

Ehitus ja planeerimine



Arne Maasik. NYC. Foto, 100 x 100 cm

Ehitus- ja planeerimisvaldkonna otsused mõjutavad vahetult ettevõtlust, elukeskkonda ja inimeste vara. Linnadel ja valdadel on üsna vabad käed otsustada, kuidas oma territooriumil ruumilist arengut kujundada. Kaalutusõigus ei tähenda siiski seda, et omavalitsus võib kehtestada piiranguid ja kohustusi, millel puudub seaduslik alus ning mille kehtestamisel võib jätta olulised asjaolud välja selgitamata.

Lõppenud ülevaateaastal tuli õiguskantsleril lahendada mitmeid kinnisvaraarendajate kaebusi, et omavalitsused on pannud neile kohustuse rajada ja rahastada avalikuks kasutamiseks ette nähtud ehitisi. Mitmel korral pidi valdadele ja linnadele meelde tuletama, et planeeringu-, ehitus- ja kasutusloa menetluse peab läbi viima mõistliku aja jooksul ning et menetluses võib nõuda ainult neid dokumente ja toiminguid, mis on asja lahendamiseks vajalikud. Õiguskantsleril paluti veel selgitada planeeringust tulenevaid õigusi ja kohustusi ning küsiti keskkonnaotsuste tegemise korra ning kortermajade ligipääsetavuse kohta (parkimiskorraldus, liftide paigaldamine).

Ehitus- ja planeerimisotsuseid tuleb teha õiguspäraselt ja mõistlikult. Seaduse nõudeid ei saa asendada praktilise vajaduse ega väljakujunenud tavaga. Samuti ei tähenda seaduse järgimine seda, et ametiasutus peaks rakendama nõudeid mehaaniliselt või esitama inimesele igaks juhuks võimalikult palju tingimusi.

Hea haldus näeb ette, et ametiasutus selgitab välja olulised asjaolud, kaalub erinevaid huve, põhjendab oma nõudmisi ja teeb otsuse seaduses sätestatud aja jooksul. Nii on võimalik kaitsta inimeste õigusi ning samal ajal kujundada elukeskkonda läbimõeldult ja kestlikult.

Arendajatele pandud kohustused

Uute elamute ja äripindade rajamisega võib kaasneda vajadus ehitada teid, tehnovõrke, lasteaedu, koole ja muid avalikuks kasutamiseks ette nähtud ehitisi. Võib mõista, et linn või vald soovib osa arendusega neile kaasnevatest kuludest jätta arendaja kanda, kuid seda saab teha siiski ainult seaduses ettenähtud viisil.

Planeerimisseaduse § 131 lubab kohalikul omavalitsusel kinnisvaraarendajaga kokku leppida, et arendaja rajab planeeringukohased avalikult kasutatavad teed, haljastuse, välisvalgustuse, tehnorajatised ja muud planeeringu elluviimiseks vajalikud rajatised või kannab nende ehitamise kulud. Seadus lubab vallal või linnal kehtestada määrusega selliste kokkulepete sõlmimise korra. See volitus ei anna aga omavalitsusele õigust kehtestada koormisi, sisuliselt maksu, mida omavalitsus võtab arendajalt selleks, et rajada uusi lasteaedu, koole ja muid omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalikke hooneid.

Omavalitsused ei saa planeerimisseaduse alusel reguleerida ka projekteerimistingimuste, ehitusloa või kasutusloa menetlust – selles osas tunnistas Riigikohus õiguskantsleri taotlusel Tallinna linna määruse vastavad sätted kehtetuks (vt Riigikohtu 18.12.2025 otsus nr [5-25-6](#)).

Mitmed omavalitsused ongi planeerimisseaduse alusel vastu võtnud määruse, milles nad on sätestanud planeeringumenetluses planeeringu elluviimisega seotud avalike rajatiste ehitamises või nende rahastamises kokkuleppimise korra. Õiguskantsler analüüsis [Tallinna](#), [Loksa](#) ja [Keila](#) linna ning [Viimsi](#) ja [Jõelähtme](#) valla määrusi ja tegi neile omavalitsustele ettepaneku viia oma määrused kooskõlla põhiseadusega.

Määruste põhiline puudus seisnes selles, et need ületasid seadusega lubatud. Määruse kohaldamisala oli laiendatud ka hoonetele ning nendega oli kehtestatud sisuliselt maks, mida pidi tasuma iga arendaja. Sellisel moel piirab kohalik omavalitsus ilma selge seadusliku

aluseta omandiõigust ja ettevõtlusvabadust. Kõik sellised kohustused suurendavad kinnisvara ostja kulusid, sest arendaja kulutused kanduvad edasi kinnisvara müügihinda.

