. RKHKm 30.09.2022. 3-21-2395.
128. RKHKo 24.11.2022. 3-20-120.
129. RKPJKo 06.12.2022, 5-22-5.
130. RKHKo 10.01.2023, 3-20-1280/62.
131. RKTKo 05.04.2023, 2-20-1836.
132. RKHKo 09.06.2023, 3-20-2247.
133. RKHKo 13.06.2023, 3-3-1-42-03.
134. RKHKo 20.06.2023, 3-20-19.
135. RKHKo 28.09.2023, 3-21-979.
136. RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370.
137. RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366.
138. RKKHo 14.10.2023. 3-20-2368.
139. RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366.
140. RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658.
141. RKHKo 30.12.2024, 3-20-2291.

Ringkonnakohtute lahendid

142. TlnRnKo 11.04.2008, 3-07-775.
143. TlnRnKo 28.03.2012, 3-3-1-14-2.
144. TlnRnKo 12.03.2015, 3-13-1844.
145. TlnRnKo 29.06.2017, 3-15-1873.
146. TlnRnKo 21.11.2017, 3-16-2496.
147. TlnRnKo 19.02.2021, 3-19-1749.
148. TlnRnKo 25.03.2021, 3-20-712.
149. TlnRnKo 10.06.2021, 3-20-1344.
150. TlnRnKo 10.06.2021, 3-20-1518.
151. TlnRnKo 07.09.2022, 3-20-1401.
152. TlnRnKo 14.10.2022, 3-21-1611.
153. TlnRnKo 10.11.2022, 3-20-2429.

- 154. TlnRnKo 23.11.2022, 3-21-2644.
- 155. TrtRnKo 18.06.2020, 3-19-674.
- 156. TrtRnKo 18.06.2020, 3-20-1344.

Halduskohtu lahend

- 157. TrtHKO 22.01.2007/6, 3-06-2177.

Kasutatud Euroopa Inimõiguste kohtupraktika

- 158. EIKo 13.07.2021, 28241/18. Yel jt vs Türki.
- 159. EIKo 09.02.2023, 11061/05, Gallo vs Itaalia.
- 160. EIKo 16.02.2023, 32380/13, Ibrahimbeyov jt vs Aserbaidžaan.
- 161. EIKo 23.01.2025, 33751/21, Daniliuc vs Moldova Vabariik.

Muud allikad

- 162. Statistikaameti veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.stat.ee/et/avast-statistikat/valdkonnad/keskkond> (07.04.2025).
- 163. Eesti märksõnastik - <https://ems.elnet.ee/index.php> (19.04.2025).