

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Ele Kutti

PROJEKTEERIMISTINGIMUSTE ANDMISE LUBATAVUSE PIIRID  
DETAILPLANEERINGU KOOSTAMISE KOHUSTUSE PUUDUMISEL

Magistritöö

Juhendaja: PhD Alexander Lott

Tallinn  
2025

## Sisukord

SISSEJUHATUS .....	4
1. PLANEERINGUGA MÄÄRATAVATE KASUTUS- JA E HITUSTINGIMUSTE OLEMUS NING SEOS PROJEKTEERIMISTINGIMUSTE ANDMISEGA .....	9
1.1. Planeeringute hierarhia ja olemus varasemas õiguses .....	9
1.2. Projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate planeeringute olemus kehtivas õiguses .....	12
1.2.1. Riigi eriplaneeringu ülesanded .....	12
1.2.2. Üldplaneeringu ülesanded .....	15
1.2.3. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ülesanded .....	18
1.2.4. Detailplaneeringu ülesanded .....	21
1.3. Planeerimise põhimõtted .....	25
1.4. Projekteerimistingimuste olemus .....	30
2. PROJEKTEERIMISTINGIMUSTE ANDMISE EELDUSED JA LUBATAVUS DETAILPLANEERINGU KOOSTAMISE KOHUSTUSE PUUDUMISEL .....	35
2.1. Projekteerimistingimuse andmine asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud eriplaneeringu alusel .....	35
2.1.1. Asukoha eelvaliku menetlus .....	36
2.1.2. EhS § 26 <sup>1</sup> lg 1 kohaldamise eeldused .....	38
2.2. EhS § 99 lg 1 alusel projekteerimistingimuste andmise eeldused .....	40
2.3. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu kohustuse puudumisel .....	44
2.3.1. PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamise eeldused .....	44
2.3.1.1. Olulise avaliku huviga rajatis .....	45
2.3.1.2. Ülekaaluka avaliku huvi puudumine .....	47
2.3.1.3. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumine .....	49
2.3.1.4. Piirkonna olemasolev hoonestus ja väljakujunenud keskkond .....	50
2.3.1.5. Vastuolu puudumine üldplaneeringus määratud kasutus- ja ehitustingimustega .....	52
2.4. PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamise probleemid .....	57
2.4.1. Projekteerimistingimuste aluseks oleva tingimuse piisavus .....	57
2.5. PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamine .....	60
2.5.1. Kaebeõigus .....	60
2.5.2. Detailplaneeringu koostamise nõue .....	62

2.6. Vaba ehitustegevuse laiendamise võimalused.....	65
KOKKUVÕTE.....	68
LIMITS OF ISSUING DESIGN SPECIFICATIONS IN CASES WHERE A DETAILED SPATIAL PLAN IS NOT MANDATORY .....	74
KASUTATUD KIRJANDUS .....	81
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	84
KASUTATUD KOHTULAHENDID.....	85
MUUD ALLIKAD .....	87

## Sissejuhatus

Ruumiline planeerimine toimib kõigil tasanditel, olgu tegu naabruskonna arendusplaanide või riiklike ja piiriüleste raamistikega.<sup>1</sup> See peab mh arvesse võtma ruumi korraldamist mõjutavate otsustajate olemasolu ja administratiivsete süsteemide eripärasid ning erinevaid sotsiaal-majanduslikke tingimusi ning keskkonnatingimusi.<sup>2</sup> Iga ruumilise planeerimise süsteem tegeleb lisaks veel mitmetes teemades tasakaalu otsimisega, sh igapäevaelus kerkivate ainukordsete juhtumite lahendamise ja planeerimissüsteemi lihtsuse vahel.<sup>3</sup> Seejuures ei ole planeerimismenetluse korraldamine eesmärk omaette, vaid peab kohalikul tasandil olema seotud kohalikule omavalitsusele pandud ülesannete täitmisega, sh maakasutuse ja asustuse suunamise korraldamisega ning ehituspoliitika ellu viimisega.<sup>4</sup>

Detailplaneering koostatakse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta, kus detailplaneeringu koostamine on kohustuslik (planeerimisseadus<sup>5</sup> (edaspidi PlanS) § 124 lg 1 ja § 125 lg 1 p-d 1-4). 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 ehitis sobitub mahult ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud keskkonda ning arvestab piirkonna hoonestuslaadi. Sätte kohaldamiseks peavad lisaks olema üldplaneeringus määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, samuti ei tohi ehitise püstitamine või laiendamine olla vastuolus muude üldplaneeringus määratud tingimustega. PlanS § 125 lg 5 on „erinorm, mis võimaldab anda projekteerimistingimusi detailplaneeringu koostamise kohustuse korral üksnes juhul, kui kõik sätte eeldused on täidetud samaaegselt.“<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Euroopa planeerimise harta. Barcelona 2013 - <https://www.planeerijad.ee/wp-content/uploads/2021/03/euroopa-planeerimise-harta.pdf> (23.01.2025).

<sup>2</sup> European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.

<sup>3</sup> Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium 2020, lk 4. -

<https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Ruumilise-planeerimise-roheline-raamat.pdf> (23.01.2025).

<sup>4</sup> RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 20.

<sup>5</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 30.12.2024, 14.

<sup>6</sup> Jallai, E. Omandipõhiõiguse teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel. Magistritöö. Tartu. TÜ õigusteaduskond 2022., lk 3.

Tulenevalt „detailplaneeringu menetluse keerukusest ning aja- ja ressursimahukusest nii haldusorganile kui ka taotlejale, on seadusandja erandina ette näinud kiirema ja tõhusama menetluse“<sup>7</sup>, milleks on projekteerimistingimused, mida saab anda nii detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel kui ka detailplaneeringu täpsustamiseks. Samuti saab projekteerimistingimusi erandjuhtudel anda eriplaneeringute kehtestamise järel, juhul kui planeering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel (PlanS §-d 27<sup>1</sup> ja 95<sup>1</sup>). Lisaks saab projekteerimistingimusi anda ehitusseadustiku<sup>8</sup> (edaspidi EhS) § 99 alusel tee ehitusprojekti koostamiseks.

Käesolev töö keskendub olukorrale, kus detailplaneeringu kohustuse puudumisel võib pädev asutus anda ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks projekteerimistingimusi PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 alusel. Samuti käsitletakse olukordi, kus projekteerimistingimusi antakse riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel (EhS § 26<sup>1</sup>), kui eriplaneeringus on määratud tingimused projekteerimistingimuste andmiseks asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel rajatavate ehitiste ehitusprojekti koostamiseks. Lisaks käsitletakse olukordi, kus projekteerimistingimused antakse tee ehitusprojekti koostamiseks, kui tee asukoht pole planeeringus täpselt määratud (EhS § 99 lg 1). Projekteerimistingimuste eriregulatsioonid toon välja mõistmaks nii projekteerimistingimuste aluseks olevate planeeringute mitmekesisust, mis on seotud nii avalikkuse ootusega senisest kiirema ja efektiivsema menetluse järele, kui ka võimalusega anda projekteerimistingimusi senisest enamatel juhtudel.

Projekteerimistingimuste andmise eeldus on üldjuhul kehtiva üldplaneeringu olemasolu, milles on sätestatud üheselt arusaadavad ja piisavad tingimused, mille alusel projekteerimistingimusi väljastada. Mitmeti mõistetavuste ja ebakõlade korral võib haldusorganil olla keeruline projekteerimistingimusi anda ka juhul, kui seadusest detailplaneeringu koostamiseks otsest kohustust ei tulene. Valdavalt tekib konflikt olukorras, kus kohalik omavalitsus on jätnud vaadeldava ala kohta üldplaneeringus üldiseid kasutus- ja ehitustingimusi määramata või need on vananenud või liiga üldsõnalised.<sup>9</sup> Samuti tuleb projekteerimistingimuste menetluses leida erinevate huvide koostoimimist võimaldav

---

<sup>7</sup> Tänavots, M. Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul. Magistritöö. Tallinn, TÜ õigusteaduskond 2021.

<sup>8</sup> Ehitusseadustik. - RT I, 04.12.2024, 4.

<sup>9</sup> Jallai, E. Omandipõhiõiguse teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel. Magistritöö. Tartu. TÜ õigusteaduskond 2022.

lahendus olukorras, kus üldplaneering ning maakonnaplaneeringu teemaplaneering sätestavad konkreetsel maa-alal mitu eesmärki, mille nimel tegutseda (nt maavarade kaevandamine vs tuulikute rajamine).<sup>10</sup> Seejuures on planeeringute ülesanne sobitada maakasutusviisid kokku erinevaid huve tasakaalustades, et luua terviklik ruumilahendus ja hinnata proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt lahenduse kooskõla planeeringutega.<sup>11</sup> Seega on käesoleval hetkel oluline leida selgus, kas üksnes üldplaneeringus määratud kasutus- ja ehitustingimused on projekteerimistingimuste andmiseks piisavad ning asjakohased või saab tingimused leida mõnest teisest üldisemat liiki planeeringust.

Magistritöös otsitakse vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

1. Millised on projekteerimistingimuste väljastamise piirid detailplaneeringu kohustuse puudumise korral ja millistest kriteeriumitest tuleb lähtuda tingimuste piisavuse sisustamisel?
2. Mil määral PlanS § 125 lg 5 eeldused vastavad sätte põhilisele eesmärgile, milleks on eelkõige detailplaneeringu koostamise juhtude vähendamine?
3. Kas ühe hoone ja seda teenindavate rajatiste, mille hulka ei kuulu nt elamut teenindav abihoone, ehitamise tingimus on haldusorganile ja huvitatud isikule ülemäära piirav?
4. Mil määral võib projekteerimistingimuste andmisel lähtuda ka teistest planeeringutest, mis ei ole vastuolus üldplaneeringu põhimõtete ja muudes arengut suunavates dokumentides toodud eesmärkidega?

Eelnevast tulenevalt on magistritöös püstitatud hüpotees – kehtiv projekteerimistingimuste andmise regulatsioon ei ole piisav ning projekteerimistingimusi peab olema võimalik anda seaduses sätestatust enamatel juhtudel. Projekteerimistingimuste andmata jätmise nt olukordades, kus detailplaneeringu kohustusega alal paiknevale olemasoleva hoonestuse vahele jäävale krundile soovitakse lisaks ühele põhihoonele püstitada ka seda teenindav ehitusloakohustuslik abihoone või kus üldplaneeringu kasutus- ja ehitustingimused on väga üldised, ei ole põhjendatud.

Tulenevalt hüpoteesist ja uurimisküsimustest on magistritöö jagatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis avab autor projekteerimistingimuste ja projekteerimistingimuste aluseks olevate planeeringute tähenduse ning nende teoreetilise kujunemise, tuues välja projekteerimistingimuste ja planeeringute õigusliku määratluse ning nende omavahelised

---

<sup>10</sup> RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013/31, p-d 24-28.

<sup>11</sup> *Ibid.*

seosed. Autor analüüsib planeerimise põhimõtteid, kuna nende järgimine on oluline ka projekteerimistingimuste menetluses. Teises peatükis analüüsitakse projekteerimistingimuste eeldusi, sh kohaldamise eeldusi ja kohaldamise probleeme, kaasa arvatud piiranguid ehitustegevusele. Samuti käsitletakse PlanS § 125 lg 5 ja § 26 lg 1 ning EhS § 26<sup>1</sup> lg 1 ja § 99 lg 1 kohaldamist. Lisaks analüüsitakse erinevaid küsimusi, mis on seotud projekteerimistingimuste andmise regulatsiooni kohaldamisega.

Magistritöö eesmärgi saavutamisel kasutab autor eelkõige kvalitatiivset ja analüütilist uurimismeetodit. Analüüsin ja tõlgendan planeerimis- ja ehitusseaduse, planeerimisseaduse, ehitusseaduse ning ehitusseadustiku sätteid ja seaduse eelnõude seletuskirju, mis on seotud erinevate planeeringuliikidega, mille alusel saab anda projekteerimistingimusi. Samuti analüüsin planeeringute ülesannete sisu ja PlanS § 125 lg 5 kohaldamisega seotud arvukat kohtupraktikat ning uurimisküsimustega seotud asjakohast ehitus- ja planeerimisõiguse alast õiguskirjandust.

Magistritöö koostamisel on lisaks kasutatud valdkonnaga seotud analüüse, nt „Planeerimisseaduse mõju järelhindamine Rahandusministeeriumile“<sup>12</sup>, Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohaldamine. II ja III etapi analüüs“<sup>13</sup> ja „Võrdlusriikide juhtumianalüüs planeerimissüsteemi ja planeerimisõiguse viimase aja olulisematest muudatustest ja reformidest kohanemaks oluliste trendide ning uute väljakutsetega“.<sup>14</sup> Kuigi Saksa õigus projekteerimistingimuste instituuti seaduse tasandil ei reguleeri<sup>15</sup>, toon mõningaid võrdlusi Saksa planeerimisõigusest, mis on mõjutanud Eesti planeerimisõiguse kujunemist.

Varasemalt koostatud magistritöödest võib välja tuua K. Koka 2019. a magistritöö teemal „Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus versus kohalike omavalitsuse halduspraktika“,<sup>16</sup> milles analüüsiti üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamise praktikat võrrelduna kehtiva õigusega. Projekteerimistingimuste andmist on varasemalt

---

<sup>12</sup> Planeerimisseaduse mõju järelhindamine Rahandusministeeriumile. Tallinn 2022. - <https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/analuus.PlanS-toimetatud.pdf> (04.02.2025).

<sup>13</sup> Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine II ja III etapi analüüs. Tallinn 2020 - <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Ehitise%20elukaare%20%C3%B5igusruumi%20digitaliseerimiseks%20kohandamine%20II%20ja%20III%20etapi%20anal%C3%BC%C3%BCs%20%282020%29.pdf> (15.04.2025).

<sup>14</sup> Võrdlusriikide juhtumianalüüs planeerimissüsteemi ja planeerimisõiguse viimase aja olulisematest muudatustest ja reformidest kohanemaks oluliste trendide ning uute väljakutsetega. Roheplaan OÜ. Tallinn 2023.

<sup>15</sup> Planeerimis- ja ehitusseaduse seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Tallinn 2010.

<sup>16</sup> Kokk, K. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus versus kohalike omavalitsuste halduspraktika. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2019.

analüüsitud M. Tänavotsa 2021. a magistritöös „Projekteerimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul“ ning PlanS § 125 lg 5 kohaldamist omandipõhiõiguste teostamise vaates E. Jallai 2022. a magistritöös „Omandipõhiõiguse teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel“. Nimetatud magistritöodes ei käsitletud projekteerimistingimuste andmise seoseid riigi või kohaliku omavalitsuse asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud eriplaneeringutega. Samuti ei käsitletud E. Jallai töös PlanS § 125 lg 5 kohaldamisala võimalikku laiendamist enamatele juhtudele, vaid keskenduti sätte kohaldamisele peamiselt omandipõhiõiguse teostamise vaatest.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad ehitusõigus, projekteerimine, üldplaneeringud, avalik huvi.

# 1. Planeeringuga määratavate kasutus- ja ehitustingimuste olemus ning seos projekteerimistingimuste andmisega

## 1.1. Planeeringute hierarhia ja olemus varasemas õiguses

Kaasaegse planeerimisõiguse kujunemisel on oluline roll Saksa planeerimisõigusel, sh kohaliku ja regionaaltasandi planeeringute eristamisel<sup>17</sup>. Avalike huvide tagamine nõuab ettevaatavat ja suunavat maakasutuse planeerimist ning nende ülesannete lahendamine toimub kohalikul ja regionaalsel tasandil, mis on teineteisega tihedalt seotud.<sup>18</sup> Eesti ruumilise planeerimissüsteemi kujunemist on oluliselt mõjutanud ka okupatsiooniaeg ja taasiseseisvumisjärgne maareform, mis seavad tänaseni maakasutuse planeerimisele ja ehitusõiguse andmisele tingimusi. Planeerimisõigusel on oluline roll ka tänapäevase projekteerimist reguleeriva õigusraamistiku kujunemisel.

Maareformi on seejuures peetud kõige suurema mõju ja ulatusega, tehniliselt kõige keerukamaks omandireformi valdkonnaks ning kõige kauem kestnud üleminekuprotsess kogu taasiseseisvumisele järgnenud arengus.<sup>19</sup> See omakorda on mõjutanud oluliselt kogu planeerimisõiguse kujunemist kogu taasiseseisvumise järgsel ajal. Maareformi kaudu saab kindla omaniku iga maatükk Eesti territooriumil, sest maareformi tehingud hõlmavad nii omandiõiguse tekkimist maa erastamise ja tagastamise kui ka munitsipaalomandisse andmise või riigi omandisse jätmise teel. Maareformi käigus seatakse ka maaga seotud piiratud asjaõigusi – hoonestusõigust, kasutusvaldust, servituute.<sup>20</sup> Kõik need kitsendused mõjutavad omakorda ruumilist planeerimist. Algselt just maareformi vajadustest ajendatuna on välja arenenud kogu kaasaegne maainfosüsteem, maakataster, kinnistusregister, maakorraldus ja ruumiline planeerimine.<sup>21</sup> Seega on maareformil võtmeroll tänapäevase ruumilise planeerimissüsteemi kujunemisel ja arengus.

---

<sup>17</sup> Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – *Juridica* 2006/7, lk 443-444.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Omandireform Eestis 1991-2021. Rahandusministeerium 2021., lk 26. -

[https://www.fin.ec/sites/default/files/documents/2021-12/omandireform\\_eestis\\_1991-2021\\_web\\_.pdf](https://www.fin.ec/sites/default/files/documents/2021-12/omandireform_eestis_1991-2021_web_.pdf) (18.07.2024).

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

Esimene planeerimis- ja ehitustegevust reguleeriv seadus pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist oli planeerimis- ja ehitusseadus<sup>22</sup> (edaspidi PES), mis jõustus 22. juulil 1995. PES koostati planeeringute koostamise, ehitusliku projekteerimise, ehitustegevuse ja ehitiste kasutamise kompleksseks õiguslikuks reguleerimiseks.<sup>23</sup>

PES § 1 lg 1 sätestas planeerimise peamise eesmärgi, milleks oli „tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks“.<sup>24</sup> Seega erinevate ühiskonnaliikmete huvide arvestamise ja säästliku arengu põhimõtte sätestati juba algses planeerimise ja ehitustegevuse aluseks olevas seaduses. See planeerimise keskne eesmärk kehtib täiendatud ja täpsustatud sõnastuses tänaseni.

PES § 2 lg-ga 2 sätestati projekteerimistingimuste kohustuslikkuse põhimõtte hajaasustuses. Hajaasustuse alal, kus puudub detailplaneeringu koostamise kohustus, oli uute „hoonete ehitamine ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitiste tegemine lubatud kohaliku omavalitsuse antud projekteerimistingimuste alusel“.<sup>25</sup> See põhimõtte on tänapäeval seotud PlanS § 125 lg-ga 5 ja EhS § 26 lg-ga 1, mis annavad aluse ja tingimused projekteerimistingimuste väljastamiseks, ehitusloakohustusliku ehitise püstitamiseks või laiendamiseks üle 33%, detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral.

PES eristas nelja liiki planeeringuid, millest kõige üldisem maakasutust suunav planeering oli üleriigiline planeering (PES § 6), mis hõlmas kogu riigi territooriumit, sellele järgnes maakonnatasandi maakonnaplaneering (PES § 7) ning valla või linna territooriumi kohta koostatav üldplaneering (PES § 8) ning valla või linna territooriumi väiksema osa kohta koostatav lähiaastate ehitustegevuse aluseks olev detailplaneering (PES § 9). Seega pandi Eesti hierarhiline planeerimissüsteem, sh strateegilise ja kohaliku tasandi eristamine ja planeeringu ülesannete jaotus üldiselt üksikule ning planeeringute jagunemine neljaks peamiseks põhiliigiks paika juba PES-i kehtestamise ajal. Samuti sätestati põhimõtte, et liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas<sup>26</sup> kehtestatud planeeringus

---

<sup>22</sup> Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006.

<sup>23</sup> Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse juurde. 5 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/853326c6-cbc1-360e-b83f-c722a43e4538/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus> (15.01.2025).

<sup>24</sup> Tänavots. M., lk 7-8.

<sup>25</sup> *Ibid*, lk 4.

<sup>26</sup> Kokk. K., lk 5.

sätetatud, sh maakasutus- ja ehitustingimusi, et tagada planeeringute kooskõla ja ruumilise arengu järjepidevus.<sup>27</sup>

Võimalus teha liigilt detailsema planeeringu koostamisel põhjendatud ettepanek liigilt üldisema kehtestatud planeeringu muutmiseks nähti seega ette juba PES-i kehtestamise ajal. See on vajalik, et muutuvatele vajadustele võimalikult kiiresti reageerida. Detailse planeeringuga saab esitada ettepaneku üksnes üldistusastmelt järgmise planeeringu muutmiseks. See tähendab, et detailplaneeringuga saab teha üldplaneeringu muutmise ettepaneku, kuid ei saa teha ettepanekut maakonnaplaneeringu muutmiseks.<sup>28</sup> Seega nähti juba PES-i kehtestamise ajal planeeringu muutmise võimalus ette vaid põhjendatud juhtudel, et tagada kindlus sellest, et kehtivates planeeringutes ette nähtud ruumilise arengu põhimõtted ja üldised maakasutus- ja ehitustingimused jääksid kehtima ning oleksid aluseks nii liigilt detailsema planeeringu koostamiseks kui ka projekteerimistingimuste väljastamiseks detailplaneeringu kohustuse puudumisel.

2000. aastate alguses jõuti järeldusele, et seni kehtinud regulatsioon vajab muutmist ja ajakohastamist. Ehitusvaldkonna ressursimahukuse ja olulisuse tõttu otsustati seni kehtinud planeerimis- ja ehitusseadus jagada kaheks. Sellise jaotuse tingis valdkondade mahukus ja vajadus sätestada ühiskonnale olulistest küsimustes senisest detailsem ja täpsem regulatsioon ning luua senisest põhjalikum regulatsioon projekteerimis- ja ehitustööde läbiviimiseks.<sup>29</sup>

01.01.2003 jõustunud planeerimisseadusega<sup>30</sup> (edaspidi PlanS-i v.r) ei muudetud PES-i planeeringuosa senist ülesehitust.<sup>31</sup> Kehtima jäi senine neljaastmeline liigitus ning üldised põhimõtted. Võrreldes PES-iga viidi PlanS-i v.r-i sisse põhimõtteline muudatus, mille järgi ehitusloakohustuslikul ehitustegevusel ei olnud väiksema juurdeehituste puhul detailplaneeringu koostamine enam vajalik, kuna seda peeti ebamõistlikuks.<sup>32</sup> Erisuse sätestamine oli seega esimene samm ehitusõiguse andmise menetluste efektiivsemaks

---

<sup>27</sup> Lass, J. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2003, lk 9.

<sup>28</sup> Eesti planeerimissüsteem. - <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine/> (22.04.2025).

<sup>29</sup> Seletuskiri ehitusseaduse eelnõu juurde. 805 SE, lk 23. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/55ae1f71-e27f-32a5-9d3e-480b5b819ddf/ehitusseadus/> (22.04.2025).

<sup>30</sup> Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579.

<sup>31</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 941 SE, lk 17. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/planeerimisseadus/> (22.04.2025).

<sup>32</sup> *Ibid*, lk 18.

muutmise suunas. See tähendas, et detailplaneeringu koostamine ei olnud enam vajalik, kui täidetud olid kõik PlanS v.r § 9 lg-s 10 toodud eeldused. Nende eelduste täitmisel sai väljastada projekteerimistingimused. Samas jäi haldusorganile endiselt kaalutusõigus otsustada detailplaneeringu koostamise kasuks, nt juhul, kui kavandatava tegevuse osas võis eeldada kõrgendatud avalikku huvi olemasolu (PlanS v.r § 9 lg 12).

Ehitusseaduse<sup>33</sup> (edaspidi EhS-i v.r) § 19 lg 1 sätestas projekteerimistingimuste andmise alused ehitusprojekti koostamiseks. Ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks on detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning olemasolu korral kohaliku omavalitsuse kehtestatud ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused ning detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral projekteerimistingimused. Sarnane jaotus kehtib üldjoontes tänaseni.

Eelneva käsitlemine on oluline, et mõista planeerimise ja projekteerimistingimuste andmise regulatsiooni kujunemist. Nii PES kui ka EhS-i v.r andsid üldise raamistiku, millest ehitusprojekti koostamisel ja projekteerimistingimuste andmisel tuli lähtuda. Kuna projekteerimistingimuste andmisel tuleb lähtuda kehtivast planeeringust, eelkõige üldplaneeringus seatud kasutus- ja ehitustingimustest, avan järgmises alapunktis projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate planeeringuliikide ülesanded ja seosed projekteerimistingimuste andmisega.

## 1.2. Projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate planeeringute olemus kehtivas õiguses

### 1.2.1. Riigi eriplaneeringu ülesanded

PlanS-i v.r sätestas kaks peamist strateegilise tasandi planeeringuliiki – üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu, mis andsid riigile võimaluse suunata ruumilist planeerimist ja kavandada ehitisi.<sup>34</sup> Samas ei andnud kumbki neist alust ehitustegevuse alustamiseks vajalike projekteerimistingimuste saamiseks ega ehitusloa väljastamiseks.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 297.

<sup>34</sup> Siim. K., Klasen. H. Riigi eriplaneering: kellele ja milleks? – Juridica 2020, nr 1, lk 4.

<sup>35</sup> Erandina nägi PlanS v.r § 7 lg 4 ette, et kui kehtestatud üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatud, on kehtestatud

Kuna üldisema liigi planeeringu koostamisele peab järgnema liigilt detailsema planeeringu koostamine, siis tähendas see praktikas seda, et nt maakonnaplaneeringu koostamisele pidi järgnema veel üldplaneeringu, mõningatel juhtudel ka detailplaneeringu koostamine.<sup>36</sup>

Varasema regulatsiooni puuduseks peeti mõistete ebaselgust ning erinevate nõuete esitamist eriti seoses teede ja raudteedega, mis puudutavad nii ohutust (liiklusohutus) kui ka nende ehitamise iseärasusi.<sup>37</sup> Teede rajamise puhul pidi kehtiv planeering olema koostatud kõiki tee projekteerimismisnorme ja muid erinõudeid arvestades selliselt, et pärast planeeringu kehtestamist oleks võimalik ehitusprojekti alusel ehitada nõuetekohane tee.<sup>38</sup> Lisaks joonobjektidele oli eriplaneeringuna käsitletav veel olulise ruumilise mõjuga objekti planeering<sup>39</sup>. Eelnevat arvesse võttes leiti, et vajalik oleks ühese ja selge reeglistiku kehtestamine riigi jaoks tähtsate ehitiste kavandamiseks ja ehitamiseks, sh otsustusõiguse täpsemaks piiritlemiseks.<sup>40</sup>

Riigi eriplaneeringu koostamise üldiseks eesmärgiks on tagada riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivne planeerimine ja ehitamine ning avalike huvide kaitse.<sup>41</sup> Olemuselt sarnaneb riigi eriplaneering üleriigilisele planeeringule, kuid on siiski sõltumatu ja iseseisev planeeringuliik, mis on ette nähtud üksikobjektide planeerimiseks olles sisuliselt samal tasandil detailplaneeringu ja projekteerimistingimustega.<sup>42</sup> Riigi eriplaneering koostatakse seaduses sätestatud juhtudel olulise ruumilise mõjuga ehitiste püstitamiseks eeldusel, et ehitise rajamine on suure riikliku huviga tegevus.<sup>43</sup> Riigi eriplaneeringu menetlus koosneb üldjuhul

---

maakonnaplaneering valla ja linna detailplaneeringute koostamise või projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks.