Tallinna määrus nägi ette, et linn arvutab arendaja makstava tasu kindla valemi alusel. See tasu ei sõltunud otseselt sellest, millise lisakulu arendaja taotletav planeering linnale kaasa toob või kas uut avalikku ehitist on üldse vaja.

Õiguskantsler leidis, et selline linna kehtestatud tasu sarnaneb avalik-õigusliku tasu või kohaliku maksuga. Põhiseaduse järgi saab sellise tasu kehtestada üksnes seadusega, kuid praegu ei ole Riigikogu linnadele ja valdadele üldise arendustasu või sotsiaalse taristu maksu kehtestamise õigust andnud (vt [ettepanek Tallinna määruse kohta](#)).

Asja ei muuda see, kui rahalisele kohustusele antakse lepingu kuju. Omavalitsus ja arendaja ei ole planeeringu- või loamenetluses võrdses olukorras. Omavalitsus otsustab, kas ja millistel tingimustel ehitusõigus antakse. Arendaja võib olla sunnitud esitatud tingimustega nõustuma, sest vaidlus linnaga võib lükata ehituse aastateks edasi. Sellises olukorras võib lepingu sõlmimise vabatahtlikkus olla üksnes näiline (vt [seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6](#)).

Kui konkreetse planeeringu elluviimine suurendaks oluliselt omavalitsuse kohustusi ning omavalitsusel ei ole nende täitmiseks piisavalt raha, võib omavalitsus kaaluda planeeringu algamata või kehtestamata jätmist. Keeldumise asemel võib omavalitsus seada aga planeeringule kõrvaltingimuse või sõlmida arendajaga halduslepingu. Arendajale pandav kohustus peab sel juhul olema konkreetse planeeringulahendusega põhjuslikus seoses ning proportsionaalne, õiglane, läbipaistev ja kontrollitav. Esitada tuleb ka põhjalik kuluarvestus ja põhjendada, miks on vaja rajada just selle arenduse tõttu uut taristut (vt [märgukiri sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise kohta Kiili vallas](#)).

Halduslepingu tingimused

Pärnu nõudis detailplaneeringust huvitatud isikult, et planeeringukohased rajatised valmiks 60 kuu jooksul ja kohustuse täitmine oleks tagatud pangagarantiiga.

Õiguskantsler [selgitas](#), et seadus ei näe ette ühetaolist tähtaega ega kohusta kasutama tingimata pangagarantiid. Linn peab arvestama konkreetse arenduse mahtu, elluviimise eeldatavat aega ning võimalust kasutada arendaja jaoks vähem kulukaid tagatisi.

Menetluse eest vastutab ametiasutus

Õiguskantslerile esitati mitu avaldust ka planeeringu- ja ehitusmenetluste venimise kohta.

Õiguskantsler tuletas omavalitsustele meelde, et menetlustähtajad ei ole pelgalt vormiline nõue. Tähtaja järgi saab inimene hinnata, millal on oodata omavalitsuse otsust ja millal tuleb vajaduse korral hakata oma õigusi kaitsma.

Tallinn oli üht detailplaneeringut menetlenud alates 2017. aastast, kuigi planeerimisseaduse järgi tuleb detailplaneering üldjuhul kehtestada või selle kehtestamisest keelduda hiljemalt kolme aasta jooksul. Menetluse käigus oli linn esitanud uusi nõudmisi ja viidanud vahepeal vastu võetud arengudokumentidele.

Õiguskantsler [rõhutas](#), et linn peab menetlust aktiivselt juhtima ning korraldama ka oma ametite koostööd. Arengustrateegia ei ole iseseisev õiguslik alus omanikule uute kohustuste seadmiseks. Samuti ei ole vaja detailplaneeringus lõplikult lahendada küsimusi, mille kohta tehakse otsused hiljem, ehitusprojekti koostamisel või ehitusloa menetluse ajal.

Kose vallal kulus projekteerimistingimuste kohta esitatud vaide lahendamiseks 96 päeva ning vaideotsus saadeti inimesele veel 31 päeva hiljem. Samuti ei vastanud vald tähtajaks teabenõudele ja selgitustaotlusele. Õiguskantsler [selgitas](#), et tähtaja pikendamisest tuleb inimesele aegsasti teada anda ja pikendamist põhjendada. Asutuse töökorralduslikud raskused ei saa jääda inimese kanda.

Menetlus ei tohi olla karistus

Kohalik omavalitsus kontrollib ehitise kasutusloa menetluses, kas ehitis vastab nõuetele ja kas seda saab ohutult kasutada. Selge on, et kasutusloa menetlusega ei tohi sundida inimest täitma muid kohustusi või karistada teda varasema rikkumise eest.