<sup>36</sup> PlanS v.r kohaselt oli detailplaneeringu koostamine kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletataval kompaktsel asustusega territooriumiosadel uue hoone, v.a kuni 20 m<sup>2</sup> ehitusaluse pindalaga väikehoone, ehitamiseks, olemasoleva hoone, v.a väikehoone, laiendamiseks üle 30% ning maa-ala kruntideks jaotamiseks.

<sup>37</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 73. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/planeerimisseadus/> (22.04.2025).

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE (viide 19), lk 80.

<sup>42</sup> Aidnik. R. Riigi eriplaneering ja sellega kaasnevad mõjud kohalikele omavalitsustele ja puudutatud isikutele. Magistr töö. Tallinn 2019, lk 22.

<sup>43</sup> Riigi eriplaneering tuleb koostada riigi territooriumi või selle osa kohta riigimaantee, avaliku raudtee, torujuhtme, mille tööõhk on üle 16 baari, sh gaasitrassi, samuti rahvusvahelise lennujaama, rahvusvahelise sadama, riigikaitse või julgeolekuasutuse ehitise, elektrijaama elektrilise nimivõimsusega alates 150 ja tuuleelektrijaama elektrilise nimivõimsusega alates 400 MW, kõrgepingeliini alates pingest 110 kV, ohtlike jäätmete lõppladustuspaiga ning nende toimimiseks vajalike ehitiste püstitamiseks, kui ehitis vastab PlanS § 27 lg -s 1 nimetatud tingimustele (PlanS § 27 lg 2).

kahest etapist - asukoha eelvaliku etapist ja detailse lahenduse koostamisest. Asukoha eelvaliku puhul tuleb võimalike asukohtade kaalumise teel leida kavandatavale ehitisele sobivaim asukoht või maa-ala (PlanS § 6 lg 1 p 1).

Riigi eriplaneeringu alusel saab anda projekteerimistingimusi, kui eriplaneering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel (PlanS § 27<sup>1</sup> lg 1). Tegemist on erinormiga, mida saab rakendada sättes toodud kõigi nõuete täitmisel.<sup>44</sup> Sätte kohaldamiseks peavad puuduma välistavad tegurid ehitise edasiseks kavandamiseks projekteerimistingimustega ning asukoha eelvaliku otsuses peavad olema toodud projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused.<sup>45</sup> Juhul, kui projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuses määratud ei ole, pole sätte kohaldamine lubatud.<sup>46</sup> Seadusandja arvates on võimalus kehtestada riigi eriplaneering asukoha eelvaliku otsuse alusel vajalik, et riigile oluliste ehitiste, sh taastuvenergia eesmärkide saavutamiseks vajalike tuuleparkide ja elektriliinide, rajamine toimuks senisest kiiremalt ja tõhusamalt.<sup>47</sup> See peaks lühendama tuulepargi eriplaneeringu menetlusele kuluvat aega ja muutma menetluse senisest oluliselt efektiivsemaks.<sup>48</sup> Kui tavapärane tuulepargi planeerimine üldplaneeringu ja detailplaneeringu alusel võtab aega umbes 7 aastat ning eriplaneeringute planeerimisprotsess umbes 5 aastat<sup>49</sup>, siis protsessi tõrgeteta kulgemisel võiks planeerimisprotsessi kestuseks kujuneda 1,5 aastat.<sup>50</sup> Seega annab erisus võimaluse riigi eriplaneeringu menetluses kohaldada tavapärasest erinevat menetlust. Nii välditakse planeerimismenetluse jätkamist detailse lahenduse koostamisega olukorras, kus see sisuliselt vajalik ei ole, tagades riigile oluliste ehitiste planeerimise senisest kiirema ja tõhusama menetlusega.

Kokkuvõttes, riigi eriplaneering on strateegilise tasandi planeering, mille alusel on võimalik anda projekteerimistingimusi. Riigi eriplaneeringu puhul on detailse lahenduse koostamisest loobumine võimalik, kui on leitud suure riikliku huviga ehitisele, nt tuulepargile sobilik asukoht ja selle kavandamise varases etapis on olemas piisav info, et anda välja

---

<sup>44</sup> Seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 696 SE II, lk 25. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ad3cffe-ed19-4c4c-b456-1a77f9bf0ac3/elektrituruseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (22.04.2025).

<sup>45</sup> Planeerimisseadus. RT I, 11.06.2024, 1 - jõust. 21.06.2024.

<sup>46</sup> Seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 696 SE II, lk 25.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 07.03.2023, 21 - jõust. 17.03.2023.

<sup>49</sup> Taastuvenergia kiirendamise audit. Riigikantselei. Tallinn 2022, lk 12. - <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2022-09/Taastuvenergia%20kiirendamise%20raport.pdf> (21.04.2025).

<sup>50</sup> *Ibid.*, lk 16.

projekteerimistingimused.<sup>51</sup> Projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused peavad kaasa aitama asukoha eelvalikus seatud riigi eriplaneeringu eesmärgi saavutamisele ning võimaldama määrata asukoha eelvaliku otsuses vajalikke ja asjakohaseid tingimusi, mis on toodud EhS § 26 lg-s 4.<sup>52</sup>

Projekteerimistingimusi saab anda ka teiste planeeringute alusel. Neist olulisim on kohaliku omavalitsuse strateegilisi eesmärke suunav ja kujundav üldplaneering.

### 1.2.2. Üldplaneeringu ülesanded

Üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus (PlanS § 74 lg 5). Üldplaneeringul on seega võtmeroll hilisema ehitustegevuse kujundamisel, mistõttu on oluline, et see annaks piisava ja selge aluse ehitamise aluseks olevate tingimuste näol. Üldplaneering on kohaliku omavalitsusüksuse kõige olulisem õigusakt, mis peab mh arvestama omavalitsusüksuse arengukavaga, mis on üks tähtsamaid üldplaneeringu alusdokumente.<sup>53</sup> Seega, arengukavas seatud eesmärke ja kohaliku elu arengut rakendatakse strateegilise tasandi planeeringute kaudu, milleks kohalikul tasandil on üldplaneering.<sup>54</sup>

Kehtiv PlanS § 74 lg 1 sätestab üldplaneeringu peamise eesmärgina kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemise. Autori arvates jätab selline sõnastus kohalikele omavalitsusele, kui planeerimisalase tegevuse korraldajale, laia kaalutlusruumi, et määratleda piisava täpsusastmega tingimused, mida hilisemalt detailplaneeringute koostamisel või detailplaneeringu kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmisel arvestada. Selleks, et viia ellu maakonnatasandi arengusuundumusi näeb PlanS ette võimaluse koostada üldplaneering mitme valla või linna territooriumil samaaegselt.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Taastuvenergia kiirendamise audit., lk 16.

<sup>52</sup> *Ibid*, lk 24.

<sup>53</sup> Jõesuu. M., Apuhtin. A., lk 1.

<sup>54</sup> *Ibid*.

<sup>55</sup> Seletuskiri kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 433 SE, lk 44. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1ead996-b9b2-4e7d-80b9-79ac7c83ef99/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-ja-teiste-haldusreformi-elluviimisega-seotud-seaduste-muutmise-seadus/> (22.04.2025).

Üldplaneeringu olulisust ja tähtsust iseloomustab eelkõige selles käsitletavate teemade ulatus, mis puudutab väga paljusid eluvaldkondi alates asustuse arengut suunavate tingimuste täpsustamisest kuni kinnisomandile kitsenduste määramiseni. Kuna üldplaneering on detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste andmise alus detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel, sõltub selle paindlikkusest ja selgusest ka järgnevate dokumentide kvaliteet.<sup>56</sup> Seega sõltub hilisem detailplaneeringute ja ehitusprojektide sisu paljuski just kehtivast üldplaneeringust, sh sellest, kuidas omavalitsusüksus on näinud ette üldplaneeringu rakendamise läbi hilisema planeerimis- ja ehitustegevuse. Vanemate üldplaneeringu tingimuste tõlgendamine võib osutada keeruliseks ning arendustegevus jääda venima, kuna üldplaneeringu muutmine on väga ressursimahukas ja selles määratud tingimuste muutmine ei pruugi olla uut üldplaneeringut koostamata võimalik.<sup>57</sup>

Üldplaneeringuga lahendatavate võimalike ülesannete loetelu on antud PlanS § 75 lg-s 1.<sup>58</sup> Erinevalt varasemalt kehtinud PlanS-is sätestatud on üldplaneeringu ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna. Otsustamaks, „milliseid ülesandeid üldplaneeringus lahendada, tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse ruumilisi vajadusi ning konkreetse üldplaneeringu eesmärki“.<sup>59</sup> Eelnev tähendab, et PlanS § 75 lg-s 1 antud loetelu näol on tegemist võimalike lahendust vajavate ülesannetega, millega peab kohalik omavalitsus planeeringu koostamisel arvestama, kuid tulenevalt planeerimisautonoomiast on vaba otsustamaks, milliseid ülesandeid on konkreetse omavalitsuse territooriumil vajalik lahendada. Üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel lähtutakse seega kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja üldplaneeringu koostamise eesmärgist. Olemuselt sarnaneb PlanS § 75 lg 1 p 18 toodud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste seadmise ülesanne Saksa ehitusseadustiku<sup>60</sup> (*Baugesetzbuch* (BauGB)) § 5 lg 2 p-ga 1, mis näeb ette võimaluse käsitleda maakasutusplaanis<sup>61</sup> hoonestatavaid alasid üldise ehitusliku maakasutuse (ehitusmaa), eriotstarbelise ehitusliku maakasutuse (ehituspiirkond) ja ehitusliku maakasutuse üldmahu järgi.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Jõesuu, M., Apuhtin, A., lk 2.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 04.07.2017, 2.

<sup>59</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 127.

<sup>60</sup> Baugesetzbuch. Viimati muudetud 20.12.2023 - <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html> (28.01.2025).

<sup>61</sup> *Flächennutzungsplan*. - BauGB § 1 lg 2.

<sup>62</sup> Ewer, W., lk 448.

Autori arvates on olulisemad üldplaneeringu ülesanded, mis seonduvad nii projekteerimistingimuste andmise kui ka ehitustegevusega, eelkõige seotud eriseadustest tulenevate kitsendustega ning üldplaneeringus määratletud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu ja hoonestuse kõrguspiirangu (PlanS § 75 lg 1 p 18) ning krundi minimaalsuuruse (PlanS § 75 lg 1 p 24) ning detailplaneeringu koostamise kohustusega alade või juhtude määramisega (PlanS § 75 lg 1 p 26). Olulised ülesanded on ka avalikes huvides omandamise, sh sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine (PlanS § 75 lg 1 p 29). Need üldplaneeringu ülesanded mõjutavad otseselt ehitamise võimalusi kohaliku omavalitsuse territooriumil ning suunavad kogu planeeritud maa-ala üldist ruumilist arengut. Seetõttu on oluline, et isikule, kes soovib ehitada, oleks üheselt arusaadav, millal ja millistel põhjustel on detailplaneeringu koostamine kohustuslik, millised on konkreetse planeeringuala üldised kasutamise- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste aluseks olevad tingimused ning maakasutuse juhtotstarve, sest need tingimused ja määratlused annavad aluse projekteerimistingimuste väljastamisele ja ehitusprojekti koostamisele.

Keskne piirkonna arengut suunav näitaja, mis üldplaneeringuga määratakse, on maakasutuse juhtotstarve. Legaaldefiniitsiooni järgi on maakasutuse juhtotstarve üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav (üle 51%) otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuuna.<sup>63</sup> Arvestada tuleb, et tulenevalt üldplaneeringu üldistusastmest ja eesmärgist ei ole liiga detailne ehituslike tingimuste seadmine lubatav.<sup>64</sup> Üldplaneeringu eesmärk on määratleda linnaruumi arengu põhimõtted ja suundumused ning üldplaneeringu ülesanne on määrata planeeringuala üldised kasutus- ja ehitustingimused, maakasutuse juhtotstarve, maksimaalne ehitusmaht ning hoonestuse kõrguspiirang ja haljastusnõuded.<sup>65</sup> Detailsete linnaehituslike üksikasjade, nagu ehitise ja krundipiiri vahekauguse määramine ei ole mitte üldplaneeringu, vaid detailplaneeringu ülesanne.<sup>66</sup> Seega tuleb üldplaneeringus määrata piisava selgusega kasutus- ja ehitustingimused, mis võimaldavad anda projekteerimistingimusi. Üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ning detailplaneeringu koostamise ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus (PlanS § 74 lg 5).

---

<sup>63</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 128.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19.

<sup>66</sup> *Ibid.*

Haldusmenetluse seaduse<sup>67</sup> (edaspidi HMS) § 60 järgi on kehtiv üldplaneering kui haldusakt täitmiseks kohustuslik, kui vastupidist ei tulene seadusest või haldusaktist endast.<sup>68</sup> Üldplaneeringuga kehtestatud tingimused ei laiene üldjuhul detailplaneeringutele, mis on kehtestatud enne üldplaneeringu kehtestamist, kuid nendega tuleb edasise ehitustegevuse puhul arvestada.<sup>69</sup> Detailplaneeringu suurema täpsusastme tõttu tuleb üldplaneeringu ja detailplaneeringu vastuolu korral üldjuhul lähtuda detailplaneeringust.<sup>70</sup> Kohtupraktikas on leitud, et kui detailplaneeringus koormusindeksit ette ei nähtud, tuleb selles küsimuses lähtuda nii detailplaneeringust kui ka üldplaneeringust.<sup>71</sup>

Kokkuvõttes, projekteerimistingimuste andmisel ehitusloa kohustuslike hoonete või avaliku huviga rajatiste ehitamiseks detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral, tuleb lähtuda üldplaneeringus seatud maakasutus- ja ehitustingimustest. Üldplaneering seab raamid hilisemale ehitustegevusele konkreetse omavalitsuse territooriumil. Olukorras, kus detailplaneering on kehtestatud enne üldplaneeringut, tuleb vastuolu korral tõlgendada mõlemas planeeringus ette nähtud tingimusi ja hinnata edasiste tegevuste kavandamisel tingimuse siduvust.

### 1.2.3. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ülesanded

Kui üldplaneeringus ei ole määratud asukohta olulise ruumilise mõjuga ehitisele, tuleb ehitise püstitamiseks algatada kohaliku omavalitsuse eriplaneering (PlanS § 95 lg 1). Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel tuleb lähtuda üldplaneeringust.<sup>72</sup> Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu näol on tegemist üldplaneeringu ja detailplaneeringu vahele asetuva kohaliku taseme planeeringuga, mille ülesandeks on olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine.<sup>73</sup> Oluline ruumiline mõju on mõju, millest tingitult muutuvad eelkõige transpordivood, saasteainete hulk, küllastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus ehitise kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju

---

<sup>67</sup> Haldusmenetluse seadus. - RT I, 06.07.2023, 31.

<sup>68</sup> RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930/93, p 14.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid*, p 14.2.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 125.

<sup>73</sup> *Ibid*, lk 154.

ulatub suurele territooriumile (PlanS § 6 lg 1 p 13). Olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamisel ei pruugi olla suurt riiklikku või rahvusvahelist mõju või mille mõju ulatub mitmesse maakonda ja mille rajamine peaks neist asjaoludest tingituna toimuma riigi eriplaneeringuga.<sup>74</sup> Kuna tegemist on konkreetse ehitise kavandamiseks koostatava planeeringuga, tuleb kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel järgida üldplaneeringus toodud üldiseid tingimusi.<sup>75</sup>

Täpne loetelu ehitistest, mille kavandamisel on kohustus algatada kohaliku omavalitsuse eriplaneering on esitatud olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirjas.<sup>76</sup> Tegemist on ammendava loeteluga ehitistest, mille rajamise soovi korral kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus puudub. See tähendab, et erinevalt riigi eriplaneeringust, mille puhul on planeeringu koostamise korraldajal kaalutusõigus otsustamaks planeeringu algatamise üle ka seaduses nimetatata ehitise püstitamiseks, ei näe kohaliku tasandi eriplaneeringu regulatsioon sellist võimalust ning muude ehitiste korral tuleb leida selle kavandamiseks mõni muu planeerimisinstrument.

Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu menetlus koosneb kahest osast, esiteks ehitise püstitamiseks sobivaima asukoha valikust, ning teiseks, sobivaimasse asukohta detailse lahenduse koostamisest. Seejuures tuleb asukohavaliku koostamisel kaaluda erinevaid alternatiive ja detailses lahenduses määrata ehitusõigus olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamiseks ning lahendada detailplaneeringu ülesanded, mis on ehitise kavandatavas asukohas asjakohased, nt tehnovõrkude asukohad või keskkonnatingimused.<sup>77</sup> Kui kõik eriplaneeringu menetlusetapid on läbitud, saab asuda koostama ehitusprojekti. See tähendab, et ehitusprojekti koostamiseni on võimalik jõuda ühe tervikliku menetluse käigus ja ehitusprojekti koostamiseks ei ole vaja läbi viia mitut erinevat planeeringu menetlust.<sup>78</sup>

Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel saab erandjuhul anda ka projekteerimistingimusi. Juhul, kui tuuleparki kavandava kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel loobutakse detailse lahenduse koostamisest, võib planeeringu kehtestada ka asukoha eelvaliku otsuse alusel (PlanS § 95<sup>1</sup> lg 1). Sätte kohaldamiseks peavad olema täidetud eeldused, et puuduvad

---

<sup>74</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 154.

<sup>75</sup> *Ibid.*, lk 125.

<sup>76</sup> Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri. VVm 1.10.2015 nr 102 - RT I, 06.10.2015, 6.

<sup>77</sup> Ruumiline planeerimine. - <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine-2/kov-planeeringud/> (22.04.2025).

<sup>78</sup> *Ibid.*

välisavad tegurid tuulepargi edasiseks kavandamiseks projekteerimistingimustega ning asukoha eelvaliku otsuses on toodud projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused.<sup>79</sup> Seega, tuulepargi rajamiseks koostatava kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku etapi lõpuks peab olema selgunud, et puuduvad välisavad tegurid tuulepargi edasiseks kavandamiseks projekteerimistingimustega. Tuuleparki kavandav kohaliku omavalitsuse eriplaneering võib põhjendatud juhul sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise<sup>80</sup> ettepanekut (PlanS § 95 lg 8<sup>2</sup> lause 1). Tingimuste täitmisel on võimalus eriplaneeringu asukoha eelvaliku vastuvõtmise etapist liikuda heakskiidu andmise menetlusse ja seejärel otsustada planeeringu kehtestamine. Planeeringu kehtestamise järgselt on võimalik edasi liikuda projekteerimistingimuste andmise menetlusse, kui on leitud tuulepargile sobilik asukoht ja tuulepargi kavandamise varases etapis on olemas piisav info tuulepargi projekteerimistingimuste väljastamiseks.<sup>81</sup> Juhul, kui eelvaliku etapis on kohaliku omavalitsuse poolt koostatud piisava detailsusastmega planeeringulahendus ja läbi viidud vajalikud uuringud ning keskkonnamõjude strateegilise hindamise (edaspidi KSH) ja teiste asjakohaste mõjude hindamise tulemusel on leitud tuulepargile sobivaim asukoht, saab eriplaneeringu kehtestada.

Seega nähti tuuleparkide kavandamiseks ette tavapärasest erinev menetlus, mille eesmärk on kiirendada elektritootmiseks vajaliku taristu planeerimisprotsessi, mille ajaliseks kestuseks kõigi menetlusetappide läbimisel on ligikaudu 5 aastat.<sup>82</sup> Muudatuste järel peaks menetlusele kuluv aeg lühenema 2-3 aasta võrra.<sup>83</sup> Tuuleparkide rajamise menetlusprotsesside lühendamiseks on soovitud saavutada hiljemalt 2050. aastaks kliimaneutraalsus ning Eesti eesmärk jõuda 2030. aastaks 65%-lise taastuvenergia osakaaluni energia summaarsest lõpptarbimisest.<sup>84</sup> Taastuvenergia eesmärgi täitmine eeldab täiendavaid tuuleenergia tootmisvõimsusi maismaale. Sellel kaalutlusel on põhjendatud tuuleparkide rajamiseks koostatavate eriplaneeringute menetlusprotsessi kiirendada ja võimaldada sättes toodud tingimuste täitmisel loobuda detailse lahenduse koostamisest ning kohaliku omavalitsuse

---

<sup>79</sup> Seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 696 SE II, lk 2.

<sup>80</sup> Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmine on põhjendatud juhul, kui üldplaneeringu kehtestamise järgselt on muutunud või kehtestatud õigusaktid, samuti kui on ilmnenud uued faktilised asjaolud, mis üldplaneeringu kehtestamise ajal välistasid tuuleparkide rajamise võimalikkuse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil või selle osal (PlanS § 95 lg 8<sup>2</sup> lause 2).

<sup>81</sup> *Ibid.*, lk 31.

<sup>82</sup> Taastuvenergia arendamise kiirendamise audit, lk 15.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

eriplaneeringu asukoha eelvaliku vastuvõtmise ja heakskiidu andmise menetluste järel planeering kehtestada ning kehtestamise järel anda projekteerimistingimused.

Autori arvates on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu erisuse kehtestamine heaks näiteks, et projekteerimistingimusi saab anda enamatel juhtudel. Samuti aitab see muuta planeerimismenetluse senisest efektiivsemaks ja tõhusamaks ning vähendab menetlusele kuluvat aega. Projekteerimistingimusi saab anda ka detailplaneeringu alusel. See seab kohaliku omavalitsuse eriplaneeringust oluliselt detailsemad ja täpsemad tingimused, mida projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada.

#### 1.2.4. Detailplaneeringu ülesanded

Lähtuvalt töö üldisest eesmärgist avatakse käesolevas punktis detailplaneeringu olemus ja käsitletakse selle ülesandeid. See on oluline, et mõista, kuidas on detailplaneering ja projekteerimistingimused omavahel seotud ning millistel juhtudel saab detailplaneeringu koostamisest loobuda.

Detailplaneeringut iseloomustab eelkõige selle seotus selgelt ja täpselt piiritletava konkreetse asukohaga kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil ning selle vahetu seos kõrgemal seisva üldplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimustega ning selles toodud ülesannetega. Detailplaneering koostatakse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning selle eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Samuti on detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse alus (PlanS § 124 lg 1). Detailplaneeringu koostamise korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus (PlanS § 124 lg 10).

Detailplaneeringu koostamisel tuleb arvestada, et planeering oleks sisulises kooskõlas ruumilise lahenduse kujunemist suunavate strateegiliste arengudokumentidega, milleks on asjakohased liigilt üldisemad planeeringud, strateegiad ja arengukavad. Üldise põhimõtte kohaselt peab kohalikku huvi väljendav planeering lähtuma kohalikest huvidest ning olema

kooskõlas riiklikke huve väljendavate planeeringute ja arengukavadega.<sup>85</sup> Samas on võimalik ka strateegilisest arengudokumendist lahknemine, kui lahendus on piisavalt kaalutud ja põhjendatud. Kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemise või uuendamise vajadusel tuleb koostada üldplaneering või üldplaneeringut muudev detailplaneering.<sup>86</sup>

Detailplaneeringu koostamise nõustikus on selgitatud, et detailplaneeringu ülesanne on „näha traditsioonilisi struktuure, toimimislaade ning keskkonnategureid, leida mingi kindla omapäraga paikkonna muutmise ja säilitamise vaheline tasakaal, et leida optimaalseim areng nii ühiskonnale, üksikisikule kui ka keskkonnale“.<sup>87</sup> Lisaks füüsilise ruumi kujundamisele võib maakasutustingimuste kehtestamine mõjutada ka kinnisvara hinda, asustustihedust ja struktuuri ning avaldada mõju kohalikule eelarvele, avalike teenuste ja avalike alade kasutamise intensiivsusele ja sotsiaalsele miljöole.<sup>88</sup>

Detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus (PlanS § 124 lg 4). Detailplaneeringu koostamise kohustus on defineeritud PlanS § 125 lg-s 1, mille kohaselt on detailplaneeringu koostamine nõutav linnades kui ka asustusüksustes, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus ehitusloakohustusliku hoone püstitamiseks, olemasoleva hoone laiendamiseks üle 33% selle esialgu kavandatud mahust, olulise avaliku huviga rajatise, nt staadioni, golfiväljaku, laululava, motoringraja või muu olulise avaliku huviga rajatise püstitamiseks ning olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamiseks, kui ehitise asukoht on valitud üldplaneeringuga. Lisaks on detailplaneeringu koostamine nõutav üldplaneeringuga määratud detailplaneeringu koostamise kohustusega alal või juhul (PlanS § 125 lg 2). Kohalikul omavalitsuse volikogul on kaalutusõigus otsustada detailplaneeringu algatamine ka juhul, kui detailplaneeringu algatamisel esineb oluline avalik huvi.

Detailplaneeringu koostamisest on detailplaneeringu kohustuse korral võimalik erandjuhtudel ka loobuda. Nii sätestab PlanS § 125 lg 5 erisuse üldpõhimõttest, mille kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut

---

<sup>85</sup> Nõuandeid detailplaneeringu koostamiseks. Seosed strateegiliste arengudokumentidega. - <https://planeerimine.ee/docs/noustik/detailplaneeringu-olemus/seosed-strateegiliste-arengudokumentidega/> (22.04.2025).

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde 571 SE, lk 159.

<sup>88</sup> *Ibid.*

koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui täidetud on järgmised eeldused:

- 1) ehitis sobitub mahuliselt ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sh piirkonna hoonestuslaadi;
- 2) üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ka üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

Eeltoodud PlanS § 125 lg 5 puhul on tegemist „erinormiga ehk erisusega üldisest detailplaneeringu koostamise kohustusest, mida saab rakendada sättes toodud kõigi nõuete täitmisel“.<sup>89</sup> Eeltoodud tingimuste täitmisel määrab kohalik omavalitsus EhS § 26 lg-s 4 nimetatud tingimused.<sup>90</sup>

Järgnevalt käsitlen detailplaneeringu ülesandeid ja nende olemust. Esmalt on detailplaneeringu ülesannete puhul oluline välja tuua, et erinevalt PlanS-i v.r-is sätestatud on detailplaneeringu ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna<sup>91</sup>, kuid kohustuslik on lahendada PlanS § 126 lg 1 p-des 1-5 nimetatud ülesanded. Tulenevalt PlanS § 126 lg-st 2 on sama paragrahvi lg 1 punktides 1-5 nimetatud planeeringuala kruntideks jaotamise, krundi hoonestusala ja ehitusõiguse määramise ning detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sh tehnoorkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramise, ning ehitise ehituslike tingimuste määramise ülesannete lahendamine detailplaneeringu koostamisel kohustuslik.<sup>92</sup> Tegemist on detailplaneeringu olemuslike ülesannetega, mille lahendamata jätmine läheks vastuollu detailplaneeringu põhilise eesmärgi ja funktsiooniga, milleks on tervikliku ruumilahenduse loomine edasisteks maatoiminguteks ja ehitustegevuseks.

Detailplaneeringu ülesanne on planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine, mis peab hõlmama kõiki planeeringuala hooneid.<sup>93</sup> Terviklahenduse loomine eeldab mh ka

---

<sup>89</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 159.

<sup>90</sup> Mark. H., Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. *Juridica* 2020/1, lk 18.

<sup>91</sup> Toom. M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2018, lk 14.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> RKHKo 26.02.2024, 3-21-459/55, p 31.

juurdepääsude lahendamist ja servituudi vajaduse välja toomist. Tulenevalt PlanS § 126 lg 1 p-dest 4, 17 ja 20 ning § 126 lg-st 2 peab detailplaneeringuga lahendama ka avalikule teele juurdepääsu küsimused, sh määrama avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha, vajaduse seada servituut või määrata tee avalikuks kasutamiseks ning vajaduse omandada avalikes huvides juurdepääsuteede alused kinnistud või seada neile sundvaldus.<sup>94</sup> See tagab, et detailplaneeringu kohustuslike hoonete rajamisel vaadeldakse planeeritavat ala tervikuna ega jäeta lahendamata neid aspekte, mis on nimetatud hoonete toimimiseks vältimatult vajalikud. Sellega tekib kindlus, et detailplaneering on realiseeritav.<sup>95</sup>

Autori arvates on planeeringualale terviklahenduse loomise seisukohalt kõige olulisem, et välja töötatud lahendus oleks ka tegelikkuses elluviidav. See tähendab, et lahendatud peavad olema vähemalt PlanS § 126 lg 1 p-des 1-5 sätestatud kohustuslikud ülesanded. Ülejäänud ülesannete puhul tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilisi vajadusi ning iga detailplaneeringu koostamisel hinnata, millised ülesanded tuleb konkreetse detailplaneeringu eesmärgi saavutamiseks lahendada.<sup>96</sup> Praktikast võivad detailplaneeringud erineda sisult sedavõrd suurel määral, et kõigi ülesannete ühene määratlemine ei ole võimalik ning kõiki ülesandeid ei ole vajalik ega võimalik lahendada.<sup>97</sup> Lisaks võib ilmnedä selliste täiendavate, ent põhiülesandega seonduvate ülesannete lahendamise vajadus, mida seadus otseselt ette ei näe.<sup>98</sup> Selleks, et otsustada, milliseid ülesandeid lisaks kohustuslikele ülesannetele tuleb detailplaneeringus veel lahendada, tuleb arvestada eelkõige konkreetse detailplaneeringu eesmärgi.<sup>99</sup>

PlanS § 126 lg 4 avab § 126 lg 1 p-s 3 nimetatud ülesande, s.o krundi ehitusõiguse määramise, krundi kasutamise otstarbe, hoonete suurima arvu või puudumise, hoonete suurima ehitisealuse pinna, maksimaalse kõrguse ja asjakohasel juhul suurima lubatud sügavuse kaudu.<sup>100</sup> Autori arvates on krundi ehitusõigus peamine detailplaneeringuga lahendatav ülesanne, mis avaldab olulist mõju nii planeeritavale maa-alale kui ka seda ümbritsevale keskkonnale. Seetõttu tuleb konkreetsele maa-alale leida terviklahendus, mis arvestab nii kohaliku omavalitsusüksuse ruumilisi vajadusi kui isikute huve ja õigusi.

---

<sup>94</sup> TlnRnKo 19.01.2024, 3-22-1352/19, p 17.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Ilisson. M., Naabusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Tartu. TÜ õigusteaduskond 2020., lk 20.

<sup>97</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 159.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Tänavots. M., lk 69.

Kokkuvõtteks, detailplaneering koostatakse ehitusõiguse andmiseks, mis tuleb realiseerida lähiaastatel. Detailplaneeringu kohustuse puudumise korral või PlanS § 125 lg-s 5 nimetatud kõigi eelduste täitmise korral on võimalik anda projekteerimistingimused (EhS § 26 lg 1). Ehitusõiguse aluseks olev ehituslik raamistik määratletakse detailplaneeringu kohustuse puudumisel EhS § 26 lg-s 4 toodud parameetrite kaudu. Nendeks on eelkõige hoone kasutamise otstarve, ehitiste suurim lubatud arv maa-alal, ehitiste asukoht, lubatud suurim ehitisealune pind, kõrgus ja vajaduse korral sügavus ning arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud tingimused. Projekteerimistingimuste aluseks olevate tingimuste esitamine sõltub ka muudest näitajatest, eelkõige hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonnast ja hoonestuslaadist.

### 1.3. Planeerimise põhimõtted

Eelnevast selgub, et projekteerimistingimusi saab anda erinevate planeeringute alusel. Projekteerimistingimuste andmisel tuleb lähtuda ka planeeringute koostamise põhimõtetest ja kvaliteetse ruumi aluspõhimõtetest, mida on oluline järgida nii planeerimis- kui ka projekteerimistegevuses.<sup>101</sup> Ehitusõiguse puhul tõusetub küsimus avaliku ruumi kvaliteedist eelkõige, kui ehitatakse planeeringuta või kui planeering ei ole piisavalt detailne ega määratle kõiki olulisi asjaolusid.<sup>102</sup> Avaliku ruumi kvaliteedi tagab eeskätt hea planeering.<sup>103</sup> Planeerimise põhimõtete järgimine aitab tagada, et planeering oleks kvaliteetne ja tegelikkuses elluviidav.<sup>104</sup>

Projekteerimistingimuste menetlus eelneb ehitusloa menetlusele ja ehitustegevusele, mille kaudu viiakse ellu ruumilise planeerimise käigus tehtud otsuseid. Projekteerimistingimused peavad lähtuma planeerimise põhimõtteid arvestavast planeeringust. Kuna haldusorganil on kaalutusõigus otsustada, kas ehitis sobitub mahuliselt ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud

---

<sup>101</sup> Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. - <https://www.maaruum.ee/ruumiloome-ehitus-ja-planeerimine/ruum-ja-arhitektuur/kvaliteetse-ruumi-aluspohimotted> (28.01.2025).

<sup>102</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde 555 SE, lk 14. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/ehitusseadustik/> (22.04.2025).

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium. 10.05.2016, lk 3 - [https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted\\_2016.pdf](https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted_2016.pdf) (28.01.2025).

keskkonda ning kohustus välja selgitada, kas täidetud on ka teised PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud eeldused või tuleb algatada detailplaneeringu koostamine, avab autor lühidalt planeerimise põhimõtete sisu, et mõista, mida tuleb kaalutusõiguse teostamisel projekteerimistingimuste andmise lubatavuse üle otsustamisel arvestada.

PlanS-i kohastele planeerimise põhimõtetele on olnud eeskujuks Saksa õigus<sup>105</sup>, kus planeerimise põhimõtted sätestab regionaalplaneerimise seadus<sup>106</sup> (*Raumordnungsgesetz* (ROG) § 2 lg 2), millega tuleb kaalutusõiguse teostamisel planeerimisotsuste tegemisel arvestada. Põhimõtted tulenevad planeerimise juhtmõttest, milles ROG § 1 lg 2 järgi ühtlustab jätkusuutlik ja säästev ruumiline areng regioonide sotsiaalsed ja majanduslikud vajadused nende ökoloogiliste funktsioonidega luues regioonidesse püsiva, säästva ja tasakaalustatud keskkonna koos võrdsete elutingimustega.<sup>107</sup> ROG § 2 lg 2 p 2 neljandast lausest tulenevalt tuleb asustust võimalusel koondada ühte piirkonda, see tähendab, et arendustegevus peaks olema rohkem suunatud olemasoleva taristuga asumite ja keskuste tihendamisele. Samuti tuleb võimalusel vältida maastike ning metsaalade tükeldamist ja killustamist (ROG § 2 lg 2 p 2 kuues lause). Need põhimõtted haakuvad suuresti ka Eesti õiguses sätestatud planeerimise põhimõtetega, mis on toodud PlanS-i teises peatükis.

PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eelduseks on mh ehitise sobivus väljakujunenud keskkonna ja hoonestuslaadiga, mis on seotud PlanS § 8 kohase elukeskkonna parandamise põhimõttega.<sup>108</sup> Põhimõte annab suunise eelduste loomiseks kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks ja olemasolevate väärtuste säilitamiseks (PlanS § 8). Ringkonnakohus on leidnud, et: „[S]ee aitab tagada, et planeerimisel ei jäetaks tähelepanuta erinevaid aspekte, mis hakkavad hiljem mõjutama elukeskkonna kvaliteeti. /.../ Läbi planeerimismenetluse on võimalik ehitiste ja äritegevuse asukoht kavandada selliselt, et asjakohased huvid oleks tasakaalustatud ning elukeskkond kasutajasõbralik ja turvaline.“<sup>109</sup> Põhimõte on seotud ka erinevate valdkondade koostoimimise ning planeeringute sidususe

---

<sup>105</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 48.

<sup>106</sup> Raumordnungsgesetz. Vastu võetud 22.12.2008. Viimati muudetud 22.03.2023- [https://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html) (22.04.2025).

<sup>107</sup> Ewer, W., lk 444.

<sup>108</sup> Jallai, E., lk 17.

<sup>109</sup> TlnHKo 23.10.2024, 3-24-637/10, p 12.

tagamisega.<sup>110</sup> Tegemist on planeeringu sisulist kvaliteeti kujundava põhimõttega, mille järgimine on kohustuslik.<sup>111</sup>

Elukeskkonna kvaliteeti mõjutavad varasemad planeerimisotsused, mis määravad isiku vahetu elukeskkonna ja seda ümbritseva avaliku ruumi, s.o ehitatud ja loodusliku keskkonna peamised arengusuunad. Kohtupraktikas on leitud, et olukorrast, kus seni hoonestamata rohealale lisandub üldplaneeringuga põhimõtteliselt lubatav mitme korteriga elamu ja abihoone, ei saa teha järeldust elukeskkonna halvenemisest ja PlanS §-is 8 sätestatud elukeskkonna parendamise põhimõtte rikkumisest.<sup>112</sup> Seega, projekteerimistingimuste andmine on lubatav, kui üldplaneeringuga vastuolu puudub ning ehitamisega ei kaasne elukeskkonna halvenemist.

PlanS § 9 sätestab planeeringu avalikkuse põhimõtte. PlanS § 9 näol on tegemist ühe avalikku menetlust suunava põhimõttega, mis koos teiste planeerimise menetluslike põhimõtetega - huvide tasakaalustamise ja lõimimise (PlanS § 10) ja teabe piisavuse põhimõtte (PlanS § 11), loovad eelduse kvaliteetse menetlusele ja huvide tasakaalustamisele.<sup>113</sup> Avalikkuse printsiibiga seostub ka igaühe õigus osaleda planeerimismenetluses ja esitada planeeringu kohta arvamusi ning saada asjakohast teavet planeerimismenetluse ja planeeringu kohta (PlanS § 9 lg-d 2 ja 3). Avalikkuse põhimõtte tähendab, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetluse piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid (PlanS § 9 lg 1 lause 2). Planeerimismenetlus on populaarosaluselise menetlus, mis võimaldab igaühel ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta astuda soovi korral menetluse, kui ta seda vajalikuks peab, ning sel viisil toimib avalikkus planeerimismenetluses kontrollivahendina.<sup>114</sup> See tähendab, et isikud, kes on väljendanud soovi planeerimismenetluses osaleda, ei pea olema isikud, kelle huve planeering puudutab.<sup>115</sup> Menetluse ja informatsiooni avalikkuse põhimõtet tuleb järgida kogu menetluse aja kestel.<sup>116</sup>

---

<sup>110</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 36.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> TlnHKo 04.07.2023, 3-23-194/6, p 11.

<sup>113</sup> Planeerimisseaduse mõju järelhindamine, lk 11.

<sup>114</sup> Parrest. N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahetamine – *Juridica* 2006/7, lk 464-465.

<sup>115</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse juurde. 411 SE, lk 8. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ec0b304f-6c55-463c-9dd7-477e8018a508/planeerimisseaduse-ning-keskkonnamoju-hindamise-ja-keskkonnajuhtimissusteemi-seaduse-muutmise-seadus/> (22.04.2025)

<sup>116</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 38.

Seejuures on piisava kaasatuse ja teavitamise nõuete tagamine planeerimisalase tegevuse korraldaja kohustus.<sup>117</sup>

Riigikohus on rõhutanud, et tulenevalt avalikkuse põhimõttest (PlanS § 9) ja olulise keskkonnamõjuga tegevustesse avalikkuse kaasamise põhimõttest (keskkonnaseadustiku üldosa seadus<sup>118</sup> § 28) peab suhtlus maaomanikega olema läbipaistev ja suhtluse käigus tehtavad kokkulepped peavad olema avalikud, sest vastasel juhul ei ole alust eeldada, et kaalutusõiguse teostamine toimus oluliste vigadeta.<sup>119</sup> Avalikkuse põhimõte järgimine tähendab seega, et planeerimisprotsess peab kogu menetluse ajal olema avalikkusele jälgitav ja arusaadav ning mitteformaalsete kokkulepete tegemine menetluse ajal võib viia kaalutusvigadega haldusakti andmiseni.

Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab lisaks tasakaalustama erinevaid huve, sh avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse (PlanS § 10 lg 1). Riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimalusel kohalikke huve ja vajadusi ning kohalikes huvides koostatud planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljendava planeeringuga ning vajaduse korral teiste ruumilist aspekti väljendavate strateegiliste dokumentidega (PlanS § 10 lg-d 2 ja 3). Huvide tasakaalustamise põhimõte on projekteerimistingimuste andmise seisukohast oluline, kuna erinevad huvid, sh maaomaniku omandipõhiõigus (Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>120</sup> (edaspidi PS) § 32) ja loodusobjektide kaitsega seotud avalikud huvid (PlanS § 10 lg 1) tuleb tasakaalustada üldplaneeringu kehtestamisel.<sup>121</sup> Avalik huvi on eraisiku huvile vastanduv üldine või ka ühiskondlik huvi.<sup>122</sup> Ülekaaluka avaliku huviga ei samastada pelgalt paljude inimeste vastuseisu.<sup>123</sup> Mõistlik tasakaal erinevate huvide vahel tuleb leida avaliku planeerimismenetluse tulemusel valmiva planeeringu kehtestamisel. Kuna kehtestatud

---

<sup>117</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37.

<sup>118</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus - RT I, 04.12.2024, 9

<sup>119</sup> RKHKo 20.03.2024, 3-20-1329/48, p 27.

<sup>120</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>121</sup> RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370/35, p 20.

<sup>122</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste – Juridica 2005/3, lk 190.

<sup>123</sup> Õiguskantsleri 14.04.2025 kiri nr 7-5/250728/2502712. -  
<https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-04/Tuulepargi%20eriplaneeringu%20lopetamine%20ulekaaluka%20avaliku%20huvi%20tottu.pdf> (17.04.2025).

üldplaneering on projekteerimistingimuste andmise alus, on oluline, et kaalumise oleks toimunud mõistlikult erinevaid huve ja väärtusi tasakaalustades.<sup>124</sup>

Teabe piisavuse ja kõikehaaravuse põhimõtte kohaselt peab planeerimisalase tegevuse korraldaja planeerimisel arvestama asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, riskianalüüse, kehtivaid planeeringuid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet (PlanS § 11 lg 1). Muudel ruumilist arengut mõjutavatel dokumentidel puudub regulatiivne toime, kuna vahetult nendega ei anta õigusi ega määrata kindlaks kohustusi ega muudeta ja täiendada olemasolevaid planeeringuid, vaid kirjeldatakse üldisi põhimõtteid, mistõttu ei kohaldu neile planeeringuid reguleerivad õigusnormid.<sup>125</sup> Ringkonnakohus on leidnud, et kuigi struktuuriplaani näol on tegemist visiooniga menetletavate detailplaneeringute tarvis, milles kirjeldatakse küll üldisi põhimõtteid, peab planeerimisalase tegevuse korraldaja planeerimismenetluses kaalutusotsuse tegemisel sellega arvestama.<sup>126</sup> See tähendab, et kaalutusotsuse tegemisel tuleb arvestada konkreetse planeeringu eesmärgiga seotud asjassepuutuvate dokumentidega, mis mõjutavad kasutus- ja ehitustingimuste seadmist. Haldusorgan peab veenvalt põhjendama, millistel kaalutlustel ja millisele infole tuginedes otsustus tehti.<sup>127</sup>

Projekteerimistingimuste andmisega seostub ka otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte (PlanS § 12), mille eesmärk on soodustada eelkõige varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist. Planeeringu koostamise korraldaja kaalutusruum avalike huvide sisustamisel, huvide tasakaalustamisel ja planeeringuga kavandatu otstarbekuse, mõistlikkuse ja säästlikkuse hindamisel on avar.<sup>128</sup> Kaalutusruum üldplaneeringu kehtestamisel pole siiski piiramatult ning planeeringulahenduses tuleb mh arvestada kohustust säästa keskkonda (PS § 5 ja § 53) ning vajadust kaitsta subjektiivseid õiguseid (PS § 14) ja riigi huve (PlanS § 10 lg 3, § 55 lg 2, § 56 lg 1 p 11).<sup>129</sup> See tähendab, et üldplaneering peab olema terviklik ja eri huve tasakaalustav ruumilahendus, mis arvestab olemasolevast keskkonnast ja asukohast tulenevaid asjaolusid (PlanS § 3 lg 1, § 10, § 12 lg 2).<sup>130</sup>

---

<sup>124</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 40.

<sup>125</sup> TlnRnKo 31.03.2022, 3-20-561/55, p 16.3.

<sup>126</sup> TlnRnKm 18.12.2020, 3-20-561/38, p-d 21–22.

<sup>127</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 46.

<sup>128</sup> TlnRnKo 30.04.2020, 3-19-1409/162, p 19.

<sup>129</sup> RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658/35, p 15.

<sup>130</sup> *Ibid.*

Kokkuvõttes, varasematel planeerimisotsustel, mis on tehtud planeerimise põhimõtteid arvestades, on otsene mõju PlanS § 125 lg 5 kohaldamisele ja seeläbi projekteerimistingimuste andmisele. Kuna projekteerimistingimuste andmise menetlusele ei kohaldu PlanS-i menetluslikud planeerimise põhimõtted, siis on avalikkuse osalemine projekteerimistingimuste menetluses piiratum.<sup>131</sup> Samas on planeerimise põhimõtete rakendamine oluline ka üldplaneeringu elluviimiseks<sup>132</sup>, kuna planeeringu elluviimine toimub mh ka projekteerimistingimuste andmise kaudu. Lisaks tuleb PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel hinnata, kas esineb sellist avalikku huvi või infot, mille põhjal võib haldusorgan kaalutlemise tulemusel jõuda otsustuseni, et otstarbekas on koostada detailplaneering.<sup>133</sup>

#### 1.4. Projekteerimistingimuste olemus

Projekteerimistingimuste üldine regulatsioon on sätestatud EhS-i üldosas peatükis 3. Projekteerimistingimused on vajalikud ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus (EhS § 26 lg 1) ning projekteerimistingimusi võib anda detailplaneeringu olemasolul (EhS § 27 lg 1). Kehtivas õiguses on selgelt sätestatud, milliste asjaoludega projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada ning millised tingimused määrata.<sup>134</sup> Projekteerimistingimuste andmise eelduseks eelkõige ehitusloakohustusliku hoone ehitamise soov. Projekteerimistingimuste andmine ei ole nõutav, kui maa-ala kohta on koostatud detailplaneering, mis on ehitusprojekti koostamise aluseks<sup>135</sup>. Projekteerimistingimused annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (EhS § 28 lg 1).

Projekteerimistingimuste sisu kattub detailplaneeringuga antava krundi ehitusõiguse sisuga.<sup>136</sup> Peamine erinevus seisneb selles, et ehitusõigus määratakse projekteerimistingimustega vaid ühele krundile, kuid detailplaneering käsitleb mitut krunti. Mõlemal juhul on eesmärk sama –

---

<sup>131</sup> Nõuanded üldplaneeringu koostamiseks. Rahandusministeerium. Tallinn 2018., lk 19 - [https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/uldplaneeringu\\_juhis\\_final-2.pdf](https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/uldplaneeringu_juhis_final-2.pdf) (30.01.2025).

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Jallai. E., lk 21.

<sup>134</sup> Mark. H., lk 18.

<sup>135</sup> *Ibid.*, lk 19.

<sup>136</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 49.

anda siduvad juhised ehitise projekteerimiseks. Need juhised sisaldavad konkreetsele ehitisele kohaldatavaid arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi.<sup>137</sup> Projekteerimistingimuste andmine on osa ehitusloa menetlusest ning on seotud konkreetse ehitusloa ja selle alusel rajatava ehitisega.<sup>138</sup> Käesolev töö keskendub projekteerimistingimuste andmisele detailplaneeringu kohustuse puudumisel.

EhS § 26 lg 1 järgi on projekteerimistingimused vajalikud hoone või olulise avaliku huviga rajatise (oluline rajatis) ehitusprojekti koostamiseks, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus. Sätte eesmärk on piiritleda juhtumid, millal tuleb projekteerimistingimusi taotleda.<sup>139</sup>

Projekteerimistingimuste nõude eeldus on kolme tingimuse samaaegne esinemine:

- 1) tegu on ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatisega;
- 2) tegu seisneb hoone või olulise rajatise püstitamiseks või rajamises või laiendamises üle 33 protsendi selle esialgu kavandatud mahust;
- 3) tegu on olukorraga, kus puudub detailplaneeringu koostamise kohustus.<sup>140</sup>

Tingimuste andmisel arvestatakse hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sh hoonestuslaadi, et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga, üldplaneeringus määratud tingimuste ja muinsuskaitse eritingimustega (EhS § 26 lg 3).

Projekteerimistingimuste andmisel tuleb mh lähtuda üldplaneeringus seatud kasutus- ja ehitustingimustest. Projekteerimistingimustega ei saa anda tingimusi, mis on vastuolus üldplaneeringuga.<sup>141</sup> Üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus (PlanS § 74 lg 5). Üldplaneeringu maakasutus- ja ehitustingimused ei ole üksnes soovituslikud, vaid on õiguslikult siduvad igähele.<sup>142</sup> Kui projekteerimistingimuste taotlus on vastuolus üldplaneeringuga, nt soovitakse ehitada ehitisi alale, kus ehitamine ei ole soovitud kujul võimalik või pole üldse lubatav, keeldub pädev

---

<sup>137</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 49.

<sup>138</sup> RKHKo 20.06.2023, 3-20-19, p 18.

<sup>139</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 46.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Ibid.*, lk 123.

<sup>142</sup> RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370/35, p 20.

asutus projekteerimistingimuste andmisest (EhS § 32 lg 1 p 2). Vastuolu üldplaneeringuga võib ilmneda juhul, kui nt miljööväärusel aladel on üldplaneeringus kehtestatud konkreetsed ehituslikud, kujunduslikud ja arhitektuursed nõuded ning projekteerimistingimustega soovitakse nendest teha erandit.<sup>143</sup> Sellisel juhul ei ole projekteerimistingimuste andmine kehtiva õiguse järgi lubatav.

Projekteerimistingimuste taotluse menetluse alustamisel tuleb pädeval asutusel otsustada, kas projekteerimistingimuste andmise menetlus korraldada avatud menetlusena (EhS § 31 lg 1 lause 1). PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel kaalutusõigus puudub ning projekteerimistingimuste andmine tuleb korraldada avatud menetlusena (EhS § 31 lg 1 lause 2). PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmise puhul on tegemist erandiga üldisest nõudest, mis näeb ette detailplaneeringu koostamise kohustuse. Kuna detailplaneeringu koostamises saab avalikkus osaleda (nt esitada arvamusi, ettepanekuid ja/või vastuväiteid), tuleb PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmine korraldada avatud menetluses.<sup>144</sup> Kaalutusõigust menetlusliigi valikul saab projekteerimistingimuste menetluse algatamisel seega teostada vaid olukorras, kus ehitada soovitakse detailplaneeringu kohustuseta alale.

Projekteerimistingimusi pole vaja taotleda ehitusloakohustuseta ehitise püstitamiseks. Sellisel juhul piisab ehitusteatise esitamisest.<sup>145</sup> Ehitada tuleb üldplaneeringus määratud maakasutuse põhimõtteid ja ehitustingimusi järgides ning kui üldplaneeringus ei ole ehitustingimusi määratud, ei saa kohalik omavalitsus seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt nõuda projekteerimistingimuste väljastamist.<sup>146</sup>

Lisaks antakse projekteerimistingimusi riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel rajatavate ehitiste ehitusprojekti koostamiseks, kui eriplaneering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel (EhS § 26<sup>1</sup> lg 1). Asukoha eelvaliku otsusel kehtestatud eriplaneeringu koostamisel on loobunud detailse lahenduse koostamisest, mis sisult sarnaneb detailplaneeringule. Detailsest lahendusest ehk detailplaneeringu täpsusastmes planeeringulahendusest loobumine tähendab seda, et eriplaneering ei ole enam aluseks

---

<sup>143</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 64.

<sup>144</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. 378 SE, lk 27. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-362110feefal/planeerimisseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (22.04.2025).

<sup>145</sup> *Ibid*, lk 67.

<sup>146</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 122.

ehitusprojekti koostamisele, vaid asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud eriplaneeringu alusel on võimalik anda projekteerimistingimused. Projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused määratakse riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuses. Tingimused peavad olema piisavad, et projekteerimistingimustega oleks võimalik määrata ehitiste täpne asukoht ning EhS § 26 lg-s 4 toodud muud tingimused.<sup>147</sup> Selle tagamiseks peab olema riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuses mh olema määratud ehitise üldised arhitektuurilised ja ehituslikud tingimused, ehitist iseloomustavad andmed ning asjakohasel juhul üldised tingimused alale kavandatavate tehnovõrkude, haljastuse, liikluskorralduse ja juurdepääsude või muu taolise rajamise kohta.<sup>148</sup> Erinevus detailplaneeringu kohustuse puudumisel ja detailplaneeringu olemasolul projekteerimistingimuste andmisega võrreldes on selles, et eriplaneeringute alusel projekteerimistingimuste väljastamisel ei ole kohustust arvestada üldplaneeringuga.

Eriplaneeringu alusel projekteerimistingimuste väljastamisel peab samuti arvestama, et tingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga ning projekteerimistingimuste andmisel on arvestatud muinsuskaitse eritingimustega, kui need on konkreetsel juhul sätestatud (EhS § 26<sup>1</sup> lg 2). Juhul, kui projekteerimistingimuste andmise aluseks olevaid tingimusi pole riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuses määratud, ei ole sätte kohaldamine lubatud.<sup>149</sup> Seega on EhS § 26<sup>1</sup> lg 1 kohaldamise eelduseks projekteerimistingimuste andmiseks piisavate tingimuste olemasolu asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringus.

Projekteerimistingimused kehtivad viis aastat, samas võib pädev asutus põhjendatud juhul sätestada projekteerimistingimuste andmiseks pikema tähtaja või muuta projekteerimistingimuste kehtivuse tähtaega (EhS § 33 lg 1). Seega on projekteerimistingimuste andmisel jäetud pädevale asutusele paindlik võimalus HMS § 53 lg 1 p-st 1 tulenevalt piirata haldusakti kehtivusaega.<sup>150</sup>

Lisaks eelpool käsitletule on ette nähtud erandina võimalus EhS §-s 99 sätestatud alusel ja korras anda projekteerimistingimused ehitusloakohustusliku tee ehitusprojekti koostamiseks, kui planeeringuga ei ole tee asukoht täpselt määratud. Tegemist on erandiga, mis võimaldab

---

<sup>147</sup> Seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 696 SE II, lk 8-9.

<sup>148</sup> *Ibid*, lk 9.

<sup>149</sup> *Ibid*.

<sup>150</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 65.

projekteerimistingimusi anda ka juhul, kui projekteeritav tee jääb nt detailplaneeringu koostamise kohustusega alale. Transpordivõrgustiku asukoha määramine on esmajoones maakonna- ja üldplaneeringute ülesanne (PlanS § 56 lg 1 p 2, § 75 lg 1 p 1) ning riigimaantee ehitamine võib olla ka riigi eriplaneeringu objekt (PlanS § 27 lg 2).<sup>151</sup> Juhul, kui planeeringuga ei ole tee asukoht kinnistu täpsusega määratud, võib ehitamine puudutada naaberkinnistu omanike õigusi.<sup>152</sup> Riigiteede väljastab projekteerimistingimused Transpordiamet (EhS § 99 lg 2). Kohalikele, sh erateedele annab projekteerimistingimused kohalik omavalitsus, mh selleks, et tagada erateedel liikluse korraldamine riigi ja kohaliku omavalituse teedega samadel põhimõtetel.<sup>153</sup> Projekteerimistingimuste andmise rollid on seega erinevate teede liikide puhul selgelt eristatud, võimaldades haldusorganil esitada sõltuvalt tee liigist nõudeid ja tingimusi, millega tuleb ehitusprojekti koostamisel arvestada.

Kokkuvõtteks, kuigi seaduses ei ole antud projekteerimistingimuste legaalseaduse definitsiooni, on selles sätestatud tingimused, millest tuleb projekteerimistingimuste andmisel lähtuda. Seadusandja on määranud erinevatel alustel antavate projekteerimistingimuste olemuse ja tingimuste sisu, millest konkreetse ehitise projekteerimistingimuste andmisel lähtuda. Projekteerimistingimuste andmise üle otsustab kaalutusotsusena planeerimisalase tegevuse korraldaja. Riigiteede puhul erandina Transpordiamet. Projekteerimistingimused annavad nii taotlejale kui haldusorganile võimaluse väiksema halduskoormuse ja menetlusele kuuluva ajaga jõuda soovitud ehitise püstitamiseni ilma detailplaneeringut koostamata.

---

<sup>151</sup> TlnRnKo 22.02.2024, 3-22-755/39, p 13.

<sup>152</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 142.

<sup>153</sup> *Ibid.*

## 2. Projekteerimistingimuste andmise eeldused ja lubatavus detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel

Eelneva põhjal saab järeldada, et projekteerimistingimusi saab anda eriplaneeringute ja üldplaneeringute alusel. Samuti on võimalik anda projekteerimistingimusi detailplaneeringu täpsustamiseks. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute alusel saab projekteerimistingimusi anda juhul, kui planeering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel ja eriplaneeringus on määratud piisavad tingimused projekteerimistingimuste andmiseks ning puuduvad nt keskkonnakaitselikud takistused, eelkõige puudused keskkonnamõjude hindamisel, planeeringu elluviimiseks. Üldplaneeringu alusel aga juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustus puudub. Erandina saab EhS-is sätestatud alustel ja korras anda projekteerimistingimusi tee ehitusprojekti koostamiseks ka juhul, kui tee asukohta pole planeeringu täpselt määratletud.

Järgnevates alapunktides avan EhS § 26<sup>1</sup> lg 1 kohaldamise eeldused riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse alusel projekteerimistingimuste andmiseks. Samuti avan EhS § 99 lg 1 alusel projekteerimistingimuste andmise eesmärgi ja eeldused. Viimasena toon välja PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 alusel projekteerimistingimuste andmise eesmärgi, eeldused ja kohaldamise probleemid ning käsitlen vaba ehitustegevuse laiendamise võimalusi.

### 2.1. Projekteerimistingimuse andmine asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud eriplaneeringu alusel

Eelpool käsitlesin projekteerimistingimuste andmise seoseid riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel rajatavate ehitiste ehitusprojekti koostamiseks, kui eriplaneering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel (lk-d 12-15, 18-21). Järgnevalt käsitlen asukoha eelvaliku regulatsiooni riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringutes ja projekteerimistingimuste andmist asukoha eelvaliku otsuse alusel.

### 2.1.1. Asukoha eelvaliku menetlus

Asukoha eelvaliku legaaldefiniitsioon avab mõiste sisu ja selgitab, et eelvaliku näol on tegemist kavandatavale ehitisele sobivaima asukoha või maa-ala valimisega võimalike erinevate asukohtade kaalumise teel (PlanS § 6 lg 1 p 1). Asukoha eelvaliku menetluse loomise eesmärk oli suure mõjuga ehitiste asukoha valiku protsessi läbipaistvuse suurendamine ning isikute kaasamine võimalikult varajases etapis.<sup>154</sup> Eriplaneeringu asukoha eelvaliku tegemisel tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta (PlanS § 30 lg 2 lause 1, § 98 lg 2). Tegemist on võimalike asukohtadega, mida on kaalutud ning mille osas esitavad pädevad asutused arvamuse nende hinnangul sobivaima asukoha planeeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks. Kõige sobivaima asukoha ehitise püstitamiseks otsustab eriplaneeringu koostamise korraldaja lähtudes antud hinnangutest ja muudest menetluses ilmnenu olulistest asjaoludest.<sup>155</sup> Asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisega kinnitatakse mh, et valitud asukoht on ehitise püstitamiseks sobivaim ning et püstitamise üldised tingimused, asukoha eelvaliku tegemine, asukoha eelvaliku otsus ja KSH alusdokumendid vastavad õigusaktidele.<sup>156</sup> Asukoha eelvaliku etapi lõpuks tuleb langetada otsus parima võimaliku alternatiiviga jätkamiseks.<sup>157</sup>

Autori arvates jääb seaduse ja seletuskirja põhjal ebaselgeks, milliste kriteeriumite alusel ja millistel kaalutlustel tuleb esialgsed ehitise asukoha alternatiivid esitada. Paljudes riikides ei ole asukohavaliku planeeringut ega seadusest tulenevat kohustust kaaluda planeeringu käigus erinevaid asukohti, mistõttu koostatakse planeering asukohas, mille sobivus ehitise rajamiseks on tuvastatud planeeringu algatamisele eelnevalt kogutud teabe (sh avalduvad keskkonnamõjud) alusel.<sup>158</sup> Sellise praktika rakendamist võiks kaaluda ka Eestis, kuna see vähendaks hilisemalt oluliselt planeeringu menetlusele kuluvat aega.

Kuigi planeeringu koostamise korraldaja ja tellija on riigi eriplaneeringu puhul üldjuhul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium<sup>159</sup>, pakub ehitise asukoha alternatiivid sageli välja riigihanke tulemusena valitud planeeringu koostaja. Näitena võib tuua Liivi lahe

---

<sup>154</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 28.

<sup>155</sup> *Ibid*, lk 83.

<sup>156</sup> *Ibid*.

<sup>157</sup> Planeerimisseaduse mõju järelhindamine, lk 75.

<sup>158</sup> Võrdlusriikide juhtumianalüüs planeerimissüsteemi ja planeerimisõiguse viimase aja olulisematest muudatustest ja reformidest kohanemaks oluliste trendide ning uute väljakutsetega. Roheplaan OÜ. Tallinn 2023, lk 15.

<sup>159</sup> Planeerimisseadus, RT I, 30.12.2024, 1 - jõust. 01.01.2025.

meretuulepargi elektriühenduste riigi eriplaneeringu, kus planeeringu koostaja on sobivaima trassikoridori valimisel asukoha eelvaliku etapis visandatud trassikoridorid omavalitsuse täpsusega. Aluskriteeriumitena on määratletud alad, kuhu elektriühenduse ja nendega seotud rajatiste rajamist püütakse esmajärjekorras vältida ning mille suhtes tekivad elektriühenduse ja nendega seotud rajatiste kavandamisel suurimad konfliktid looduskeskkonnaga, kus leevendusmeetmete rakendamine või negatiivsete mõjude hüvitamine on kõige keerulisem.<sup>160</sup> Kuna aluskriteeriumeid ei ole seadusandja täpsemalt sisustanud, jääb see igakordselt planeeringu koostaja sisustada. Leian, et asukohavaliku peamiste põhimõtete seaduse tasandil sätestamine muudaks valiku protsessi paremini jälgitavaks ning vähendaks ebapiisava asukohavaliku põhjendamisega seotud vaidlusi.

Asukohavaliku läbiviimine on oluline ka juhul, kui ehitise rajamiseks on riigis vaid üks sobiv asukoht.<sup>161</sup> See tähendab, et õiguspärase trassivaliku tegemiseks peab olema kaalutud piisavalt alternatiivseid lahendusi.<sup>162</sup> Ehitisele sobivaima asukoha leidmine väljaspool planeerimismenetlust on vastuolus hea halduse tavaga.<sup>163</sup> Planeerimismenetluse kaudu on võimalik tagada oluliselt suurem õigusselgus, samuti huvitatud ja puudutatud isikute tõhusam kaasamine otsustusprotsessi ning seeläbi tagada huvide parem kaalumine.<sup>164</sup> Autori arvates ongi asukohavaliku menetluse läbiviimise peamine eesmärk, et valiku tegemises saaks osaleda ka avalikkus, mis ühtlasi aitaks vältida olukorda, kus huvitatud ja puudutatud isikud jäetakse valiku protsessist kõrvale.

Tavapärase kaheastmelise menetluse puhul asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisega kinnitatakse, et valitud asukoht on kavandatava ehitise püstitamiseks kõige sobivam ning et ehitise asukoht, püstitamise üldised tingimused, asukoha eelvaliku tegemine, asukoha eelvaliku otsus ja KSH esimese etapi aruanne vastavad õigusaktidele ning KSH esimese etapi aruande väljatöötamise kavatsuses sisalduv teave on piisav erinevate kaalutud asukohtade vahel valiku tegemiseks (PlanS § 41 lg 2, § 109 lg 2). PlanS § 98 lg 2 kohustab kaaluma kavandatava ehitise asukohti laiemalt ja tagama, et ühtegi potentsiaalselt sobivat asukohta ei jäeta meelevaldselt eelvalikust välja ning et KSH esimese etapi aruandes hinnatakse

---

<sup>160</sup> Liivi lahe meretuulepargi elektriühenduste riigi eriplaneering ja selle elluviimisega kaasnevate mõjude hindamine, lk 12. - [https://www.riigiplaneering.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Liivi\\_lahe\\_kaabel\\_REP\\_LS\\_KSH\\_programm\\_loplik.pdf](https://www.riigiplaneering.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Liivi_lahe_kaabel_REP_LS_KSH_programm_loplik.pdf). (17.02.2025).

<sup>161</sup> Planeerimisseaduse mõju järelhindamine, lk 75.

<sup>162</sup> RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 17.

<sup>163</sup> RKHKo 21.10.2021, 3-18-913/85, p 13.

<sup>164</sup> RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 17.

põhjalikumalt mitut asukohta.<sup>165</sup> Neid põhimõtteid peaks koosmõjus PlanS § 98 lg-ga 2 arvestama ka eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestamisel. Kui riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel, saab anda projekteerimistingimused kui puuduvad välistavad tegurid ja nende tingimuste andmise aluseks olevad tingimused on eriplaneeringu otsuses piisavalt määratud.<sup>166</sup>

Lisaks on oluline, et KSH käigus kogutud andmed, analüüsitud mõjud ja kehtestatud leevendusmeetmed oleksid piisavad eriplaneeringu kehtestamisotsuse põhjendamiseks.<sup>167</sup> Natura hindamine tuleb korraldada juhul, kui objektiivsete asjaolude põhjal ei saa välistada, et kavandatava tegevusega ei kaasne olulist mõju Natura alale.<sup>168</sup> Eelneva põhjal saab järeldada, et kui keskkonnamõjusid, sh mõju Natura alale ei ole asukohavalikul piisavalt analüüsitud, ei saa tagada õiguspärase ja ehitisele sobivaima asukoha otsuse tegemist, mis võib viia õigusvastase planeeringu kehtestamiseni. Õiguspärase otsuse tegemine eeldab mh KSH aruande koostamist ja selle menetlemist planeeringuga paralleelselt. Hetkel kehtiva lühendatud menetluse puhul ei ole selgitatud, kuidas toimub KSH menetlus ja millisesse menetlusetappi peab see olema jõudnud asukoha eelvaliku otsuse alusel eriplaneeringu kehtestamise üle otsustamisel.

#### 2.1.2. EhS § 26<sup>1</sup> lg 1 kohaldamise eeldused

Asukoha eelvaliku otsuse alusel kehtestatud eriplaneeringuga rajatavate ehitiste ehitusprojekti koostamiseks saab anda projekteerimistingimused, kui muud välistused puuduvad ning eriplaneeringus on tingimused piisavalt selgelt ja täpselt määratletud. Seadusandja leiab, et piisavuse kriteeriumi tagamiseks peavad riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuses olema täidetud järgmised tingimused ja määratud:

1. kavandatava ehitise ja selle teenindamiseks ning kasutamiseks vajalike ehitiste põhimõtteline asukoht ja paiknemine;
2. ehitise üldised arhitektuurilised ja ehituslikud tingimused;

---

<sup>165</sup> TlnRKO 27.05.2022, 3-21-810/18, p 20.

<sup>166</sup> Seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 696 SE II, lk 8-9.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> RKHKO 19.05.2020, 3-18-529/137, p 18 (C-127/02: Waddenzee, p-d 44 ja 45).

3. vajadusel ehitist iseloomustavad või muud asjakohased ning kavandatavat ehitustegevust täpsustavad andmed – ehitise kasutamise otstarve, ehitisealune pind ja ehitise maksimaalsed lubatavad parameetrid (nt pikkus, kõrgus, laius, vajadusel sügavus);
4. asjakohasel juhul üldised tingimused alale kavandatavate tehnovõrkude, haljastuse, liiukorralduse ja juurdepääsude vmt rajamise kohta.<sup>169</sup>

Asukoha eelvaliku otsusele tuleb vajadusel lisada ka ehitise eskiis, asendiskeem, muinsuskaitse eritingimused, võrguvaldajate tehnilised tingimused ning muud asjakohaste ametiasutuste poolt esitatud tingimused, mis võimaldavad tagada ehitise rajamise.<sup>170</sup> Autori arvates annab eelnev loetelu aimu, kuidas projekteerimistingimuste aluseks olevaid tingimusi määratleda ning milliste tingimuste täitmisel on lubatud EhS § 26<sup>1</sup> lg-t 1 kohaldada, kuid ebapiisava teabe olemasolul keskkonnamõjude osas ei pruugi projekteerimistingimused olla õiguspärased. Seetõttu ei piisa õiguspärase otsuse tegemiseks üksnes eeltoodud tingimuste täitmisest, vaid puuduma peavad ka muud välistavad tingimused, eelkõige keskkonnatingimused, mis võiksid välistada projekteerimistingimuste andmise ja planeeringu elluviimise.

Kui tavapärasel eriplaneeringu menetluses tuleb lisaks asukoha eelvaliku etapile läbida ka detailse lahenduse koostamise etapp, jääb ebaselgeks, mil viisil on tagatud KSH aruande detailsusastmes mõjude hindamine, sh leevendusmeetmete kasutuselevõtt. Autor leiab, et sellele küsimusele seadused ega nende seletuskirjad ühest vastust ei anna. Samuti puudub asjassepuutuv kohtupraktika, milles sätte rakendamist oleks põhjalikumalt analüüsitud. Eelnev tähendab kokkuvõtlikult seda, et EhS § 26<sup>1</sup> lg 1 ei pruugi praktikas olla eesmärgipäraselt rakendatav. Eriregulatsioon on projekteerimistingimuste andmise võimaluste laiendamisel aga oluline, sest varasemalt pole seadusandja seniste reeglite muutmist vajalikuks pidanud. Samuti võimaldab see võtta senisest efektiivsemalt kasutusse taastuenergia allikaid ning kiirendada seeläbi tuuleenergiaga seotud objektide valmimist. Ühtlasi on eelnev positiivseks näiteks, et kehtivat õigust on võimalik muuta ning võimaldada projekteerimistingimusi anda enamatel juhtudel vältimaks koormava kahe-etapilise eriplaneeringu menetluse läbiviimist.

---

<sup>169</sup> RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137, p 18 (C-127/02: Waddenzee, p-d 44 ja 45).

<sup>170</sup> *Ibid.*

## 2.2. EhS § 99 lg 1 alusel projekteerimistingimuste andmise eeldused

Detailplaneeringu koostamine ei ole lisaks eelkäsitletule kohustuslik ka nt ehitusloakohustusliku tee ehitusprojekti koostamisel. Järgnevalt käsitlem projekterimistingimuste andmise põhimõtteid ja eelduseid EhS § 99 lg 1 alusel.

EhS-i üldosa sätestab nõuded kõigile ehitistele ja eriosa annab erinõuded eriehitistele. See tähendab, et EhS-i üldosa kohaldub kõigile ehitistele ja eriehitiste puhul tuleb lisaks järgida konkreetse eriehitise kohta sätestatud.<sup>171</sup> Eriehitiste puhul näeb seadus ette kas erinevad või täiendavad nõuded võrreldes teiste ehitistega.<sup>172</sup> Kuigi ka tee on eriehitis EhS-i tähenduses, kohaldub EhS-is sätestatud tee ehitamise ja projekteerimistingimuste andmise regulatsioon üksnes avalikult kasutatavale teele ja avalikkusele ligipääsetavale teele.<sup>173</sup>

EhS-i eriregulatsioon on suunatud avalikele teedele, milleks on riigile kuuluvad teed ja kohalikule omavalitsusele kuuluvad teed, ning erateedele, mis on avalikkusele kasutatavad.<sup>174</sup> Avalikult kasutatav tee on riigitee, kohalik tee ja avalikuks kasutamiseks määratud eratee (EhS § 92 lg 5). Eratee avalikuks kasutamiseks määramine toimub haldusaktiga ning selleks peab riigil või kohalikul omavalitsusel olema õigus tealust maad kasutada, kas piiratud asjaõiguse (isiklik kasutusõigus) või sundvalduse alusel.<sup>175</sup> Eratee avalikuks kasutamiseks määramise eelduseks on avaliku huvi olemasolu. Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, millele ammendavat definitsiooni anda ei saa.<sup>176</sup> Autori arvates tähendab eratee puhul avalik huvi seda, et tee kasutamise vastu on konkreetsetes asukohas laiem ühiskondlik huvi. Avaliku huvi olemasolul on põhjendatud omandile kitsenduste seadmine. Omandiõiguse piiranguid võib seada formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja nõuetele vastava volitusnormi alusel.<sup>177</sup>

Avalikkusele ligipääsetava erateena käsitletakse teed, mis on tee omaniku poolt määratud avalikkusele suunatud funktsiooniga ja mis ei ole riigitee või kohalik tee (EhS § 92 lg 8). Need teed on ette nähtud kasutamiseks suuremale rahvahulgale ja mootorsõidukitele (nt

---

<sup>171</sup> Proosa. M., Pettai. P., lk 13.

<sup>172</sup> *Ibid*, lk 269.

<sup>173</sup> *Ibid*, lk 273.

<sup>174</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde SE. 555, lk 137.

<sup>175</sup> Proosa. M., Pettai. P., lk 276-277.

<sup>176</sup> Ikkonen. K., lk 187.

<sup>177</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 32. - <https://pohiseadus.ee/sisu/3503> (20.02.2025).

parklad, juurdesõiduteed).<sup>178</sup> Seadusandja pole täpsustanud, kuidas toimub tee avalikkusele ligipääsetavaks muutmine.<sup>179</sup> Autori arvates saab eratee avaliku kasutuse tagada maakasutusõiguse andmisega. Projekteerimistingimusi saab anda tee ehitamiseks, mis on avalikult kasutatav.

Projekteerimistingimuste andmise esimene eeldus on, et planeeringuga ei ole tee asukoht täpselt määratud. Teiseks eelduseks on, et ehitatav tee kuulub EhS-i Lisas 1 nimetatud ehitusloakohustuslike teede hulka ning kolmandaks, rajatav tee peab olema avaliku kasutusega. Nende eelduste täitmisel on kohalikul omavalitsusel või Transpordiametil võimalik anda projekteerimistingimused tee ehitusprojekti koostamiseks. Tee ehitusprojekti koostamisel ei ole detailplaneeringu koostamine nõutav. Seega, tee ehitamise eeldus ei ole tingimata detailplaneeringu kehtestamine, kuna detailplaneeringu koostamise kohustus hõlmab PlanS § 125 lg-st 1 tulenevalt üksnes hooneid ja üksikuid olulise avaliku huviga rajatise.<sup>180</sup> Avalikult kasutatavaid teid kavandatakse projekteerimistingimustega.<sup>181</sup> Ringkonnakohus on leidnud, et kui teerajatisel (nt eraparkla) puudub avalikkusele suunatud funktsioon, ei ole tegemist parklaga, mille rajamisel või laiendamisel oleks nõutav ehitusluba lähtuvalt EhS-i lisast 1. Sellisel juhul ei tule järgida ka ehitusloakohustusliku tee muid tingimusi ja puudub vajadus projekteerimistingimuste järele.<sup>182</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et haldusorgani otsustusruum ei ole piiratud üksnes õigusnormidega, vaid ka planeeringutega.<sup>183</sup> EhS § 19 lg 1 p-st 1 tulenevalt peab ehitise omanik tagama ehitise (tee) vastavuse planeeringule ja projekteerimistingimustele. Projekteerimistingimusi ei anta mh, kui taotlus on vastuolus üldplaneeringuga (EhS § 32 p 2). See tähendab, et projekteerimistingimused peavad vastama üldplaneeringule, sh planeeringuga määratud üldistele kasutus- ja ehitustingimustele. Sarnane põhimõte kehtib ka projekteerimistingimuste andmisele juhul, kui seadusest tulenev detailplaneeringu koostamise kohustus puudub. Kuigi üldplaneering on detailplaneeringust väiksema täpsusastmega, ei saa planeerida projekteerimistingimustega perspektiivset tugimaanteed naaberkinnistutele, kui kehtiva üldplaneeringuga on selgelt ette nähtud, et perspektiivne tee kulgeb üle kaebaja

---

<sup>178</sup> Proosa. M., Pettai. P., lk 277.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> TrtRnKo 12.05.2022, 3-21-665/43, p 26.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> TlnHKo 16.06.2022, 3-21-2315/76, p 7.

<sup>183</sup> TlnRnKo 28.11.2018, 3-17-2244, p 14.

kinnistu.<sup>184</sup> Autori arvates tähendab see, et kuigi tee asukoht ei pea projekteerimistingimuste andmiseks olema planeeringus täpselt määratud, on üldplaneeringus kinnistu täpsusega määratud tee asukoht haldusorganile edasiste otsuste tegemisel siiski siduv. Küsitav on, kas tee asukoha planeerimine üldplaneeringus kinnistu täpsusega vastab EhS § 99 lg 1 mõttele ja eesmärgile, milleks on projekteerimistingimuste andmine juhul, kui tee asukoht pole planeeringus täpselt määratud.

Eelnev aga ei tähenda, et haldusorganil puuduks üldse kaalutusõigus.<sup>185</sup> HMS § 4 lg-st 1 tulenevalt hõlmab kaalutusõigus otsustuspädeva organi õigust valida mitme õigusaktide kohaselt võimaliku lahendusvariandi vahel kõige otstarbekam.<sup>186</sup> Kohtupraktikas on leitud, et haldusorganil oli võimalus kaaluda, kui ulatuslikult planeerida tee trassi üle kaebaja kinnistu. Kaalutusõiguse piirid seadis alternatiivvariantide võrdlusanalüüs, mille aluseks olid alternatiividega seotud hinnangulised ehitusmaksumuse kulud ning alternatiivide realiseerimiseks vajalike maade maksumus ja reserv, samuti sotsiaalmajanduslikud kulud.<sup>187</sup> Haldusakt on õiguspärane siis, kui õigusaktidega seatud eesmärk on nii faktiliselt kui ka õiguslikult saavutatav.<sup>188</sup> Järelikult, kui alternatiivide võrdluse tulemusel osutub valituks riigile soodsaim lahendusvariant, mida toetavad ka õigusaktid, on tegemist õiguspärase haldusaktiga. Asjaolu, et tee hakkab kulgema üle kaebaja kinnistu ei tähenda, et kaalumise tulemusel leitud lahendusvariant oleks sel põhjusel põhjendamata ja õigusvastane.<sup>189</sup>

Kohtupraktikast tulenevalt ei tule kaalutusõiguse teostamisel arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega (HMS § 4 lg 2).<sup>190</sup> Halduskohus on leidnud, et projekteerimistingimuste andmisel ei ole keelatud arvestada ka koostamisel olevate planeeringutega, võttes seejuures arvesse asjaolu, kui mitmeid kinnistuomanikke vaidlusalune kavandatav teeprojekt puudutab.<sup>191</sup> Seega tuleb projekteerimistingimuste puhul tuleb lisaks kehtivatele õigusaktidele arvestada nii koostamisel olevaid planeeringuid kui ka menetluses vahetult osalevate puudutatud isikute hulka. Olukord, kus üks maaomanik ei ole nõus tee ehitamisega üle temale kuuluva kinnistu, võib tähendada kogu teetrassi ümber projekteerimist. Sellega kaasneks puudutatud isikute ringi muutumine ning vajadus kaasata

<sup>184</sup> TlnHKo 19.05.2023, 3-22-1897/16, p 21.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> TlnHKo 5.01.2021, 3-20-2052/10, p 4.

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõiguse õpik, Tartu Ülikool 1995, lk 104.

<sup>189</sup> TlnHKo 5.01.2021, 3-20-2052/10, p 4.

<sup>190</sup> RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 12.

<sup>191</sup> TlnHKo 19.05.2023, 3-22-1897/16, p 21.

menetlusse uued isikud. Taoline tegevus võib viia vastuoluni planeeringutega ning mõjutada negatiivselt teiste kinnistuomanike huve. See ei oleks koosõlas haldusmenetluses osalevate isikute õiguste kaitse ja eesmärgipärasuse põhimõtetega.

Eelnevast tuleneb, et projekteerimistingimuste andmisel tuleb lisaks õigusaktidele ja planeeringutele arvestada ka puudutatud isikute õigusi ja huve. Projekteerimistingimustega antakse sisuliselt ehitusõigus. Seega saab projekteerimistingimuste andmisel lähtuda Riigikohtu seisukohast, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud ehitusõigust andva haldusakti andmisel kontrollima, et aktiga kinnitatud ehitusprojekt arvestaks tasakaalustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve.<sup>192</sup> See tähendab, et projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada kõigi isikute huve, keda konkreetne tee ehitusprojekt puudutab ning ühe isiku erahuvi ei saa olla teiste huvidest kaalukam. Halduskohus on seda põhimõtet rõhutanud öeldes, et kaebaja huvi jätta tema kinnistu kavandatavast tee asukohast välja ei saa ilma vastanduvaid erahuvisid (omandiõigust) kaalumata automaatselt pidada teiste huvidest olulisemaks.<sup>193</sup> Samas on halduskohus veel öelnud, et kehtiv üldplaneering annab naaberkiinnistu omanikele õiguse eeldada, et kavandatav ringtee asukoht jääb üldplaneeringuga märgitud alasse<sup>194</sup>. Seega ei saa ühe kinnistuomaniku huvidest lähtuvalt muuta kehtivat ja õiguspärast üldplaneeringut, kuna tema õigusi ei rikuta võrreldes varasemate otsustega senisest enam.

Vahekokkuvõttena märgib autor, et ehitusloakohustusliku avalikult kasutatava tee ehitusprojekti koostamiseks puudub detailplaneeringu kohustus. Detailplaneeringu koostamise kohustus hõlmab PlanS § 125 lg-st 1 tulenevalt üksnes hooneid ja üksikuid olulise avaliku huviga rajatisi.<sup>195</sup> Avaliku kasutusega tee ehitusprojekti koostamisel ei ole detailplaneering nõutav ning ehitusprojekti saab koostada projekteerimistingimuste alusel kui tee asukoht ei ole planeeringus täpselt määratud. Samas peavad projekteerimistingimused olema koosõlas õigusaktide ja üldplaneeringuga. Haldusorgan peab arvestama üldplaneeringus määratud tee asukohaga ka siis kui see on määratud kinnistu täpsusega ning võtma arvesse avalikku huvi ja puudutatud isikute õigusi.

---

<sup>192</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 23.

<sup>193</sup> TlnHKo 19.05.2023, 3-22-1897/16, p 26.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> TrtRnKo 12.05.2022, 3-21-665/43, p 26.

Eelnevalt tõusetub omakorda küsimus, kas detailplaneeringu koostamine peab olema kohustuslik, kui avalik huvi hoone ehitamiseks puudub või on põhjendatud analoogiliselt EhS-i eriregulatsiooniga laiendada võimalusi projekteerimistingimuste andmiseks enamatel juhtudel, sh üldplaneeringuga kehtestatud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel.

## 2.3. Projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu kohustuse puudumisel

### 2.3.1. PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamise eeldused

Käesolevas peatükis selgitan, mis on PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 eesmärgist tulenevad sätete kohaldamise eeldused. See on vajalik, et leida vastus küsimusele, kas kehtiv projekteerimistingimuste regulatsioon on piisav, võimaldamaks kohaldada PlanS § 125 lg 5 erandit ka muudel seaduses sätestamata põhjendatud juhtudel (nt olulise avaliku huvi ja üldplaneeringuga otsese vastuolu puudumisel). Samuti tuleb leida vastus küsimusele, kas esineb selliseid ülekaalukaid avalikke huve, mida võidakse detailplaneeringu koostamisest loobumisel riivata. Selleks tuleb selgitada, mis on PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamise eesmärk ja eeldused ning milline on isikute ring, kelle huve regulatsioon peaks kaitsma.

Eelnevalt käsitlesin projekteerimistingimuste olemust (ptk 1.4) ning selgitasin, et detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral tuleb anda projekteerimistingimused ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks ning et EhS § 26 lg 1 eesmärk on piiritleda juhtumid, millal tuleb projekteerimistingimusi taotleda.<sup>196</sup> Ehitusloa kohustuseta ehitise (hoone või rajatise) ehitamiseks esitatakse ehitusteatis ning puudub kohustus eraldi menetluse läbiviimiseks.

Projekteerimistingimuste nõude eeldusteks on olukorrad, kus soovitakse püstitada ehitusloakohustuslik hoone või olulise avaliku huviga rajatis või neid ehitisi laiendada üle 33% esialgsest mahust ning puudub detailplaneeringu koostamise kohustus.<sup>197</sup> Tingimuste andmisel arvestatakse hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sh

---

<sup>196</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 46.

<sup>197</sup> *Ibid.*

hoonestuslaadi, et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga, üldplaneeringus määratud tingimuste ja muinsuskaitse eritingimustega (EhS § 26 lg 3). Seega tuleb projekteerimistingimuste väljastamise üle otsustamisel esmalt kindlaks teha, kas hoone, mida ehitada soovitakse, mahub seaduses sätestatud kriteeriumite alla või on tegemist olukorraga, kus projekteerimistingimusi anda ei saa, vaid tuleb koostada detailplaneering. Samuti tuleb välja selgitada, kas ehitamiseks on ehitusluba üldse vajalik.

Projekteerimistingimused ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitamiseks annab üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksus. Projekteerimistingimuste väljastamine on ehitusloa menetluse osa ning on seotud konkreetse ehitusloa ja rajatava ehitisega.<sup>198</sup> Projekteerimistingimused määravad siduvalt kindlaks lähtealused, millega arvestada ehitusprojekti koostamisel.<sup>199</sup> Seega on projekteerimistingimuste kehtestamine ehitusloa andmisel reguleeriva iseloomuga eelhaldusakt, millega määratakse siduvalt kindlaks alused, millest ehitusprojekti koostamisel tuleb lähtuda.<sup>200</sup>

### 2.3.1.1. Olulise avaliku huviga rajatis

Projekteerimistingimuste andmise vajalikkuse üle otsustamisel on lisaks vaja leida vastus küsimusele, millised rajatised on üldse käsitletavad olulise avaliku mõjuga ehitistena EhS-i tähenduses. Hooned, mille ehitamiseks on vajalik ehitusluba on antud EhS-i Lisas 1. Samas ei ole EhS-is mõistet „olulise avaliku huviga rajatis“ defineeritud. Kuna olulise rajatise definitsiooni ei ole seaduses sätestatud, vaid on jäetud lahtiseks, siis võimaldab see terminit iga kordselt tõlgendada ja vajaduse korral sätestada uut tüüpi rajatistele kõrgendatud nõudeid, eeldusel, et tegu on rajatisega, millel on ruumiline mõju.<sup>201</sup>

Mõiste „olulise avaliku mõjuga rajatis“ sisustamisel saab lähtuda PlanS § 125 lg 1 p-s 3 toodud lahtisest loetelust, mille järgi on olulise avaliku huviga rajatisena käsitletav nt staadion, golfiväljak, laululava ja motoringrada. Samas ei anna PlanS ammendavat loetelu olulise avaliku huviga rajatistest ning jätab võimaluse konkreetse rajatise puhul eraldi

---

<sup>198</sup> RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 18.

<sup>199</sup> RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06, p 8.

<sup>200</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 16.

<sup>201</sup> TlnHKo 11.12.2020, 3-20-1518/23, p 94.

sisustada. Vastuse küsimusele, mis on „olulise avaliku huviga rajatis“, võib leida EhS-i seletuskirjast, mis ütleb, et olulise avaliku huviga rajatis on ehitis, millest tulenev mõju ulatub mitmele kinnisasjale ja mille ehitamise osas on suur avalik huvi või millest võib tõusetuda kõrgendatud oht.<sup>202</sup> Avalikku huvi saab eeldada, kui tegu on nt kohaliku arengu seisukohast olulise rajatisega, nagu laululava, spordistaadion, magistraalorustikud ja avaliku raudtee laiendamine.<sup>203</sup>

Tallinna Halduskohus on leidnud, et: „PlanS § 125 lg 1 punktis 3 on toodud lahtine loetelu ning näitlikustatuna märgitud ehitised, mis seadusandja hinnangul kindlasti on olulise avaliku huviga rajatised. Loetelu on jäetud lahtiseks väljendusega „või muu olulise avaliku huviga rajatis“. Kohus nõustub /.../, et motokrossirada ei ole samatähenduslik PlanS § 125 lg 1 punktis 3 toodud motoringraja mõistega. Sellest aga ei saa järeldada, et vastustaja ei oleks pidanud hindama, kas motokrossirada ei ole muu olulise avaliku huviga rajatis. Sellist hindamist vastustaja läbi viinud ei ole ega vaidlusaluses otsuses kaalutlusi esitatud.“<sup>204</sup> Kuigi motokrossiraja rajamiseks puudub detailplaneeringu kohustus, tuleb selle rajamiseks siiski väljastada projekteerimistingimused.<sup>205</sup> Motokrossiraja näol on tegemist olulise avaliku huviga rajatisega EhS § 26 lg 1 ja PlanS § 125 lg 1 p 3 tähenduses.<sup>206</sup>

Tallinna Halduskohus on leidnud, et hoone katusele paigaldatavad päikesepaneelid ei ole olulise avaliku huviga rajatis ja päikeseelektrisüsteemiga elektri tootmisel puudub negatiivne mõju keskkonnale.<sup>207</sup> Seega katusele kavandatavad päikesepaneelid ei ole olulise avaliku huviga rajatis ning nende paigaldamiseks pole projekteerimistingimuste andmine vajalik.

Autor on seisukohal, et haldusorganil tuleb kaaluda projekteerimistingimuste andmise vajalikkust ka juhtudel, mil seadusest ei tulene otseselt kohustust projekteerimistingimusi anda. Juhul, kui tegemist on sarnaste mõistetega ning sisult samaväärse tegevuse kavandamisega, tuleb projekteerimistingimused anda. Projekteerimistingimuste andmise eelduse vastavuse hindamisel on vaja esmalt kindlaks teha, kas konkreetne ehitis vastab olulise avaliku huviga rajatise sisule ning on võrreldav seadusandja poolt antud näitlikus loetelus toodud rajatistega. Seejärel tuleb välja selgitada, kas ehitise rajamise vastu võib esineda ülekaalukas avalik huvi.

---

<sup>202</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 73.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> TlnHKo 11.12.2020, 3-20-1518/23 p 93.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p 90.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p 92.

<sup>207</sup> TlnHKo 26.10.2020, 3-20-1191/15, p 27.

### 2.3.1.2. Ülekaaluka avaliku huvi puudumine

PlanS § 125 lg 5 järgi 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 ja ehitise sobitub mahuliselt ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud keskkonda, arvestades sh piirkonna hoonestuslaadi ning üldplaneeringus on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitistingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused. Samuti ei tohi ehitise püstitamine või laiendamine olla vastuolus üldplaneeringus määratud muude tingimustega. Seega on erandi kohaldamine sättes nimetatud tingimuste täitmisel lubatav. Samas on õiguskantsler leidnud, et kohalik omavalitsus „ei pea igal juhul ja alati lubama hoonet püstitada projekteerimistingimuste alusel ja ilma detailplaneeringut koostamata. Sellist kohustust ei ole omavalitsusel isegi siis, kui kõik PlanS § 125 lg 5 p-des 1 ja 2 määratud tingimused on täidetud.“<sup>208</sup>

Detailplaneeringu koostamisest loobumine eeldab mh suure avaliku huvi puudumist. Riigikohtu hinnangul on PlanS § 125 lg 5 kehtestatud eesmärgiga vähendada ehitusõigust taotleva isiku halduskoormust ning viia haldusmenetlus läbi kiiremalt ja ökonoomsemalt ning säästa avalike vahendite kasutamist.<sup>209</sup> Sätte eesmärk on eeskätt kiirendada ja lihtsustada planeerimis- ja ehitusloa taotlemise menetlust neis olukordades, kus ilmselgelt puudub oluline avalik huvi tavapäraselt pikaajalise ja keeruka detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks üksikute hoonete püstitamisel teiste vahele.<sup>210</sup> Naaberkinnistu omanik ei satu PlanS § 125 lg 5 rakendamisel oma õiguste ja huvide eest seismisel halvemasse menetluslikku olukorda kui detailplaneeringu koostamisel, sest seadused tagavad naaberkinnistu omanikule projekteerimistingimuste andmise ja detailplaneeringu koostamise menetluses võrdväärsed võimalused oma õiguste ja huvide kaitsmiseks.<sup>211</sup> Autor nõustub, et naaberkinnistu omanik saab oma huvisid kaitsta mõlema menetlusliigu puhul, kuid tähelepanuta ei saa jätta avalike huvide võimalikku olemasolu, mida haldusorganil tuleb igakordselt kaaluda. Seetõttu tuleb PlanS § 125 lg 5 erandi rakendamisel kaaluda kõrgendatud avaliku huvi olemasolu

---

<sup>208</sup> Õiguskantsleri 24.09.2018 kiri nr 7-5/181207/1804016. -  
<https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Detailplaneeringu%20kohustusest%20erandi%20lubamine.pdf>

<sup>209</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 22.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> *Ibid.*

detailplaneeringu koostamise vastu ja hinnata detailplaneeringu menetluse läbiviimise otstarbekust.

Avalikkuse huvi on enamasti seotud konkreetsest asukohast tingitud eripäraga. Samuti tuleb tuvastada, kas detailplaneering annab mingit lisaväärtust, sest erandi tegemisel on mõeldud selliseid detailplaneeringust loobumisi, mis ei ärata tähelepanu.<sup>212</sup> Planeerimismenetluse läbiviimine ei saa olla eesmärk omaette.<sup>213</sup> Juhul, kui detailplaneeringu koostamine mingit lisaväärtust ei anna ning avalikkuse huvi ja kavandatud tegevuse mõju on väike, on lihtsam teha otsus projekteerimistingimuste andmise kasuks. Samas võib detailplaneeringu kohustusega alal planeerimise tulemuse osas alati eeldada suuremat avalikku huvi, sest see on igapäevaselt tajutav suurele hulgale inimestest ning võib mõjutada nende elukvaliteeti või väljakujunenud harjumusi.<sup>214</sup> Samas ei tähenda avaliku huvi olemasolu alati kohustust detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks. Autori arvates võimaldab PlanS § 125 lg 5 sättes toodud kõigi eelduste täitmisel projekteerimistingimused anda juhul, kui projekteerimistingimuste taotleja õigus kiirema haldusmenetluse läbiviimiseks on kaalukam.

PlanS-i § 125 lg 5 rakendamisel tuleb projekteerimistingimuste andmise menetlus korraldada avatud menetlusena (EhS § 31 lg 1 2. lause), et anda avalikkusele sarnaselt detailplaneeringu menetluses osalemisele võimalus esitada projekteerimistingimuste eelnõule arvamusi, ettepanekuid ja vastuväiteid.<sup>215</sup> See tähendab, et avalikkusel on õigus projekteerimistingimuste menetluses osaleda ning esitada projekteerimistingimuste eelnõule ettepanekuid. Menetlusse kaasatakse taotluses märgitud kinnisasja omanik, kui taotlust ei ole esitanud omanik ning vajadusel kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanik (EhS § 31 lg 3). Vajaduse korral esitatakse projekteerimistingimuste eelnõu arvamuse avaldamiseks isikule, kelle õigusi või huve võib taotletav ehitise või ehitamine puudutada (EhS § 31 lg 4 p 2). Kuna projekteerimistingimuste eelnõu avalikustatakse avatud menetluse käigus mh ka kohaliku omavalitsuse veebilehel, on avalikkusel võimalik eelnõuga tutvuda ja soovi korral eelnõu kohta arvamusi esitada.

---

<sup>212</sup> Rahandusministeeriumi 03.03.2021 kiri nr 14-10/959-2 - <https://adr.rik.ee/ram/dokument/8707658> (22.04.2025).

<sup>213</sup> RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 20.

<sup>214</sup> TlnHko 31.03.2020, 3-20-50/16, p 23.

<sup>215</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde 378 SE, lk 27.

Autor on seisukohal, et projekteerimistingimuste andmine avatud menetlusena ei vähenda ülemäära avalikkuse osalemise võimalusi projekteerimistingimuste menetluses. Kui projekteerimistingimuste eelnõu kohta esitatakse kooskõlastamise või arvamuste avaldamise käigus märkusi, võtab kohalik omavalitsus neid asjakohaselt arvesse või põhjendab arvestamata jätmist (EhS § 31 lg 5). Seega annab kehtiv regulatsioon isikutele võimaluse esitada avatud menetluses arvamusi projekteerimistingimuste sisule ning kohalik omavalitsus saab neid põhjendatud juhul kas arvestada või jätta arvestamata. Samas on avalikkuse võimalused projekteerimistingimuste vaidlustamiseks piiratumad, kuna seadus avalikes huvides projekteerimistingimuste vaidlustamist ei võimalda.<sup>216</sup> Detailplaneeringu vaidlustamise võimalused on aga avaramad. Samas peab seaduses sätestamata juhtudel detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks esinema põhjendatud vajadus ning detailplaneeringu menetluse kasuks otsustamisel ei tohi kahjustada teiste menetlusosaliste huve.<sup>217</sup> Olemasoleva hoonestuse vahel asuvale kinnisasjale seda ümbritsevate hoonetega sarnaste parameetritega hoone püstitamine ei mõjuta oluliselt suure hulga inimeste elukvaliteeti<sup>218</sup>, mis põhjendaks detailplaneeringu menetluse läbiviimist.

Autori arvates ei lahenda eeltoodud tingimuse välja selgitamine aga nt neid juhtumeid, mil püstitada soovitakse ehitusloakohustuslikke rajatise (nt päikeseelektrijaam, automaattankla), kuid millel puudub oluline avalik huvi. Detailplaneeringu koostamise kohustusega alal järgneb kirjeldatud rajatiste püstitamise soovi korral detailplaneeringu koostamine. See ei pruugi olla ratsionaalseim lahendus ehitustegevuse läbiviimiseks.

### 2.3.1.3. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumine

Eelnevalt olen leidnud, et detailplaneeringu koostamisest loobumine ja projekteerimistingimuste andmine avatud menetlusena vähendab avalike huvide kaitsmise võimalusi. Samas on avalikkusel võimalus projekteerimistingimuste avatud menetluses osaleda ja ettepanekuid esitada ning kui kohalik omavalitsus leiab, et esitatud märkused on põhjendatud võetakse neid arvesse. Küll aga puudub isikutel subjektiivne õigus nõuda, et teise isiku kinnisasjale määrataks ehitusõigus projekteerimistingimuste asemel detailplaneeringuga.

---

<sup>216</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 19.

<sup>217</sup> TlnRnKo 15.05.2014, 3-13-1585/35, p 13.

<sup>218</sup> Jallai. E., lk 47.

Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 5 regulatsioon on kehtestatud selgetel õigus- ja majanduspoliitilistel eesmärkidel, et kiirendada ning lihtsustada planeerimis- ja ehitusloa taotlemise menetlust juhul, kui ilmselgelt puudub oluline avalikust huvist lähtuv põhjus detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks, ning täidetud on projekteerimistingimuste alusel reaalsete ehitusõiguste määramise menetluse ja selle läbiviimise seaduslikud eeldused.<sup>219</sup> Seega ei ole ehitisest puudutatud isikutel oma õiguste kaitseks võimalik nõuda detailplaneeringu menetluse läbiviimist.<sup>220</sup> Samas on eelduste täitmisel ehitada soovival isikul subjektiivne õigus taotleda projekteerimistingimuste andmist.<sup>221</sup> Menetlusliigi esmane valiku õigus on seaduses sätestatud kriteeriumite täitmisel projekteerimistingimuste taotlejal ning eelduste täitmist ja õiguspärasust kontrollib kohalik omavalitsus.<sup>222</sup> Samas on halduskohus leidnud, et kohalik omavalitsus ei saa üksnes avalikust huvist lähtuvalt määrata ehitusõigust ega nõuda selle määramiseks planeerimismenetluse läbiviimist, kui kinnistu omanik seda ei soovi.<sup>223</sup> Nõustun, et detailplaneeringu menetluse läbiviimine ühele kinnisasjale seaduses sätestatud erandi kohaldamise tingimuste täitmisel ei ole üksnes kõrgendatud avalikust huvist lähtuvalt põhjendatud. See ei oleks kooskõlas ka PlanS § 125 lg 5 rakendamise ühe olulisema eesmärgiga, kiirendada ehitusloa menetluseni jõudmist olukorras, kus avalike huvide riive ei ole ülemäärane. Samuti kaitseb säte ehitamist sooviva isiku õigust vähem koormavale, efektiivsemale ja kiiremale haldusmenetlusele, kui puudub ülekaalukas avalik huvi detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks ning kavandatava tegevusega ei kaasne olulist mõju avalikkusele.<sup>224</sup> Kui kohalik omavalitsus pole tuvastanud olulist avalikku huvi detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks, tuleb projekteerimistingimuste menetluse algatamisel kindlaks teha, kas taotlus on kooskõlas teiste PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud eeldustega.

#### 2.3.1.4. Piirkonna olemasolev hoonestus ja väljakujunenud keskkond

PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks ja projekteerimistingimuste andmiseks detailplaneeringu kohustusega alal peavad olema täidetud kõik sättes toodud eeldused:

---

<sup>219</sup> TlnHKo 03.05.2019, 3-18-1137/28 p 10.1.

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> Jallai. E., lk 61.

<sup>222</sup> TlnHKo 03.05.2019, 3-18-1137/28 p 10.1.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p 13.

<sup>224</sup> Jallai. E., lk 48.

- olemasoleva hoonestuse vahele soovitakse püstitada või laiendada (kuni 33% algsest mahust) üks hoone ja seda teenindavad rajatised (edaspidi ka ehitis);
- hoone sobitub mahult ja otstarbalt väljakujunenud keskkonda ja arvestama piirkonna hoonestuslaadi;
- üldplaneeringus on määratud vastava maa-ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste aluseks olevad tingimused;
- hoone püstitamine ei ole vastuolus üldplaneeringus määratud muude tingimustega.<sup>225</sup>

Seega tuleb projekteerimistingimuste väljastamisel lisaks ülekaaluka avaliku huvi puudumisele kindlaks teha, kas ehitist soovitakse püstitada olemasoleva hoonestuse vahele jäävale seni kasutuseta maa-alale ning kas ehitis sobib asukohas väljakujunenud loodus- ja ehitatud keskkonda ja on kooskõlas piirkonna hoonestuslaadiga. Hoonestuslaadi näol on tegemist piirkonna hoonestusele iseloomulike tunnustega - hoone kõrgus, maht, krundijaotus, hoonete paiknemine üksteise suhtes või krundil.<sup>226</sup> Seega, ehitis peab oma mõõtmetelt, kujult, mahult ja otstarbalt sobituma olemasolevasse keskkonda arvestades piirkonna hoonestuslaadi.

Varasemas kohtupraktikas on leitud, et hoonestuslaadi sisustamisel peab eelkõige arvestama sellega, mis piirkonnas juba olemas on ning kas lähiümbruse ehitised moodustavad ehitiste kasutusotstarbe, hoonete kõrguse ja mahu, paiknemise kinnistul, ehitiste vahekauguse jms tunnuste alusel laiemas mõttes ühtse terviku, milleks võib olla, kas üks hoonete grupp, kvartal või linnaosa.<sup>227</sup> Ka väljakujunenud ehitusjoont saab pidada osaks piirkonna hoonestuslaadist, kuna see tähistab ehitiste paiknemist krundil ja üksteise suhtes.<sup>228</sup> Seega saab hoonestuslaadi sisustamisel lähtuda erinevatest ehituslikest ja arhitektuurilistest näitajatest. Oluline on jälgida, et visuaalselt oleks tegemist tühimiku täitmisega, see tähendab sarnase ehitise ehitamine teiste sarnaste ehitiste vahele (nt eramu teiste eramute vahele).<sup>229</sup> Kohalik omavalitsus peab olemasolevat väljakujunenud keskkonda analüüsima ka selleks, et määrata kindlaks Ehs § 26 lõikes 4 toodud tingimuste üksikasjad.<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> Jallai. E., lk 48.

<sup>226</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 28.

<sup>227</sup> TrtRnKo 19.06.2015, 3-13-1227/75, p 24.

<sup>228</sup> TlnRnKo 23.11.2022, 3-21-2644/16, p 14.

<sup>229</sup> Rahandusministeeriumi 19.10.2022 kiri nr 15-4/8376-1. - <https://adr.rik.ee/ram/dokument/13273690> (31.03.2025)

<sup>230</sup> *Ibid.*

Kokkuvõttes tuleb iga üksikjuhtumi puhul kaaluda, millist piirkonda on ehitise kavandamisel asjakohane käsitleda väljakujunenud keskkonnana. Ehitise sobivust olemasolevasse olukorda tuleb igakordselt hinnata ja see eeldab linnaehitusliku analüüsi koostamist. Kuna projekteerimistingimustes määratakse siduvalt ära ehitise ehituslikud ja arhitektuurilised tingimused<sup>231</sup>, eeldab kaalutusotsuse tegemine piisava lähtematerjali olemasolu, mille alusel projekteerimistingimused anda. Kohalik omavalitsus peab kavandatud ehitise sobivust põhjendama ja selgitama, kasutades selleks konkreetseid näitajaid, nt hoonete kõrgust ja mahtu, krundi täisehitusprotsenti ja ehitiste vahelisi kaugusi.<sup>232</sup> See on vajalik, et avalikkusel tekiks veendumus kavandatava ehitise sobivuses olemasolevasse keskkonda.

Piirkonna väljakujunenud keskkonna ja hoonestuslaadiga arvestamine PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel, arvestab nii avalikke huve kui ka puudutatud isikute huve ja õigusi.<sup>233</sup> Olen seisukohal, et see eeldus ongi sätestatud selleks, et üldplaneeringus määratud üldisi kasutus- ja ehitustingimusi oleks võimalik paindlikumalt kohaldada. Neid tingimusi on võimalik detailsemalt käsitleda tulenevalt konkreetse projekti täpsusastmest. Kui PlanS § 125 lg 5 kohalduks ainult piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste korral, muutuks hoone sobivuse hindamine olemasolevasse keskkonda mõttetuks, sest üldplaneeringus määratud tingimused enam kaalumist ei võimaldaks.

#### 2.3.1.5. Vastuolu puudumine üldplaneeringus määratud kasutus- ja ehitustingimustega

Käesolevas punktis analüüsin, kui täpsed peavad olema üldplaneeringus toodud planeeringuala üldiseid kasutus- ja ehitustingimused ning projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamiseks. See on vajalik, et leida vastus küsimusele, kas vastuolu puudumine üldplaneeringus määratud kasutus- ja ehitustingimustega on piisav projekteerimistingimuste väljastamiseks.

PlanS § 125 lg 5 p 2 kohaldamiseks peavad üldplaneeringus olema määratud vastava maa-ala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste aluseks olevad tingimused, ning hoone püstitamine ei tohi olla vastuolus üldplaneeringus määratud muude tingimustega.

---

<sup>231</sup> TrtHKo 30.12.2019, 3-19-1824/23 p 10.

<sup>232</sup> Jallai. E., lk 50-51.

<sup>233</sup> *Ibid.*

Seega sätestab seadus üheselt, et nii üldised tingimused kui ka projekteerimistingimuste alustingimused peavad tulenema üldplaneeringust. Üldiste ehitustingimuste seadmisel üldplaneeringus on vaja iga tingimuse eesmärk, kas piirkonna- või asukohapõhiselt läbi mõelda. See on vajalik, et nii detailplaneeringud, projekteerimistingimused kui ka vaba ehitustegevus toimuksid vastavuses üldplaneeringuga.<sup>234</sup> Sätte kohaldamiseks peavad olema täidetud mõlemad üldplaneeringu eeldused – määratud peavad olema nii üldised kasutus- ja ehitustingimused koos projekteerimistingimuste aluseks olevate tingimustega ning kavandatav ehitis peab vastama muudele ehitamist mõjutavatele tingimustele, sh teistest seadustest ja õigusaktidest tulenevatele tingimustele. Sõltuvalt asjaoludest võib projekteerimistingimuste väljastamisel olla vajalik määrata hoone kasutamise otstarve ja lubatud suurim ehitisealne pind, kõrgus ja vajaduse korral sügavus ning arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud tingimused (EhS § 26 lg 4). Seega, EhS § 26 lg 4 ei kohusta kõigi sättes nimetatud tingimuste määramist, vaid nende sätestamist üksnes asjakohasel juhul.<sup>235</sup>

EhS § 12 lg 2 järgi peab ehitatav ehitis, asjakohasel juhul ka ehitamine, olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringuga. Detailplaneeringu puudumisel peab kavandatav ehitis olema kooskõlas üldplaneeringuga. Kohtupraktikas on leitud, et üldplaneeringus määratud õuemaade vahekauguse nõue ei jäta kohalikule omavalitsusele tõlgendamisruumi ja kaalutlusõiguse kasutamise võimalust. Tegemist on imperatiivse tingimusega, mis peab ehitusõiguse andmisel projekteerimistingimustega olema täidetud. Tingimuse täitmata jätmisel tuleb kohalikul omavalitsusel projekteerimistingimuste andmisest keelduda.<sup>236</sup> Seega, ehitustegevuse ja projekteerimistingimuste väljastamise võimalikkuse kaalumisel tuleb arvestada kooskõla kehtiva üldplaneeringuga.<sup>237</sup> Juhul, kui arendustegevus ei ole üldplaneeringuga kooskõlas, on võimalik põhjendatud juhul teha ettepanek üldplaneeringu muutmiseks detailplaneeringuga.<sup>238</sup> Seega ei näe kehtiv projekteerimistingimuste andmise regulatsioon ette võimalust üldplaneeringu muutmiseks mitte ühelgi juhul ning olukorras, kus kavandatava ehitise püstitamiseega kaasneb vajadus kehtiva üldplaneeringu muutmiseks, tuleb koostada üldplaneeringut muutev detailplaneering PlanS §-s 142 sätestatud alustel.

---

<sup>234</sup> Nõuanded üldplaneeringu koostamiseks, lk 10.

<sup>235</sup> Mark. H., lk 19.

<sup>236</sup> TlnHKo 19.04.2023, 3-22-498/8 p 11.2.

<sup>237</sup> TlnHKo 15.10.2024, 3-23-2838/11, p 11.

<sup>238</sup> *Ibid.*

PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel on peetud võimalikuks kasutus- ja ehitustingimuste hindamisel lähtuda ka alles koostamisel oleva üldplaneeringu tööversioonis välja toodud argumentidest.<sup>239</sup> Samas on tööversioonile võimalik tugineda üksnes juhul kui selles toodu täpsustab kehtivas üldplaneeringus seatud ehituslikke ja arhitektuurilisi tingimusi.<sup>240</sup> Seda vaatamata asjaolule, et HMS § 60 lg 1 kohaselt loob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Kohtupraktikas on leitud, et kuigi menetluses olevat üldplaneeringut ei tule järgida kui õigusakti, ei piira see kohaliku omavalitsuse võimalust võtta õigusaktidega lubatud piirides kaalumise teostamisel arvesse ka menetluses oleva üldplaneeringu arengueesmärke ja tugineda selles dokumendis esitatud põhjendustele, sest nii välditakse haldusorgani vastuolulist käitumist erinevates menetlustes.<sup>241</sup> Kaalutusõiguse teostamisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega (HMS § 4 lg 2). Kehtestamata üldplaneeringule tuginemine võimaldab haldusorganil otsust küll põhjendada, kuid ei saa asendada kehtiva üldplaneeringu tingimusi.<sup>242</sup> Seega, kui projekteerimistingimuste väljastamine ei ole kooskõlas kehtiva üldplaneeringuga, tuleb kasutus- ja ehitustingimused kindlaks määrata detailplaneeringus.

Järgnevalt tõusetub küsimus, milline peab olema kasutus- ja ehitustingimuste täpsusaste, et projekteerimistingimuste andmisel ei tekiks vastuolu üldplaneeringuga. Kehtiva üldplaneeringu olemasolu ei ole peetud projekteerimistingimuste väljastamiseks piisavaks, kui üldplaneeringus on määratud ainult maakasutuse juhtotstarve.<sup>243</sup> Tingimuste andmist on peetud võimalikuks juhul, kui üldplaneering sätestab vajaliku täpsusastmega ehituslikud ja arhitektuurilised tingimused, sest selline tõlgendus vastab PlanS § 125 lg 5 eesmärgile ning tagab avalikkusele laiemad võimalused konkreetse piirkonna arhitektuuriliste ja ehituslike tingimuste kehtestamisel kaasa rääkida.<sup>244</sup> Autori arvates tähendab „vajalik täpsusaste“, et määratud peavad olema piisava täpsusastmega kasutus- ja ehitustingimused, mis annavad üheselt mõistetava üldise raamistiku projekteerimistingimuste sisustamiseks. Need tingimused võivad sõltuvalt asukohast ja konkreetse piirkonna eripäradest olla erinevad. Arvestades üldplaneeringu üldistusastet, ei ole mõeldav, et kasutus- ja ehitustingimused (ehitusõigus, ehitise ehituslikud, arhitektuurilised ja kujunduslikud tingimused) oleksid määratud krundi piiride täpsusega detailplaneeringu täpsusastmes. See ei oleks kooskõlas ka planeeringute

---

<sup>239</sup> RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 12; RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 23.

<sup>240</sup> Mark. H., lk 21.

<sup>241</sup> TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-155/25, p 15.

<sup>242</sup> TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29, p 17-18.

<sup>243</sup> TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12, p 12.

<sup>244</sup> *Ibid.*

hierarhilisuse põhimõtte ega PlanS § 75 lg 1 p 18 sisulise ülesandega, milleks on eelkõige maa-ala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste määramine. Kahe planeeringuliigi ülesannete erinevusele on viidanud ka Riigikohus ning leidnud, et „üldplaneeringu ülesanne ei ole linnaehituslike üksikasjade nagu ehitise ja krundipiiri vahekauguse määramine - see on detailplaneeringu ülesanne (PlanS § 126 lg 1 p-d 2 ja 9).“<sup>245</sup> Seega tuleb eristada üld- ja detailplaneeringute ülesandeid ja täpsusastet ning üldplaneeringu alusel projekteerimistingimuste andmisel ei pea olema lahendatud detailplaneeringu ülesanded.<sup>246</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et kui lahendada kasutus- ja ehitustingimused liigse detailsusega, siis tekib küsimus, milline on detailplaneeringu kui haldusakti või projekteerimistingimuste kui ehitusloa eelhaldusakti vajalikkus, kui üldplaneeringu alusel võiks asuda projekteerima.<sup>247</sup> Olen seisukohal, et see küsimus on jätkuvalt aktuaalne, sest just üldplaneeringute ülemäärane detailsus on sagedasemaid põhjuseid, miks projekteerimistingimuste andmise eeldused ei ole täidetud. Samuti on see peamine põhjus üldplaneeringu muutmiseks.<sup>248</sup> Samuti olen seisukohal, et üldplaneeringus määratud tingimused peavad olema tõlgendatavad selliselt, et kohalik omavalitsus saaks kaalutusotsusena nende tingimuste alusel määrata projekteerimistingimused.

On leitud, et vastuolu üldplaneeringuga võib tekkida, kui maa-alale on seatud projekteerimistingimustega taotletuga võrreldes oluliselt erinevad ehituslikud ja arhitektuursed nõuded.<sup>249</sup> Kuigi PlanS § 125 lg 5 näol on tegemist kaalutlemist mittevõimaldava sättega, eeldab selle kohaldamine haldusorganilt siiski hinnangu andmist, kas projekteerimistingimuste taotlus on kooskõlas üldplaneeringuga.<sup>250</sup> Üldplaneeringuga vastuolu seab projekteerimistingimuste väljastamisele detailplaneeringu kohustuse puudumisel piirid, millest kõrvale kalduda ei ole lubatud. See tähendab, et „üldplaneeringu maakasutus- ja ehitustingimused ei ole pelgalt soovituslikud, vaid õiguslikult siduvad igaühele“. <sup>251</sup> Seega, projekteerimistingimustega ei saa anda tingimusi, mis on vastuolus

---

<sup>245</sup> RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901/36, p 15.

<sup>246</sup> Jallai. E, lk 54.

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> Ruumilise planeerimise roheline raamat, lk 31.

<sup>249</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 64.

<sup>250</sup> TlnRnKo 03.07.2018 3-17-809/17, p 19.

<sup>251</sup> RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370/35, p 20.

üldplaneeringuga.<sup>252</sup> Vastuolu üldplaneeringuga on ühtlasi ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise projekteerimistingimuste andmisest keeldumise alus.

Lisaks on kohtupraktikas leitud, et haldusorganil on õigus keelduda projekteerimistingimuste väljastamisest kinnisasjale üksikelamu ja abihoone püstitamiseks vajaliku ehitusprojekti koostamiseks, kuna taotlus ei arvestanud üldplaneeringus määratud tingimustega.<sup>253</sup> Kui üldplaneeringu kohaselt jääb kinnisasi tervikuna rohekoridori alale, kuhu uute elamute ehitamine ei ole lubatud, on projekteerimistingimuste andmisest keeldumine põhjendatud.<sup>254</sup> Nõustun kohtu seisukohga, et projekteerimistingimuste väljastamata jätmine on põhjendatud olukorras, kus vastuolu üldplaneeringuga on ilmne. Käsitatud vaidluses tulenes elamute ehitamise keeld kehtivast üldplaneeringust, milles on selgitatud, et rohekoridori ala kattub osaliselt olemasolevate elamute mõjutsoonidega. Selleks, et koridori kvaliteeti mitte rohkem kahjustada, ei tohi lubada antud alale uute elamute ehitamist, et vältida elamutest tuleneva mõju suurenemist loomade liikumisteedele.<sup>255</sup> Kehtiva üldplaneeringuga määratud erandi tegemisel tekiks surve elamute ehitamiseks ka mujal rohekoridori alale jäävates piirkondades.

Eelneva põhjal on selge, et vastuolu üldplaneeringuga on projekteerimistingimuste väljastamise üle otsustamisel siduva tähendusega. Samuti on selge, et EhS § 26 lg 1 kohaldub eelkõige ehitusloakohustuslikule ehitamisele väljaspool detailplaneeringu kohustusega alasid ning on seotud eelkõige eeldusega, et tingimused ei ole vastuolus üldplaneeringuga. Samas ei pruugi ilmse vastuolu puudumine üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimustega tähendada, et projekteerimistingimuste taotlus vastab muudele projekteerimistingimuste andmist mõjutavatele asjaoludele. Kohalik omavalitsus saab kaalutlemise tulemusel jõuda põhjendatud otsuseni projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumiseks ka juhul, kui vastuolu üldplaneeringuga puudub.

Kokkuvõttes olen seisukohal, et EhS § 26 lg 1 alusel projekteerimistingimuste andmisel ülekaalukas avalik huvi üldjuhul puudub, mistõttu on võimalik avalike huvide riive väike. Kuna PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmine toimub avatud menetlusena kooskõlas üldplaneeringus määratud tingimustega, siis on avalikkusel ja ka teistel isikutel

---

<sup>252</sup> Proosa. M., Pettai. P., lk 123.

<sup>253</sup> TlnHKo 05.10.2018, 3-17-809/21, p 16.

<sup>254</sup> *Ibid*, p 21.

<sup>255</sup> Harku valla üldplaneering. -

[https://www.harku.ee/documents/2846103/6425080/2015.02.16+Seletuskiri+parandusega\\_29.01.2015+otsus+Nr+11.pdf](https://www.harku.ee/documents/2846103/6425080/2015.02.16+Seletuskiri+parandusega_29.01.2015+otsus+Nr+11.pdf) (17.03.2025)

võimalus projekteerimistingimuste menetluses osaleda ja arvamusi esitada. Samuti ei ole avalikud huvid ja teiste isikute erahuvid vähem kaitstud, kui detailplaneeringu menetluse asemel viiakse läbi projekteerimistingimuste avatud menetlus. Sätete kohaldamisel ei esine ülekaalukat avalike huvide riivet kui detailplaneeringu asemel antakse projekteerimistingimused.

## 2.4. PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamise probleemid

### 2.4.1. Projekteerimistingimuste aluseks oleva tingimuse piisavus

Käesolevas peatükis selgitan, kas PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamisel võib liiga üldsõnaline tingimus või tingimuse puudumine olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumises aluseks ning kas täpsema tingimuse puudumisel võib anda uusi tingimusi projekteerimistingimuste menetluses.

Õiguskirjanduses on selgitatud, et ehitus- ja planeerimisõiguses peaks kehtima ehitusvabaduse põhimõte, mistõttu peaks olema süstemaatiliselt reguleeritud, millise maakasutus- ja ehitustegevuse korral tuleb koostada planeering ning millistel juhtudel võiks ehitada planeerimismenetlust korraldamata. Seejuures täielikku ehitusvabadust tasakaalustaksid kas avalikust huvist või teiste isikute õigustest tulenevad tingimused.<sup>256</sup>

Projekteerimistingimuste andmisel peab arvestama üldplaneeringus määratud tingimusi (EhS § 26 lg 3 p 3). Seega, projekteerimistingimused peavad lähtuma olemasolevas üldplaneeringus kehtestatud maakasutus- või ehitustingimustest ning üldplaneeringus määratletud tingimustest ega saa teha erandeid või määratleda tingimusi, mis ei tulene üldplaneeringust.<sup>257</sup> Samuti ei saa tingimusi muuta selliselt, et kinnisasja kasutamise otstarve läheks vastuollu üldplaneeringus määratletuga ega lubada ehitada ehitisi, mis lähevad vastuollu üldplaneeringus toodud üldiste näitajatega.<sup>258</sup> Kuna PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eelduseks on mh vastavus üldplaneeringus määratud kasutus- ja ehitustingimustega, siis eeldab säte sellise tingimuse olemasolu, millele vastavust saab projekteerimistingimuste andmise

---

<sup>256</sup> Mikli. S., Pelisaar. A., lk 85.

<sup>257</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 48.

<sup>258</sup> *Ibid.*

menetluse käigus kontrollida. Juhul, kui tingimus puudub, ei ole ka kriteeriumit, mille alusel saaks kohalik omavalitsus tingimuse täitmist kontrollida.

E. Jallai on oma magistritöös leidnud, et kui tingimus üldplaneeringus puudub (või puudub üldplaneering), siis ei saa ehitise püstitamine või laiendamine olla sellega vastuolus ning tingimus, mida ei ole üldplaneeringus reguleeritud tuleb jätta ehitusvabaduse põhimõttest tulenevalt taotleja jaoks projekteerimistingimustes reguleerimata.<sup>259</sup> Samas on senises kohtupraktikas leitud, et liiga üldised tingimused või tingimuse puudumine üldplaneeringus, on aluseks projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumiseks, kuna „PlanS § 125 lg 2 p 2 sätestab sõnaselgelt, et projekteerimistingimuste väljastamine on võimalik üksnes juhul, kui ehituslikud ja arhitektuurilised tingimused sisalduvad üldplaneeringus“.<sup>260</sup> Näiteks, Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et projekteerimistingimuste andmisel ei ole asjakohane viidata kehtivale Tallinna üldplaneeringule, mille kohaselt on tegemist väikeelamute ja kahekorruseliste korterelamute alaga, mis kuulub miljööväärtslikku hoonestuspiirkonda, kus uute hoonete ehitus peab järgima hoonestusstruktuuri, sest need ei ole vajaliku täpsusastmega ehituslikud ja arhitektuurilised tingimused PlanS § 125 lg 5 p 2 mõttes.<sup>261</sup> Maakasutuse juhtotstarvet ei saa käsitada vastava ala kasutus- ja ehitustingimusena.<sup>262</sup> Tallinna Halduskohtu hinnangul peavad üldplaneeringu tingimused PlanS § 125 lg 5 p-s 2 sätestatud eelduste täitmiseks „olema oluliselt täpsemad ega saa piirduda isegi maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramisega, sest needki ei ole ala üldised kasutus- ja ehitustingimused.“<sup>263</sup> Seega on kohtud leidnud, et olukorras, kus üldplaneering ei anna piisavalt täpseid tingimusi detailplaneeringu asendamiseks projekteerimistingimustega, ei ole detailplaneeringu asendamine projekteerimistingimustega võimalik.<sup>264</sup>

Autor leiab, et kui tingimust ei ole kehtivas üldplaneeringus reguleeritud, ei saa üheselt väita, et projekteerimistingimuste andmine on vastuolus üldplaneeringuga, kui täidetud on teised PlanS § 125 lg 5 eeldused ning ehitise sobib väljakujunenud keskkonda nii mahult kui ka otstarbalt. Samuti ei oleks käsitletud kohtute seisukohtade laiendamine kõikidele detailplaneeringut asendavatele projekteerimistingimustele kooskõlas ehitusvabaduse

---

<sup>259</sup> Jallai. E., lk 57.

<sup>260</sup> TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12, p 12.

<sup>261</sup> TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29, p 16-17.

<sup>262</sup> TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37, p 14.

<sup>263</sup> TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12, p 12.

<sup>264</sup> Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine, lk 84.

põhimõttega.<sup>265</sup> On leitud, et kui üldplaneeringuga ei nähta ette ehitusvabaduse teostamist piiravaid tingimusi, võiks tingimuste sisustamine olla vaba ja lähtuda tuleks eeldusest, et selles asukohas ei olegi soovitud täiendavaid piiranguid ette näha.<sup>266</sup> Samuti tuleks selgitada, kas projekteerimistingimuste andmiseks on olemas piisavad tingimused või põhjendada nende kehtestamata jätmist uute üldplaneeringute koostamisel.<sup>267</sup>

Olen seisukohal, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb lähtuda kehtivast üldplaneeringust ning selles määratud vastava ala üldistest kasutus- ja ehitustingimustest. Kui üldplaneeringus toodud tingimused võimaldavad ehitise sobivuse korral olemasolevasse keskkonda põhimõtteliselt püstitada, ei ole PlanS § 125 lg 5 eelduste täitmist vaja hinnata eraldi iga tingimuse täpsusega. Kuna üldplaneeringuga ei lahendata detailplaneeringu täpsusastme ülesandeid, siis ei ole põhjendatud nõuda detailsete kasutus- ja ehitustingimuste määramist. Seega tuleks üldplaneeringutes hoiduda liiga detailsete ehituslike ja arhitektuuriliste tingimuste andmisest, et vältida vastuolu üldplaneeringuga. Pigem tuleks üldplaneeringusse lisada selgitus, millises ulatuses konkreetses piirkonnas tuleb üldplaneeringus määratud tingimustest projekteerimistingimuste andmisel lähtuda ning millistel juhtudel on määratud tingimustest lubatud põhjendatud juhul loobuda.

Kokkuvõttes leian, et liiga üldine või puuduv tingimus ei saa alati olla projekteerimistingimuste andmisest keeldumises aluseks ning olukorras, kus puudub seadusest või õigusaktist tulenev piirang projekteerimistingimuste andmiseks, tuleks nende väljastamist vähemalt kaaluda, mitte aga teha koheselt keelduvat otsust. Samuti võiks olla võimalus anda projekteerimistingimusi maakonnaplaneeringu alusel. Kuna maakonnaplaneeringud sisaldavad tingimusi, mis on seatud avalikes huvides, võiks lähtuda maakonnaplaneeringust nt olukorras, kui see on üldplaneeringust hiljem kehtestatud ja üldplaneering selliseid tingimusi ei sisalda. Maakonnaplaneeringust lähtumine võib olla oluline olukorras, kus varasemas üldplaneeringus toodud rohevõrgustiku ala ei kajasta või ei ühti maakonnaplaneeringu rohevõrgustiku alaga. Samuti tuleks maakonnaplaneeringust lähtuda olukorras, kus üldplaneering ei sisalda tingimusi nt väärtuslike maastike ja rohealade

---

<sup>265</sup> Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine, lk 84.

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> *Ibid.*

säilitamiseks, kuid hiljem kehtestatud maakonnaplaneeringus on need olemas.<sup>268</sup> Juhul, kui tingimused on leitavad liigilt üldisemast planeeringust, oleks põhjendatud neist lähtuda ka projekteerimistingimuste andmisel.

## 2.5. PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamine

Järgnevalt käsitlen PlanS § 125 lg 5 ning EhS § 26 lg 1 ja § 99 lg 1 alusel antud projekteerimistingimuste vaidlustamise käigus tõusetunud küsimusi.

### 2.5.1. Kaebõigus

Halduskohtumenetluse seadustiku<sup>269</sup> (edaspidi HKMS) § 41 lg-st 1 tulenevalt määravad vaidluse eseme halduskohtumenetluses kindlaks kaebuse nõue ja kaebuse alus. HKMS § 41 lg 2 kohaselt on kaebuse aluseks põhiliste asjaolude kogum, millega seoses nõue esitatakse. HKMS § 44 lg 1 järgi võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks. Isiku kaitstavad subjektiivsed õigused on tema põhiõigustest ja vabadusest, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest ning haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevad õigused.<sup>270</sup> Kohus peab hindama, kas seaduses või õigustloovas aktis sisalduv säte kaitseb ka üksikisiku huve.<sup>271</sup> Haldusakti andmisega piiratakse isiku kaitstavaid õigusi, kui õiguse kasutamine keelatakse või välistatakse osaliselt või täielikult ning seatakse täiendavaid tingimusi õiguse kasutamisele või raskendatakse oluliselt õiguse kasutamist.<sup>272</sup>

Tühistamiskaebuse alus on kaebaja väidetav subjektiivsete õiguste rikkumine vaidlustatud haldusaktiga.<sup>273</sup> Riigikohus on rõhutanud, et isikul on nõudeõigus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks „üksnes selles ulatuses, milles rikutakse tema õigusi, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti“ ning /.../ „projekteerimistingimuste tühistamiseks esitatud kaebuse

<sup>268</sup> Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude infosüsteem nr 25-0243/01. - <https://eelvoud.valitsus.ee/main#zTzh5TnT> (22.03.2025).

<sup>269</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 14.03.2025, 15.

<sup>270</sup> TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332, 28.

<sup>271</sup> Vene, E. HKMS kommentaar § 44B/ II – Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> TrtRnKo 21.03.2018, 3-17-1531/54, p 14.

rahuldamiseks ei piisa vaid projekteerimistingimuste objektiivse õigusvastasuse tuvastamisest“. <sup>274</sup> Kui puudutatud isikud suudavad tõendada, et projekteerimistingimuste andmisel on rikutud nende omandi- või muid õigusi, võib see kaasa tuua projekteerimistingimuste tühistamise.<sup>275</sup> Seega, PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 alusel antud projekteerimistingimuste tühistamiskaebuse lahendamisel on eelkõige vaja hinnata, kas tingimused rikuvad ka tegelikult kaebaja subjektiivseid õigusi.<sup>276</sup>

HKMS § 44 lg-st 2 tulenevalt võib isik avaliku huvi kaitseks kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul. PlanS alusel on igal isikul õigus avalikes huvides vaidlustada vaid planeeringu kehtestamise otsust (PlanS §-d 54, 94, 123, 141).<sup>277</sup> Populaarkaebusega on võimalik vaidlustada vaid planeeringu kehtestamise otsust, see tähendab, et muid otsuseid ega menetlustoiminguid populaarkaebusega vaidlustada pole võimalik.<sup>278</sup> Populaarkaebuse esitamise õigust ei saa tuletada analoogiast lähtuvalt ega tõlgendamise teel sätete koosmõjus ning seda õigust ei saa laiendada teiste ehitusõigust andvate haldusotsuste suhtes.<sup>279</sup> Ka Riigikohus on rõhutanud, et projekteerimistingimusi avalikes huvides vaidlustada ei saa ning et sellist õigust ei tulene ka PlanS § 125 lg-st 5 ega EhS-ist.<sup>280</sup> Seega, projekteerimistingimuste vaidlustamist avalikes huvides seadused ette ei näe.

Riigikohus on leidnud, et „[H]aldusakti tühistamiseks esitatud kaebuse läbivaatamisel kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi, mis hõlmavad põhiõigusi ja vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi.“<sup>281</sup> Seejuures tuleb hinnata, kas haldusaktis sisalduv säte kaitseb lisaks avalikele huvidele ka üksikisiku huve. Kui selgub, et säte kaitseb isiku huve, on isikul õigus nõuda sättest kinnipidamist arvestades sätte eesmärki ja huvi kaalukust.<sup>282</sup> Kohus ei saa kontrollida haldusakti vastavust õigusnormidele neil juhtudel, kus kaebus on esitatud muul motiivil.<sup>283</sup> Seega ei saa subjektiivsete õiguste kaitsele tugineda mis

---

<sup>274</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 20.

<sup>275</sup> *Ibid.*, p-d 22-24.

<sup>276</sup> TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117/19, p-d 12-13.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p 14.

<sup>278</sup> Vene, E. HKMS kommentaar § 44B/ IV, lk 183.

<sup>279</sup> TrtRnKo 10.10.2017, 3-16-2611/44 p 22.

<sup>280</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 22

<sup>281</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 28.

tahes õigusnormile viidates, vaid ainult sellisest õigusnormist lähtudes, mis kaitseb isiku subjektiivseid õigusi.

### 2.5.2. Detailplaneeringu koostamise nõue

Projekteerimistingimuste väljastamisega seotud kohtuvaidlustes on mh tõusetunud küsimused sellest, kas kaebajal on õigus projekteerimistingimusi vaidlustada PlanS § 125 lg 5 ebaõige kohaldamise tõttu ning kas saab nõuda projekteerimistingimuste asemel detailplaneeringu koostamist.

Kohtupraktikas on leitud, et lisaks subjektiivsete õiguste riivele on vaidlustatavad ka väheintensiivsed riived<sup>284</sup> ning kaudsed ja faktilised riived.<sup>285</sup> See sõltub eelkõige konkreetse kaasuse asjaoludest ning ühest järeldust, et need riived on alati vaidlustatavad teha ei saa. Kohus on kaebeõiguse olemasolu möönnud nt olukorras, kus hoone teistsugusel paiknemisel kinnisasjal võiks kaebaja õiguste riive olla väiksem või sootuks puududa ning see võiks kaebajale anda õiguse vaidlustada projekteerimistingimusi ka põhjusel, et PlanS § 125 lg-t 5 on kohaldatud ebaõigesti, sh teostatud kaalutusõigust.<sup>286</sup>

Riigikohus on rõhutanud, et projekteerimistingimused pole detailplaneeringuga samastatavad ka juhul, kui nende väljastamine toimub avatud menetluses.<sup>287</sup> Peamised erinevused seisnevad Riigikohtu hinnangul selles, et detailplaneering ei ammendu pärast ehitusloa realiseerimist ja ehitusõigust saab realiseerida korduvalt (nt lammutada varasem ehitis ja ehitada uus).<sup>288</sup> Detailplaneering hõlmab kinnistu ehitustegevust ja maakasutust loamenetluste üleselt ega ole pelgalt konkreetse ehitusloa menetluses antav eelhaldusakt.<sup>289</sup> Projekteerimistingimuste andmine on aga seotud konkreetse ehitusloa ja selle alusel rajatava ehitisega ning on vaid osa ehitusloa menetlusest, seetõttu nende õiguslik tähendus ammendub ehitusloa andmisega.<sup>290</sup> Samuti ei saa kehtivad projekteerimistingimused asendada puuduolevat planeeringut, kui

---

<sup>284</sup> RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 8.

<sup>285</sup> RKHKo 21.10.2021, 3-18-913/85, p 12.

<sup>286</sup> TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29, p 13.

<sup>287</sup> RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 19.

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> *Ibid.*

tegemist on detailplaneeringut nõudva ehitustegevusega.<sup>291</sup> Seega ei ole projekteerimistingimuste õiguslik tähendus samaväärne detailplaneeringuga.<sup>292</sup>

Lisaks on Riigikohus asunud seisukohale, et kuivõrd PlanS § 125 lg 5 ei anna kaebajatele subjektiivset õigust nõuda detailplaneeringu koostamist, siis ei saa detailplaneeringu asemel projekteerimistingimuste andmine ka sellist õigust rikkuda.<sup>293</sup> Sellisel juhul ei ole vajalik hinnata projekteerimistingimuste andmise vastavust PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud eeldustele, sest nende tingimuste võimalik rikkumine kaebajate subjektiivse õiguse rikkumist kaasa ei too.<sup>294</sup> See ei välista puudutatud isikute võimalust tugineda PlanS § 125 lg-le 5 kui isikud tõendavad, et projekteerimistingimuste andmisel on „rikutud nende omandi- või muid õigusi ning menetluslikke õigusi.“<sup>295</sup> Riigikohus leidis, et koosmõjus muude rikkumistega võib asjaolu, et projekteerimistingimuste andmiseks puudus PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud materiaaõiguslik alus, tuua kaasa projekteerimistingimuste tühistamise. Samas on Riigikohus mõõnnud, et kaebajatel on õigus selles, et „ehitustingimuste kehtestamine detailplaneeringuga loob tulevikus toimuva ehitustegevuse osas suurema õiguskindluse kui nende kehtestamine projekteerimistingimustega.“<sup>296</sup> Nõustun Riigikohtuga selles, et detailplaneeringuga ehitustingimuste kehtestamine määratleb selgemalt tulevikus aset leidva ehitustegevuse. Samas aga olen seisukohal, et kuivõrd nii detailplaneeringu koostamisel kui ka projekteerimistingimuste andmisel tuleb lähtuda kehtivast üldplaneeringust, ei saa projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringu kasutus- ja ehitustingimustest oluliselt kõrvale kalduda. See tingimus tagab, et projekteerimistingimustega antavad ehituslikud ja arhitektuursed tingimused vastavad koostöös avalikkusega koostatud üldplaneeringule.

Kohtupraktikas on leitud, et kuigi detailplaneeringu menetlus annab suuremad võimalused erinevaid huvisid kaitsta, ei tähenda see, et kaebajale tekiks sellest subjektiivne õigus konkreetsele menetlusliigile. Samas on leitud, et esmane menetlusliigi valikuõigus on projekteerimistingimuste taotlejal, kui täidetud on seaduses sätestatud kriteeriumid.<sup>297</sup> Projekteerimistingimuste andmise võimalikkust, sh eelduste täitmist ja õiguspärasust peab oma pädevuse piires enne projekteerimistingimuste andmise menetluse alustamist kontrollima

---

<sup>291</sup> RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 19.

<sup>292</sup> RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p-d 17-18.

<sup>293</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 23.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p 24., RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 25.

<sup>296</sup> RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83, p-d 22-24.

<sup>297</sup> TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22, p 18.

planeerimisvolitust omav avaliku võimu asutus. Seega on projekteerimistingimuste taotleja võimalused projekteerimistingimuste taotluse osas tehtava otsuse vaidlustamiseks teistest isikutest laiemad.

Vale menetlusliigi valik haldusmenetluses saaks kaebaja subjektiivsete menetluslike õiguste, sh avalike huvide kaitsmise võimaluse, rikkumise kaasa tuua eelkõige juhul, kui projekteerimistingimuste andmise menetluse läbiviimise otsustamisel ei ole täidetud PlanS § 125 lg 5 eeldused või on ehitusõiguse määramiseks vajalik koostada detailplaneering, üksnes siis jääks kaebaja ilma talle kuuluvatest seadusega tagatud menetluslikest õigustest.<sup>298</sup> Kui hilisemalt „ehitusloa väljastamise otsustamisel ilmneb, et projekteerimistingimused on õigusvastased ja ehitusloa andmine kahjustaks üleliia selle mõjuväljas olevaid isikuid, tuleb projekteerimistingimused tunnistada kehtetuks või neid muuta ning ehitusloa andmisest keelduda. Niisuguse olukorraga võib näiteks tegemist olla, kui projekteerimistingimuste väljastamisel ei uuritud ehitisest endast lähtuvat või selle kasutamisega kaasnevat võimalikku müra ning ehitusloa andmise otsustamisel selgub, et ehitise kasutamine tooks kaasa otseselt lubamatu või ülemäärase müra.“<sup>299</sup> Seega on oluline arvestada lisaks üldplaneeringu tingimustele ka konkreetse asukoha iseärasusi.

Eelnevast tulenevalt on haldusorganil PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 kohaldamisel projekteerimistingimuste väljastamise üle otsustamisel ulatuslik kaalutlusruum. Haldusorganil on õigus hinnata, kas PlanS § 125 lg 5 ja EhS § 26 lg 1 eelduste täitmisel on otstarbekas väljastada projekteerimistingimused või on konkreetsel juhul otstarbekam koostada (nt ülekaaluka avaliku olemasolul) detailplaneering. Seega, sättes toodud eelduste täidetuse korral ei ole pädeval asutusel kohustust igal juhul loobuda detailplaneeringu koostamise nõudest.<sup>300</sup> Tegemist on eelkõige juhtumispõhise otsustusega, mille puhul tuleb arvestada mõlema lahendusvariandiga kaasnevaid asjaolusid, sh menetlusele kuluvat aega. Kuna tegemist on kaalutlusotsusega, siis on kohtulik kontroll selle üle piiratud. See tähendab, et kohus ei hinda haldusorgani otsuse otstarbekust ega saa asuda seaduslikke lahendusi ise kaaluma, vaid on õigustatud kontrollima, kas haldusorgan on kaalumisel arvestanud õiguse üldpõhimõtteid ja

---

<sup>298</sup> TlnHKo 03.05.2019, 3-18-1137/28, p 10.1.

<sup>299</sup> RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 19.

<sup>300</sup> Õiguskantsleri 24.09.2018 seisukoht nr 7-5/181207/1804016. -

<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Detailplaneeringu%20kohustusest%20erandi%20lubamine.pdf>. (27.03.2025).

isikute põhiõiguseid.<sup>301</sup> Tallinna Halduskohus on leidnud, et „[Ü]ksnes ilmselgelt meelevaldne haldusorgani hinnang võib olla aluseks, et kohus tuvastaks kaalutlusvea ning saadaks taotluse haldusorganile uueks menetlemiseks.“<sup>302</sup> Kohus ei saa asuda haldusorgani asemel kaaluma, millistel tingimustel ehitamine on lubatav.<sup>303</sup> Kuna projekteerimistingimused on ehitamist lubatavate piirangute kogum, ei ole võimalik projekteerimistingimusi tühistada vaid osaliselt.<sup>304</sup> Seetõttu saab kaebaja taotleda vaid projekteerimistingimuste tervikuna tühistamist.<sup>305</sup> Samuti on kohalikul omavalitsusel avara kaalutlusruumi sisustamisel oluline valitud lahendusi põhjendada.<sup>306</sup> Riigikohus on leidnud, et detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja selle asemel projekteerimistingimuste väljastamine senise suurel määral ebaseadusliku ehitustegevuse tagasiulatavaks seadustamiseks, muid olulisi aspekte arvestamata, viib igal juhul kaalutlusveani.<sup>307</sup>

## 2.6. Vaba ehitustegevuse laiendamise võimalused

Nii seadusandja tõlgenduste kui ka kohtupraktika põhjal saab järeldada, et detailplaneeringu koostamise kohustuse korral võib PlanS § 125 lg 5 kohast erisust kohaldada üksnes juhul, kui täidetud on kõik sättes toodud eeldused. EhS § 26 lg 1 kohaldub eraldi alusena juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustus puudub ja ehitada soovitakse ehitusloakohustuslikke hooneid või olulise avaliku huviga rajatisi. Säte on maaomanikule vähem piiravam ning võimaldab üldplaneeringus vastavate maakasutus- ja ehitustingimuste olemasolul püstitada lisaks põhihoonele ka seda teenindavad ehitusloakohustuslikud abihooned.<sup>308</sup>

Kohtupraktika kohaselt peaksid üldplaneeringus olema piisavalt täpsed tingimused selleks, et asendada detailplaneering projekteerimistingimustega, kuid üldplaneeringutes pole sageli

---

<sup>301</sup> Pilving, I. Kui range peab olema halduskohus? – Riigikogu Toimetised 2019/39. - <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-39/kui-range-peab-olema-halduskohus/> (27.03.2025).

<sup>302</sup> TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12, p 11.

<sup>303</sup> TlnRnKo 31.10.2019, 3-18-497/59, p 14.

<sup>304</sup> *Ibid.*, p 14.

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> TlnRnKo 18.06.2019, 3-18-835/37, p 18.

<sup>307</sup> RKKKo 26.02.2024, 3-21-459/55, p 22.

<sup>308</sup> Nt Tartu valla üldplaneeringus on lubatud katastriüksuse hoonestamine eluhoone (väikeelamu) ja elukondliku funktsiooni toetavate abihoonetega, kui arvestatud on õigusaktidega sätestatud piiranguid ja nõudeid (looduskaitsepiirangud, tuleohutuskujad, nõuded kommunikatsioonide paigutamisele ja kujadele vms) ning planeeringuga määratud tingimusi. - [https://uldplaneering2035.tartuvald.ee/dokumendid/2022-06\\_Tartu\\_valla\\_YP\\_Seletuskiri.pdf](https://uldplaneering2035.tartuvald.ee/dokumendid/2022-06_Tartu_valla_YP_Seletuskiri.pdf) (31.03.2025).

piisavaid tingimusi sätestatud, mistõttu ei pruugi PlanS § 125 lg 5 kohaldamine olla võimalik. Praktikas soovitakse projekteerimistingimusi anda rohkematel juhtudel, nt olukorras, kus olemasolev hoonestus puudub. Samuti võib seoses survega rakendada suuremal määral projekteerimistingimuste menetlust, olla mõistlik üldplaneeringu ülesannetega anda võimalus detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid vähendada. See annaks kohalikele omavalitsusele võimaluse neis olukordades, kus linnaehituslik surve puudub, kaaluda detailplaneeringu kohustusega alade vähendamist.

PlanS § 75 lg 1 p 26 võimaldab kohalikul omavalitsusel määratleda detailplaneeringu koostamise kohustusega alad või juhud, mis lisanduvad PlanS § 125 lg-s 1 loetletud aladele ja juhtudele. On leitud, et üldplaneeringu ülesannete loetelu võiks täiendada ka vastupidise sättega, kus kohalikul omavalitsusel on kaalutusõigus vabastada teatud alad või juhud detailplaneeringu koostamise kohustusest. See võiks see olla täiendav alus PlanS § 125 lg 5 rakendamiseks.<sup>309</sup> Seetõttu tuleks kaaluda võimalust täiendada PlanS § 75 lg-t 1 võimalusega vabastada teatud alad või juhud detailplaneeringu koostamise kohustusest.<sup>310</sup> Leian, et ettepanek on põhjendatud ning see võimaldaks PlanS § 125 lg 5 erisust kohaldada enamatel juhtudel.

PlanS § 75 lg 1 p 18 järgi saab üldplaneeringus määrata planeeringuala üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuded. Kuna üldplaneeringu ülesannete lahendamisel on kohalikul omavalitsusel lai kaalutusruum, et otsustada, milliseid konkreetseid ülesandeid lahendada, siis on ülesannete sisustamise ja lahendamise praktika omavalitsustes erinev. Kuna PlanS § 75 lg 1 p 18 on üks olulisemaid üldplaneeringu ülesandeid, siis arvestades kohtupraktikat ja ülesande olulisust, peaks see olema autori arvates üldplaneeringutes lahendamiseks kohustuslik.

PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud eelduste täitmisel 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. Kuna säte võimaldab püstitada üksnes ühe hoone, siis nt olukorras, kus isik soovib oma kinnisasjale püstitada ka elamut teenindava

---

<sup>309</sup> Planeerimisseaduse mõju järelhindamine, lk 88.

<sup>310</sup> *Ibid.*, lk 90.

ehitusloakohustusliku abihoone, pole erisust võimalik kohaldada ka juhul, kui abihoone ei ole olemuslikult vastuolus üldplaneeringu ega teiste PlanS § 125 lg-s 5 toodud eeldustega (nt ehitise ümbruskonda sobivus).<sup>311</sup> Autori arvates on põhjendatud PlanS § 125 lg-t 5 täpsustada võimalusega püstitada projekteerimistingimuste alusel lisaks põhihoonele (elamu) ka üks elamut teenindav abihoone. See väldiks ajamahuka ja kuluka detailplaneeringu protsessi läbi viimist üksnes ühe lisanduva abihoone tõttu. Üks lisanduv hoone ei riivaks ülemäära ka avalikku huvi.

Kokkuvõttes olen seisukohal, et PlanS § 125 lg 5 võimalusi tuleks rakendada enam, kuna see võimaldaks väiksema avaliku huviga arendusi menetleda ilma detailplaneeringuta läbi projekteerimistingimuste avatud menetluse. Sätte rakendamisel on oluline seada seaduste tasandil konkreetne raamistik (nt üldplaneeringus), millal peab koostama detailplaneeringu ning millises olukorras on sobilik kasutada projekteerimistingimuste avatud menetlust.<sup>312</sup> Lisaks on tehtud ettepanek hakata edaspidi EhS § 26 lg 1 alusel projekteerimistingimuste väljastamisel arvestama ka PlanS planeerimise põhimõtteid.<sup>313</sup> See tähendab, et projekteerimistingimuste andmise avatud menetlus hakkaks veelgi enam sarnanema detailplaneeringu menetlusele. Samuti oleks projekteerimistingimuste andmisel avalikkusel võimalus menetluses osaleda senisest laiem.<sup>314</sup>

---

<sup>311</sup> Vt vrd RKHKo 26.02.2024, 3-21-459/55, p 21.

<sup>312</sup> Civitta AS, Artes Terrae OÜ. Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs. 30.12.2020, lk 8. - [https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Lopparuanne\\_Detailplaneeringute-analuus.pdf](https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Lopparuanne_Detailplaneeringute-analuus.pdf) (22.04.2025)

<sup>313</sup> Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude infosüsteem nr 25-0243/01. - <https://eelnoud.valitsus.ee/main#zTzh5TnT>

<sup>314</sup> Projekteerimistingimuste õiguspärasuse tagamisest, lk 4.

## Kokkuvõte

Kehtiva projekteerimistingimuste andmise regulatsiooni väljakujunemisel on oluline roll olnud nii omandi tekkimisel, planeerimise ja ehitamise aluseks olevatel seadustel ja õigusaktidel kui ka planeerimise aluspõhimõtetel. Projekteerimistingimusi saab detailplaneeringu kohustuse puudumisel anda riigi eriplaneeringu, üldplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel. Erandjuhul võib projekteerimistingimusi anda ka detailplaneeringu kohustusega aladel (PlanS § 125 lg 5). Samuti võib detailplaneeringut koostamata anda projekteerimistingimusi eriehitiste ehitamiseks, mh avaliku kasutusega tee ehitamiseks. Varasemad planeerimisotsused on projekteerimistingimuste andmisel siduva tähendusega.

EhS § 26 lg 1 ja lg 2 p 1 kohaselt on projekteerimistingimused aluseks ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks juhul, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus. Projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sh hoonestuslaadi, üldplaneeringus määratud tingimusi ning et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga (EhS § 26 lg 3). Kuna EhS § 26 lg 1 kohaldub eraldi alusena aladel, kus puudub detailplaneeringu kohustus või mida ei ole määratud üldplaneeringus detailplaneeringu kohustusega aladeks, siis tekivad sätte kohaldamisega seotud küsimused peamiselt seoses üldplaneeringus määratud kasutus- ja ehitustingimuste piisavuse tõlgendamisega ning olulise avaliku huvi olemasoluga rajatise püstitamiseks.

Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 1 p 3 annab lahtise loetelu ja toob välja rajatised, mis seadusandja hinnangul on kindlasti olulise avaliku huviga rajatised. Kuna tegemist ei ole ammendava loeteluga, siis tuleb igakordselt hinnata, kas tegemist võib olla muu olulise avaliku huviga rajatise ja esitada sellekohased kaalutlused. Projekteerimistingimuste andmisele eelnevalt tuleb kindlaks teha, kas konkreetne ehitus vastab olulise avaliku huviga rajatise tingimustele ning kas ehitise rajamise vastu esineb ülekaalukas avalik huvi. See tekitab küsimuse, kas projekteerimistingimuste andmine üksnes ülekaaluka avaliku huviga rajatiste püstitamiseks on regulatsiooni eesmärki arvestades proportsionaalne.

Tulenevalt PlanS § 125 lg-st 5 võib detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kohalik omavalitsus lubada detailplaneeringut koostamata püstitada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, juhul kui ehitis sobib nii mahuliselt ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud keskkonda ning arvestab piirkonna hoonestuslaadi ning üldplaneeringus määratud vastava ala üldiseid kasutus- ja ehitustingimusi. PlanS § 125 lg 5 on erinorm, mis võimaldab detailplaneeringu koostamise kohustuse korral anda projekteerimistingimusi üksnes juhul, kui kõik sätte eeldused on täidetud samaaegselt.

Kohtupraktikas on leitud, et PlanS § 125 lg 5 kohaldamiseks peavad üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste aluseks olevad tingimused, olema üldplaneeringus määratud piisava täpsusastmega. Kuna tingimuse piisavuse hindamine toimub enamasti üksikjuhtumite lahendamise kaudu, siis on kohalikul omavalitsusel lai kaalutlusruum tingimuste sisustamisel.

Projekteerimistingimuste andmisel ehitusloa kohustuslike hoonete või avaliku huviga rajatiste ehitamiseks detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral tuleb lähtuda üldplaneeringu üldistest kasutus- ja ehitustingimustest. Üldplaneering seab raamid hilisemale ehitustegevusele ainult konkreetse kohaliku omavalitsuse territooriumil. Projekteerimistingimuste andmise eelduseks on kehtiva üldplaneeringu olemasolu, milles on sätestatud üheselt arusaadavad kasutus- ja ehitustingimused, mille alusel oleks võimalik projekteerimistingimusi väljastada. Selgus, et olukordades, kus üldplaneering puudub või on vananenud või ei sisalda üheselt arusaadavaid tingimusi projekteerimistingimuste andmiseks, ei ole projekteerimistingimuste andmine kohtupraktikast tulenevalt võimalik.

Projekteerimistingimusi võib anda ka riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel rajatavate ehitiste ehitusprojekti koostamiseks, kui eriplaneering on kehtestatud asukoha eelvaliku otsuse alusel (EhS § 26<sup>1</sup> lg 1). Projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused peavad olema piisavad, et projekteerimistingimustega oleks võimalik määrata ehitise täpne asukoht, sh EhS § 26 lg-s 4 toodud tingimused. Tingimuse tagamiseks peab riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuses olema mh määratud ehitise üldised arhitektuurilised ja ehituslikud tingimused, eelkõige ehitist iseloomustavad andmed. Eriplaneeringu alusel projekteerimistingimuste väljastamisel ei ole kohustust arvestada üldplaneeringuga. Analüüsi käigus leidsin, et ebaselgeks jääb, milliste kriteeriumite

alusel ja millistel kaalutlustel tuleb esialgsed ehitise asukoha alternatiivid esitada. Sellist praktikat mujal riikides ei rakendata ning planeering koostatakse asukohas, mille sobivus ehitise rajamiseks on tuvastatud planeeringu algatamisele eelnevalt kogutud teabe alusel. Leidsin, et taolise praktika rakendamist on põhjendatud kaaluda Eestis, kuna see vähendaks oluliselt planeeringu menetlusele kuluvat aega. Kokkuvõtlikult leidsin, et eriregulatsioon on projekteerimistingimuste andmise võimaluste laiendamisel oluline, kuna see võimaldab projekteerimistingimusi anda enamatel juhtudel vältimaks koormavama planeerimismenetluse läbiviimist.

Täiendavalt analüüsisin EhS § 99 lg 1 alusel projekteerimistingimuste andmist ja jõudsin järeldusele, et ehitusloakohustusliku avalikult kasutatava tee ehitusprojekti koostamiseks puudub detailplaneeringu kohustus ning ehitusprojekti saab koostada projekteerimistingimuste alusel. Kohtupraktikast tulenevalt peab tee asukoht olema üldplaneeringus siiski piisavalt täpselt määratletud, et projekteerimistingimusi saaks väljastada. Isegi kui sättest tulenevalt ei pea tee asukoht olema planeeringus täpselt määratud, peab üldplaneeringus määratud tee asukohaga arvestama ka siis, kui see on määratud kinnistu täpsusega.

Leidsin, et varasematel planeerimisotsustel, mis on tehtud planeerimise põhimõtteid arvestades, on otsene mõju PlanS § 125 lg 5 kohaldamisele ja seeläbi projekteerimistingimuste andmisele. Kuigi projekteerimistingimuste andmise menetlusele ei kohaldu PlanS-i menetluslikud planeerimise põhimõtted ning seetõttu on avalikkuse osalemine projekteerimistingimuste menetluses piiratum, on avalikkusel võimalik osaleda projekteerimistingimuste andmise menetluses, juhul kui menetlus viiakse läbi PlanS § 125 lg 5 alusel. Planeerimise põhimõtete rakendamine on oluline üldplaneeringu elluviimisel, sest üldplaneeringut viiakse mh ellu ka projekteerimistingimuste andmisega.

Lähtuvalt uurimisküsimusest, kas PlanS § 125 lg 5 eeldused vastavad sätte põhilisele eesmärgile, milleks on eelkõige detailplaneeringu koostamise juhtude vähendamine, analüüsisin projekteerimistingimuste regulatsiooni piisavust võimaldamaks kohaldada PlanS § 125 lg 5 erandit ka muudel seaduses sätestamata põhjendatud juhtudel, nt olulise avaliku huvi ja üldplaneeringuga otsese vastuolu puudumisel.

PlanS § 125 lg 5 kohane projekteerimistingimuste andmise regulatsioon on kehtestatud eesmärgiga kiirendada ning lihtsustada planeerimis- ja ehitusloa taotlemise menetlust juhul, kui ilmselgelt puudub oluline avalikust huvist lähtuv põhjus detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks, ning täidetud on projekteerimistingimuste alusel reaalsete ehitusõiguste määramise menetluse ja selle läbiviimise seaduslikud eeldused. Leidsin, et detailplaneeringu menetluse läbiviimine ühele kinnisasjale seaduses sätestatud erandi kohaldamise tingimuste täitmisel üksnes kõrgendatud avalikust huvist lähtuvalt ei ole proportsionaalne ega põhjendatud. See ei oleks kooskõlas PlanS § 125 lg 5 rakendamise põhilise eesmärgiga, kiirendada ehitusloa menetluseni jõudmist olukorras, kus avalike huvide riive ei ole ülemäärane. Ehitamist soovival isikul on õigus lihtsamale, efektiivsemale ja kiiremale haldusmenetlusele, kui puudub ülekaalukas avalik huvi detailplaneeringu menetluse läbiviimiseks.

Seadusandja tõlgenduste ja kohtupraktika põhjal järeldasin, et detailplaneeringu koostamise kohustuse korral saab PlanS § 125 lg 5 kohast erisust kohaldada üksnes kõigi sättes toodud eelduste täitmisel. PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud eelduste täitmisel on ehitada soovival isikul subjektiivne õigus taotleda projekteerimistingimuste andmist. See tähendab, et menetlusliigi esmane valiku õigus on samuti projekteerimistingimuste taotlejal. Seadusekohaste eelduste täitmist ja õiguspärasust kontrollib kohalik omavalitsus.

Kuna PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimuste andmine toimub avatud menetlusena kooskõlas üldplaneeringus määratud tingimustega, siis on avalikkusel võimalus soovi korral projekteerimistingimuste menetluses osaleda ning ettepanekuid ja arvamusi esitada. Kui projekteerimistingimuste eelnõu kohta esitatakse kooskõlastamise või arvamuste avaldamise käigus märkusi, võtab kohalik omavalitsus neid asjakohaselt arvesse või põhjendab arvestamata jätmist (EhS § 31 lg 5). Seega võimaldab kehtiv regulatsioon esitada arvamusi projekteerimistingimuste sisule ning kohalik omavalitsus saab neid põhjendatud juhul arvestada või jätta arvestamata. Sellega on tagatud avalikkuse menetluslikud õigused projekteerimistingimuste andmise menetluses osaleda.

Jõudsin järeldusele, et naaberkinnistu omanikul puudub subjektiivne õigus nõuda detailplaneeringu koostamist, samuti ei saa projekteerimistingimusi vaidlustada avalikest huvidest lähtuvalt. Vale menetlusliigi valik võib isiku subjektiivsete menetluslike õiguste rikkumise kaasa tuua juhul, kui täitmata on PlanS § 125 lg 5 eeldused või seadusest tulenevalt

on ehitusõiguse määramiseks vajalik läbi viia detailplaneeringu menetlus. Kuigi ülekaaluka avaliku huvi olemasolul tuleb üldjuhul detailplaneering algatada, ei oleks detailplaneeringu menetluse läbiviimine ühele kinnisasjale seaduses sätestatud erandi kohaldamise tingimuste täitmisel üksnes kõrgendatud avalikust huvist lähtuvalt põhjendatud. See ei oleks kooskõlas PlanS § 125 lg 5 rakendamise põhilise eesmärgiga kiirendada ehitusloa menetluseni jõudmist olukorras, kus avalike huvide riive ei ole ülemäärane.

PlanS § 125 lg 5 kohaldamisel tuleb mh lähtuda kehtivast üldplaneeringust ning selles määratud vastava ala üldistest kasutus- ja ehitustingimustest. Kui üldplaneeringus toodud tingimused võimaldavad ehitise sobivuse korral olemasolevasse keskkonda põhimõtteliselt püstitada, ei ole PlanS § 125 lg 5 eelduste täitmist vaja hinnata eraldi iga tingimuse täpsusega. Kuna üldplaneeringuga ei lahendata detailplaneeringu täpsusastme ülesandeid, siis ei ole põhjendatud nõuda detailsete (detailplaneeringu või ehitusprojekti täpsusastmes) kasutus- ja ehitustingimuste määramist. Samuti leidsin, et üldplaneeringutes tuleks hoiduda liiga detailsete ehituslike ja arhitektuuriliste tingimuste andmisest, et vältida hilisemat vastuolu üldplaneeringuga. Kui PlanS § 125 lg 5 kohalduks ainult piisavalt täpsete kasutus- ja ehitustingimuste korral, siis muutuks hoone sobivuse hindamine olemasolevasse keskkonda mõttetuks, sest üldplaneeringus seatud tingimused enam sellist kaalumist ei võimaldaks.

EhS § 26 lg 1 kohaldub eraldi alusena juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustus puudub. Säte on maaomanikule vähem piiravam ning võimaldab üldplaneeringu tingimuste alusel püstitada lisaks põhihoonele ka seda teenindavad ehitusloakohustuslikud abihooned, kui pole kehtestatud välistusi. Samas leidsin, et sättes toodud tingimused ei aita lahendada neid juhtumeid, mil püstitada soovitakse ehitusloakohustuslikke rajatise (nt päikeseelektrijaam, automaattankla), millel puudub oluline avalik huvi. Detailplaneeringu koostamise kohustusega alal kaasneb sellega detailplaneeringu koostamine, mis ei pruugi olla ratsionaalseim lahendus konkreetse ehitise püstitamisega seotud küsimuste lahendamiseks. Ka detailplaneeringu kohustuseta alal võib kaasneda muude rajatiste püstitamisel detailplaneeringu koostamine, sest säte ei reguleeri projekteerimistingimuste andmist taoliste rajatiste püstitamiseks.

Kuigi seaduses ei ole antud projekteerimistingimuste legaalseaduse definitsiooni, on selles sätestatud tingimused, millest tuleb projekteerimistingimuste andmisel lähtuda. Leian, et puuduvate või liiga üldiste tingimuste tõttu ei ole kohtupraktikast tulenevalt võimalik detailplaneeringu

asemel projekteerimistingimusi anda. Kui vastuolu üldplaneeringuga on ilmne, siis on projekteerimistingimuste väljastamata jätmine põhjendatud. Kuigi PlanS § 75 lg 1 p 18 täpsete kasutus- ja ehitustingimuste seadmist ei eelda, ei anna see siiski ka täpsemaid juhiseid nende tingimuste määramiseks. Arvestades kohtuvaidluste hulka ja nende sisu, tuleks seadusandjal senisest oluliselt selgemini kirjeldada, millised projekteerimistingimuste alustingimused on üldplaneeringus kindlasti vajalik määrata, et PlanS § 125 lg-t 5 ja EhS § 26 lg-t 1 kohaldada. Juhul, kui projekteerimistingimuste väljastamise lähtetingimused on võimalik leida liigilt üldisemast planeeringust, peaks olema võimalik anda projekteerimistingimusi ka maakonnaplaneeringu alusel.

Eelnevast tulenevalt leidsin kinnituse, et kehtiv projekteerimistingimuste andmise regulatsioon ei ole piisav ning projekteerimistingimusi peab olema võimalik anda seaduses sätestatud enamatel juhtudel. Kui üldplaneeringus määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused on piisavalt selged ja puuduvad muud välistused, tuleb detailplaneering asendada projekteerimistingimustega.

Kuna PlanS § 125 lg 5 võimaldab detailplaneeringust loobumisel püstitada üksnes ühe hoone, siis ei saa erisust kohaldada, kui ehitada soovitakse lisaks põhihoonele ka seda teenindav abihoone. Sellist võimalust ei ole ka juhul kui ehitamine ei oleks vastuolus teiste PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud eeldustega. Kui PlanS § 125 lg-t 5 täpsustada võimalusega, et lisaks põhihoonele (elamu) ja seda teenindavatele rajatistele on projekteerimistingimuste alusel lubatud püstitada ka abihoone, aitaks see vältida detailplaneeringu koostamist üksnes ühe lisanduva hoone tõttu. Ühe lisanduva hoone rajamisega ei kaasneks olulist avalike huvide riivet.

Kokkuvõttes olen seisukohal, et PlanS § 125 lg 5 võimalusi tuleks laiendada, et projekteerimistingimuste andmist rakendada enamatel juhtudel, kuna see võimaldaks väiksema avaliku huviga projekte realiseerida ilma detailplaneeringuta läbi projekteerimistingimuste avatud menetluse.

## Limits of issuing design specifications in cases where a detailed spatial plan is not mandatory

### Abstract

The development of the valid regulation on the issuance of design specifications has been influenced by the emergence of ownership, the laws and regulations that form the basis of planning and construction, as well as the basic principles of planning. When a detailed spatial plan is not mandatory, the terms of spatial planning can be granted based on a national designated spatial plan, comprehensive spatial plan, and a municipal designated spatial plan. In exceptional cases, design specifications may also be granted in areas where detailed spatial plan is mandatory (Subsection 5 of § 125 of the Planning Act). Additionally, design specifications can be granted without preparing a detailed spatial plan for the construction of special buildings, including for the construction of public roads. Previous spatial planning decisions are binding when issuing design specifications.

According to Subsection 1 and Subsection 2 clause 1 § 26 of the Building Code, the design specifications serve as the basis for the construction project of a building subject to a construction permit or a facility of significant public interest in cases where detailed spatial plan is not mandatory. When issuing design specifications, consideration must be given to the established environment of the building or significant facility's location, including the nature of development, conditions specified in the general plan, and that issuing design specifications is not in conflict with legal acts, individuals' rights, or public interest (Subsection 3 of § 26 the Building Code). Since Subsection 3 of § 26 of the Building Code applies as a separate ground in the areas where detailed spatial plan is not mandatory or the areas which are not designated in the comprehensive spatial plan as areas subject to the obligation of detailed spatial plan, questions related to the application of the provision mainly arise from the interpretation of the sufficiency of land use and building conditions specified in the comprehensive spatial plan and the existence of significant public interest for the establishment of the building.

It has been found in court practice that Subsection 1 clause 3 of § 125 of the Planning Act provides an open list and identifies facilities that the legislator considers to be facilities of significant public interest. Since this is not an exhaustive list, it is necessary to assess on each

occasion if there may be another facility of significant public interest and present the relevant considerations. Prior to granting design specifications, it must be established whether the specific building meets the conditions of a facility of significant public interest and whether there is a prevailing public interest against the construction of the building. This raises the question of whether issuing design specifications solely for the construction of facilities with prevailing public interest is proportional, considering the regulatory purpose.

Due to Subsection 5 of § 125 of the Planning Act the municipality may, in a situation where the obligation to create a detailed spatial plan applies, authorise the building or expansion, on immovable property located between existing buildings, on the basis of design specifications and without creating the detailed spatial plan, of a single building and the civil engineering works necessary for servicing the building provided in cases where the volume and purpose of the construction work matches the environment that has become established in the area, taking into account of the type of other buildings in the area and the comprehensive spatial plan determines the general use and building conditions of the corresponding area. Subsection 5 of § 125 of the Planning Act is a special provision, which in a situation where the obligation to create a detailed spatial plan applies, allows design specifications to be granted only in case of all the prerequisites of the provision are met simultaneously.

In the court practice it has been found that for the application of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, the general land use and building conditions, including the conditions underlying the design specifications, must be defined in the comprehensive spatial plan with sufficient precision. Since the assessment of the sufficiency of the conditions usually occurs through the resolution of specific cases, then the local governments have a broad discretion in defining these conditions.

When issuing design specifications for the creation of building design documentation of buildings subject to the building permit requirement or of civil engineering works of facilities with significant public interest in cases where the creation of a detailed spatial plan is not mandatory, consideration must be given to the use and building requirements established in the comprehensive spatial plan. The comprehensive spatial plan establishes the framework for future construction activities in a specific local government territory. Issuing design specifications requires the existence of a valid comprehensive plan in which unambiguous use and construction conditions are specified under which design conditions could be issued. It

was found that it is not possible to issue design specifications in situations where the comprehensive spatial plan is absent, outdated, or does not contain unambiguous conditions for issuing design specifications according to the court practice.

Design specifications can also be issued to approve the building design documentation created to build any construction works based on a national or municipal designated spatial plan brought into effect following a decision concerning pre-selection of the location for the construction works in question (Subsection 1 of § 26<sup>1</sup> of the Building Code). The underlying conditions for issuing design specifications must be sufficient to allow the precise location of the buildings to be determined in accordance and other conditions outlined in Subsection 4 of § 26 of the Building Code. To ensure this, the national or local government decision on the pre-selection of the location of designated spatial plan must, among other things, define the general architectural and construction conditions of the building, particularly the data characterizing the building. When issuing design specifications under a national or municipal designated spatial plan, there is no obligation to consider the comprehensive plan.

During the analysis, I found it to be unclear on what conditions and considerations the initial alternatives for the pre-selection of the location should be presented. This kind of practice is not applied in other countries. The planning is created in a location where the suitability for the construction of the building has been identified based on the information collected prior to the initiation of the planning. Such a practice could also be considered in Estonia, as it would significantly reduce the time required for the planning process. I also found that expanding the opportunities for granting design specifications is important because it allows for the design specifications to be issued in more cases and to avoid the execution of a more burdensome planning process.

Additionally, I analyzed the granting of design specifications under Subsection 1 of § 99 of the Building Code and concluded that the construction project for a public road subject to a building permit does not require a detailed spatial plan, and the construction project can be prepared based on design specifications. According to court practice, the location of the road must still be sufficiently defined in the comprehensive spatial plan for the design specifications to be issued. Even if the provision does not require the road's location to be precisely specified in the plan, the location defined in the comprehensive spatial plan must be considered, even if it is determined with the precision of the registered immovable.

I found that previous planning decisions, which have been made taking into consideration the principles of planning, have a direct impact on the application of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act and consequently on the granting of design specifications. Although the procedure for issuing the design specifications is not subject to the procedural principles of planning under the Planning Act, and thus public participation in the procedure of granting design specifications is more limited, the public can participate in the procedure for granting design specifications if the procedure is conducted under Subsection 5 of § 125 of the Planning Act. The application of the principles of planning is important for the implementation of the comprehensive spatial plan, as the comprehensive spatial plan is also implemented through the granting of design specifications.

Based on the research question, whether the conditions of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act align with the main purpose of the provision, which is primarily reducing the cases of drafting detailed spatial plans, I analyzed the sufficiency of the current regulation of planning conditions so that the application of the exception of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act could be applied on other justified cases that have not been specified in the law - for example, in the absence of significant public interest and in absence with the direct conflict with the comprehensive spatial plan.

The regulation for issuing design specifications under Subsection 5 of § 125 of the Planning Act has been established with the aim of accelerating and simplifying the planning and building permit application process when there is clearly no significant public interest-based reason for conducting a detailed spatial plan procedure, and the legal prerequisites for determining real building rights based on design specifications are fulfilled. I found that conducting a detailed spatial plan procedure for a single registered immovable based solely on heightened public interest is neither proportional nor justified if the conditions for applying the statutory exception are fulfilled. This would not align with the main goal of applying Subsection 5 of § 125 of the Planning Act to expedite reaching the building permit process in situations where it is not proportionate or justified solely because of heightened public interests. A person who wishes to build, has the right to a less complicated, more efficient and faster administrative procedure when there is no prevailing public interest in conducting the detailed spatial plan procedure.

Based on the interpretations of the legislator and court practice, I concluded that in the case of an obligation to prepare a detailed spatial plan, the exception under Subsection 5 of § 125 of the Planning Act can only be applied if all the prerequisites in the provision are fulfilled. When the prerequisites laid out in Subsection 5 of § 125 of the Planning Act are fulfilled, the person wishing to build has a subjective right to apply for the granting of design specifications. This means that the initial choice of the type of procedure also lies with the applicant for the design specifications. The local government checks if all the prerequisites in the provision are fulfilled and lawful.

Since the granting of planning conditions under Subsection 5 of § 125 of the Planning Act takes place as an open procedure in accordance with the conditions set in the comprehensive spatial plan, the public can participate in the process of issuing design specifications and submit opinions if desired. If comments are made regarding the draft of design specifications during the coordination or opinion-giving process, the local government takes them into account appropriately or justifies any disregard (Subsection 5 of § 31 of the Building Code). Thus, the current regulation allows for the submission of opinions regarding the content of design specifications, and the local government can take them into account in justified cases or disregard them. This ensures the public's procedural rights to participate in the process of granting of design specifications.

I concluded that the owner of the neighboring registered immovable does not have a subjective right to demand to prepare a detailed spatial plan, nor can the design specifications be contested based on public interests. A wrong choice of procedural type could lead to a violation of an individual's subjective procedural rights if all the prerequisites set forth in Subsection 5 of § 125 of the Planning Act are not fulfilled, or if a detailed spatial plan process is required by law to determine building rights. Although a detailed spatial plan should generally be initiated in the presence of prevailing public interest, conducting the detailed spatial plan process in the fulfilment of the conditions for applying the exception to an immovable provided by law would not be justified. This would not align with the primary goal of implementing Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, which is to make the process of obtaining a building permit more efficient in situations where the interference with public interests is not excessive.

In applying Subsection 5 of § 125 of the Planning Act, the existing comprehensive spatial plan and the general usage and construction conditions stipulated for the relevant area must be followed, among other things. If the conditions outlined in the comprehensive plan fundamentally allow to construct the building if it is suitable for the existing environment, it is not necessary to assess the fulfilment of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act prerequisites separately with the accuracy of each condition. Since the comprehensive spatial plan does not address the level of detail needed for the detailed spatial plan, it is not justified to require the specification of detailed (at the accuracy level of detailed spatial plan or construction project) usage and construction conditions. I also found that comprehensive plans should avoid providing excessively detailed construction and architectural conditions to prevent contradictions with the comprehensive spatial plan itself. If Subsection 5 of § 125 of the Planning Act were only applied to sufficiently precise usage and construction conditions, the assessment of a building's suitability for the existing environment would become meaningless, as the conditions set in the comprehensive spatial plan would no longer allow for such consideration.

Subsection 1 of § 26 of the Building Code applies as a separate basis if the obligation to prepare a detailed spatial plan is not mandatory. This provision is less restrictive for the landowner and allows for the construction of auxiliary buildings subject to a building permit in addition to the main building, based on the conditions of the comprehensive spatial plan (unless exclusions are established). At the same time, I found that the conditions set forth in the provision do not help resolve those instances where it is desired to construct facilities subject to a building permit (e.g., solar power station, automatic gas station) that do not have significant public interest. An area where a detailed spatial plan is mandatory entails the preparation of planning, which may not be the most rational solution for addressing issues related to the construction of a specific building.

Although the law does not provide a legal definition of design specifications, it does stipulate conditions that must be followed when granting design specifications. During the analysis, I found that based on court practice, it is not possible to grant design specifications as an alternative to a detailed spatial plan due to absent or too general conditions. If a contradiction with the comprehensive spatial plan is apparent it is justified to refuse to issue design specifications. Although § 75 (1) clause 18 of the Planning Act does not require the establishment of precise usage and construction conditions, it does not provide more specific

guidance on determining those conditions. Considering the amount and content of litigation, the legislator should significantly clarify what underlying conditions for design conditions must be defined in the comprehensive spatial plan to apply Subsection 5 of § 125 of the Planning Act and Subsection 1 of § 26 of the Building Code. If the conditions for issuing design specifications can be found in a more abstract type of plan, it should also be possible to grant design specifications based on a county-wide spatial plan.

Consequently, I have found confirmation to the hypothesis set up in this Master's thesis that the current regulation of issuing design specifications is insufficient, and that it should be possible to grant design specifications in more cases than stipulated by law. If the general usage and construction conditions specified in the comprehensive spatial plan are sufficiently clear and there are no other exclusions, the detailed spatial plan must be replaced with design specifications.

Since Subsection 5 of § 125 of the Planning Act allows for the construction of only one building when detailed spatial plan is not prepared, an exception cannot be applied if there is an intention to build an auxiliary building in addition to the main building. Such an option is also not available if the construction does not contradict other assumptions set forth in Subsection 5 of § 125 of the Planning Act. If Subsection 5 of § 125 of the Planning Act were clarified with the possibility that, in addition to the main building (residential) and the facilities serving it, an auxiliary building is allowed to be built under the design specifications, it would help avoid the preparation of a detailed spatial plan solely due to the addition of one building. The construction of one additional building would not entail a significant interference with public interests.

In conclusion, I am of opinion that the opportunities of Subsection 5 of § 125 of the Planning Act should be expanded to allow granting of design specifications on more occasions, as this would enable implementing projects with lower public interest to be processed without a detailed spatial plan through the open procedure of design specifications.

## Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004
2. Aidnik, R. Riigi eriplaneering ja sellega kaasnevad mõjud kohalikele omavalitsustele ja puudutatud isikutele. Magistritöö. Tallinn 2019
3. Civitta AS, Artes Terrae OÜ. Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs. Lõpparuanne 30.12.2020 - [https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Lopparuanne\\_Detailplaneeringute-analuus.pdf](https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Lopparuanne_Detailplaneeringute-analuus.pdf) (31.03.2025)
4. Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõude infosüsteem nr 25-0243/01. <https://eelnoud.valitsus.ee/main#zTzh5TnT> (31.03.2025)
5. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine II ja II etapi analüüs. Tallinn 2020 - <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Ehitise%20elukaare%20%C3%B5igusruumi%20digitaliseerimiseks%20kohandamine%20II%20ja%20III%20etapi%20anal%C3%BC%C3%BCs%20%282020%29.pdf> (15.04.2025)
6. Euroopa planeerimise harta. Barcelona 2013 - <https://www.planeerijad.ee/wp-content/uploads/2021/03/euroopa-planeerimise-harta.pdf> (23.01.2025)
7. European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983
8. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006/7, lk 443-450
9. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste – Juridica 2005/3, lk 187-199
10. Ilisson, M., Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Tartu. TÜ õigusteaduskond 2020., lk 20
11. Jallai, E. Omandipõhiõiguse teostamise piirangud projekteerimistingimuste andmisel üldplaneeringus määratud üldiste kasutus- ja ehitustingimuste alusel. Magistritöö. Tartu. TÜ õigusteaduskond 2022
12. Jõesuu, M., Apuhtin, A. Omavalitsusüksuse olulisimast õigusaktist. Tartu linna üldplaneeringu näitel. - Juridica 2022/2, lk 114-124
13. Kokk, K. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus versus kohalike omavalitsuste halduspraktika. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2019
14. Lass, J. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2003

15. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõiguse õpik, Tartu Ülikool 1995
16. Mikli, S., Nõmm, H. Naabrusõiguste kaitse probleematika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist – Juridica 2010/VIII, lk 597-605
17. Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. Juridica 2016/III, lk 184-195
18. Nõuandeid detailplaneeringu koostamiseks. Seosed strateegiliste arengudokumentidega. - <https://planeerimine.ee/docs/noustik/detailplaneeringu-olemus/seosed-strateegiliste-arengudokumentidega/> (22.04.2025)
19. Nõuanded üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Rahandusministeerium, mai 2018, lk 19 - [https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/uldplaneeringu\\_juhis\\_final-2.pdf](https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/uldplaneeringu_juhis_final-2.pdf) (30.01.2025)
20. Omandireform Eestis 1991-2021. Rahandusministeerium 2021 - [https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-12/omandireform\\_eestis\\_1991-2021\\_web\\_.pdf](https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2021-12/omandireform_eestis_1991-2021_web_.pdf) (18.07.2024)
21. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord – Juridica 2006/7, lk 464-465
22. Pilving, I. Kui range peab olema halduskohus? – Riigikogu Toimetised 2019/39. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-39/kui-range-peab-olema-halduskohus/> (27.03.2025)
23. Planeerimis- ja ehitusseaduse seletuskirja ettevalmistav tegevus. Täiendav analüüs. Tallinn 2010.
24. Planeerimisseaduse mõju järelhindamine Rahandusministeeriumile. Tallinn 2022. Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/analuus.PlanS-toimetatud.pdf> (04.02.2025)
25. Proosa, M., Pettai, P. Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel. Tallinn: Kirjastaja Kinnisvarakool OÜ 2015
26. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 32. - <https://pohiseadus.ee/sisu/3503> (20.02.2025)
27. Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium 2020, lk 4 - <https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Ruumilise-planeerimise-roheline-raamat.pdf> (23.01.2025)
28. Seletuskiri ehitusseaduse eelnõu juurde. 805 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/55ae1f71-e27f-32a5-9d3e-480b5b819ddf/ehitusseadus/> (22.04.2025)

29. Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/ehitusseadustik/> (22.04.2025)
30. Seletuskiri elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 696 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ad3cffe-ed19-4c4c-b456-1a77f9bf0ac3/elektrituruseaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (22.04.2025)
31. Seletuskiri kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse juurde. 433 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1eead996-b9b2-4e7d-80b9-79ac7c83ef99/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-ja-teiste-haldusreformi-elluviimisega-seotud-seaduste-muutmise-seadus/> (22.04.2025)
32. Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse juurde. 5 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/853326c6-cbc1-360e-b83f-c722a43e4538/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus> (15.01.2025)
33. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/planeerimisseadus/> (22.04.2025)
34. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 941 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/planeerimisseadus/> (22.04.2025)
35. Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. 378 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-362110feefa1/planeerimisseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (22.04.2025)
36. Seletuskiri planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse juurde. 411 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ec0b304f-6c55-463c-9dd7-477e8018a508/planeerimisseaduse-ning-keskkonnamoju-hindamise-ja-keskkonnajuhtimissusteemi-seaduse-muutmise-seadus/> (22.04.2025)
37. Siim. K., Klasen. H. Riigi eriplaneering: kellele ja milleks? – Juridica 2020, nr 1, lk 4
38. Taastuvenergia arendamise kiirendamise audit. Riigikantselei. Tallinn 2022 - <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2022-09/Taastuvenergia%20kiirendamise%20raport.pdf> (21.04.2025)

39. Toom, M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2018
40. Tänavots, M. Projekterimistingimuste väljastamise lubatavuse piirid detailplaneeringu olemasolul. Magistritöö. Tallinn, TÜ õigusteaduskond 2021
41. Vene, E. HKMS kommentaar § 44B/ II – Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013
42. Võrdlusriikide juhtumianalüüs planeerimissüsteemi ja planeerimisõiguse viimase aja olulisematest muudatustest ja reformidest kohanemaks oluliste trendide ning uute väljakutsetega. Roheplaan OÜ. Tallinn 2023

## Kasutatud õigusaktid

### Eesti õigusaktid

43. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2
44. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 06.07.2023, 31
45. Halduskohtumenetluse seadustik - RT I, 30.12.2024, 1
46. Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 297
47. Ehitusseadustik. - RT I, 04.12.2024, 4
48. Ehitusseadustik. – RT I, 07.03.2023, 21 (jõust. 17.03.2023)
49. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus - RT I, 04.12.2024, 9
50. Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri. VVm 1.10.2015 nr 102 - RT I, 06.10.2015, 6
51. Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006
52. Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579
53. Planeerimisseadus. - RT I, 04.07.2017, 2
54. Planeerimisseadus - RT I, 03.01.2022, 1
55. Planeerimisseadus - RT I, 30.06.2023, 1
56. Planeerimisseadus - RT I, 04.12.2024, 1
57. Planeerimisseadus. - RT I, 30.12.2024, 14

## Saksa õigusaktid

58. Baugesetzbuch. Viimati muudetud 20.12.2023 - <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html> (28.01.2025)
59. Raumordnungsgesetz. Vastu võetud 22.12.2008. Viimati muudetud 22.03.2023 - [https://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html) (22.04.2025)

## Kasutatud kohtulahendid

### Riigikohtu lahendid

60. RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13
61. RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013/31
62. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03
63. RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930/93
64. RKHKo 26.02.2024, 3-21-459/55
65. RKHKo 20.03.2024, 3-20-1329/48
66. RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370/35
67. RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658/35
68. RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62
69. RKHKo 19.05.2020, 3-18-529/137
70. RKHKo 21.10.2021, 3-18-913/85
71. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13
72. RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15
73. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03
74. RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62
75. RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06
76. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02
77. RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901/36
78. RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023/83
79. RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13
80. RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01
81. RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11

82. RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16

83. RKHKO 21.10.2021, 3-18-913/85

#### Ringkonnakohtute lahendid

84. TlnRnKo 19.01.2024, 3-22-1352/19

85. TlnRnKo 31.03.2022, 3-20-561/55

86. TlnRnKm 18.12.2020, 3-20-561/38

87. TlnRnKo 30.04.2020, 3-19-1409/162

88. TlnRnKo 22.02.2024, 3-22-755/39

89. TlnRnKo 27.05.2022, 3-21-810/18

90. TrtRnKo 12.05.2022, 3-21-665/43

91. TlnRnKo 28.11.2018, 3-17-2244/20

92. TrtRnKo 12.05.2022, 3-21-665/43

93. TlnRnKo 15.05.2014, 3-13-1585/35

94. TlnRnKo 23.11.2022, 3-21-2644/16

95. TlnRnKo 31.01.2019, 3-17-155/25

96. TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29

97. TlnRnKo 19.06.2019, 3-18-835/37

98. TrtRnKo 21.03.2018, 3-17-1531/54

99. TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117/19

100. TrtRnKo 10.10.2017, 3-16-2611/44

101. TlnRnKo 25.02.2019, 3-17-2721/29

102. TlnRnKo 31.10.2019, 3-18-497/59

103. TlnRnKo 18.06.2019, 3-18-835/37

#### Halduskohtute lahendid

104. TlnHKo 23.10.2024, 3-24-637/10

105. TlnHKo 04.07.2023, 3-23-194/6

106. TlnHKo 16.06.2022, 3-21-2315/76

107. TlnHKo 5.01.2021, 3-20-2052/10

108. TlnHKo 19.05.2023, 3-22-1897/16

109. TlnHKo 11.12.2020, 3-20-1518/23

- 110. TlnHKo 26.10.2020, 3-20-1191/15
- 111. TlnHKo 31.03.2020, 3-20-50/16
- 112. TlnHKo 03.05.2019, 3-18-1137/28
- 113. TrtHKo 30.12.2019, 3-19-1824/23
- 114. TlnHKo 19.04.2023, 3-22-498/8
- 115. TlnHKo 15.10.2024, 3-23-2838/11
- 116. TlnHKo 30.08.2019, 3-19-538/12
- 117. TlnHKo 05.10.2018, 3-17-809/21
- 118. TlnHKo 30.01.2014, 3-10-1862/332
- 119. TlnHKo 21.12.2018, 3-18-550/22
- 120. TlnHKo 03.05.2019, 3-18-1137/28

## Muud allikad

- 121. Harku valla üldplaneering. - [https://www.harku.ee/documents/2846103/6425080/2015.02.16+Seletuskiri+parandusega\\_29.01.2015+otsus+Nr+11.pdf](https://www.harku.ee/documents/2846103/6425080/2015.02.16+Seletuskiri+parandusega_29.01.2015+otsus+Nr+11.pdf) (17.03.2025)
- 122. Eesti planeerimissüsteem. - <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine/> (15.01.2025)
- 123. Kohaliku omavalitsuse planeeringud. - <https://planeerimine.ee/ruumiline-planeerimine-2/kov-planeeringud/> (12.02.2025)
- 124. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted.- <https://www.maaruum.ee/ruumiloome-ehitus-ja-planeerimine/ruum-ja-arhitektuur/kvaliteetse-ruumi-aluspohimotted> (28.01.2025)
- 125. Liivi lahe meretuulepargi elektriühenduste riigi eriplaneering ja selle elluviimisega kaasnevate mõjude hindamine. - [https://www.riigiplaneering.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Liivi\\_lahe\\_kaabel\\_REP\\_LS\\_KSH\\_programm\\_loplik.pdf](https://www.riigiplaneering.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Liivi_lahe_kaabel_REP_LS_KSH_programm_loplik.pdf). (17.02.2025)
- 126. Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium. 10.05.2016, lk 3 - [https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted\\_2016.pdf](https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted_2016.pdf) (28.01.2025)

127. Rahandusministeeriumi 03.03.2021 kiri nr 14-10/959-2. -  
<https://adr.rik.ee/ram/dokument/8707658> (31.03.2025)
128. Rahandusministeeriumi 19.10.2022 kiri nr 15-4/8376-1 -  
<https://adr.rik.ee/ram/dokument/13273690> (31.03.2025)
129. Õiguskantsleri 24.09.2018 kiri nr 7-5/181207/1804016. -  
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Detailplaneeringu%20kohustusest%20erandi%20lubamine.pdf> (31.03.2025).
130. Õiguskantsleri 14.04.2025 kiri nr 7-5/250728/2502712  
<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-04/Tuulepargi%20eriplaneeringu%20lopetamine%20ulekaaluka%20avaliku%20huvi%20tottu.pdf> (17.04.2025)