Harku vallas oli elamu ehitamisel raiutud rohkem puid, kui ehitusluba ja raieluba võimaldasid, ning asendusistutuse nõuet ei olnud täidetud nõuetekohaselt. Need olid tõsised rikkumised ja vald pidi neile reageerima. Ometi ei ole õige, et omavalitsus jätab sel põhjusel elamu kasutusloa taotluse määramata ajaks lahenduse ta.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kui ehitis ise vastab nõuetele ja seda saab ohutult kasutada, võib olla ebaproportsionaalne keelduda kasutusloa andmisest üksnes puude loata raiumise või asendusistutuse nõude rikkumise tõttu. Sellise rikkumise kõrvaldamiseks saab vald teha

ettekirjutuse, rakendada sunniraha või muid järelevalvemeetmeid.

Kiili vallas seisis kasutusloa taotlus ehitisregistris kuude kaupa märkega „Täiendamisel“, kuid vald ei olnud vastanud taotleja küsimustele ega auditi kohta antud selgitustele.

Õiguskantsler [leidis](#), et kui vald peab auditit või muud dokumenti puudulikuks, tuleb puudused selgelt välja tuua, osutada nõude õiguslikule alusele ja vajaduse korral anda tähtaeg puuduse kõrvaldamiseks. Menetluse seisu kajastav märge ehitisregistris ei asenda taotlejale sisulise vastuse andmist.

Rae vald nõudis kasutusloa taotlejatelt tüüpnomekirja alusel mitmesuguseid fotosid ja dokumente, muu hulgas pilte elektrikilbist, ventilatsiooniseadmest, jäätmemahutist, postkastist ja teistest objektidest. Õiguskantsler [juhtis tähelepanu](#), et omavalitsus võib nõuda üksnes selliseid tõendeid, mis on konkreetsetes menetluses vajalikud. Eriti hoolikalt tuleb kaaluda selliste fotode küsimist, millel on kujutatud eluruumi.

Tallinn keeldus vastu võtmast korteri kasutusteatist selle tõttu, et kortermaja tervikuna hõlmanud ehitusteatise järgi ei olnud kõik tööd veel tehtud. Õiguskantsler [selgitas](#), et hoonet võib rekonstrueerida etappide ja osade kaupa. Kui ühes korteris on tööd lõpetatud ja seda saab eraldi kasutada, võib selle korteri kohta esitada kasutusteatise. Korteriomanikult ei ole mõistlik nõuda uut ja sisuliselt korduvat ehitusteatist. Kui linn kasutusteatist ei aktsepteeri, peab ta tegema põhjendatud otsuse, mida inimene saab vaidlustada.

Kehtivat haldusakti tuleb arvestada

Haapsalu linna uues üldplaneeringus oli märgitud, et varem kehtestatud detailplaneeringute osad, mis hõlmavad ehituskeeluvööndisse jäävaid elamukrunte, muutuvad kehtetuks.

Selline lahendus ei ole lubatud. Üldplaneeringuga ei saa varem kehtestatud detailplaneeringuid abstraktselt kehtetuks tunnistada. Iga detailplaneeringu muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks tuleb korraldada eraldi menetlus, kaasata puudutatud inimesed ja kaaluda nende õiguspärasest ootust (vt [„Haapsalu linna uus üldplaneering ja varem kehtestatud detailplaneeringute kehtivus“](#)).

Muutunud seadus, uus üldplaneering või ametiasutuse uus arusaam ei muuda varem antud haldusakti automaatselt kehtetuks. Õiguskantsler [selgitas](#), et õigusakt või üldplaneering ehk haldusakt on siduv kuni selle muutmise, kehtetuks tunnistamise, kehtivusaja lõppemise või aktiga antud õiguse või kohustuse ammendumiseni. See põhimõtet peab järgima ka

haldusorgan.

Õiguskantsler [juhtis Keskkonnaameti tähelepanu](#), et seadusemuudatus ei muuda kehtiva haldusakti – näiteks detailplaneeringu – sisu. Kui muutunud õigus või asjaolud tingivad haldusakti muutmise, tuleb algtada selleks ette nähtud menetlus ning arvesse võtta ka inimese õiguspärast ootust. Kuni haldusakti pole muudetud või kehtetuks tunnistatud, tuleb seda järgida.

Müraga arvestamine planeeringumenetluses

Seadus näeb ette, et planeeringu koostamisel tuleb arvestada selle mõju inimeste tervisele, looduskeskkonnale, samuti omandiõigusi ja ruumilise arengu eesmäärke. Ühtki neist huvidest ei saa automaatselt pidada tähtsamaks kui teisi. Otsuse tegemiseks on vaja välja selgitada olulised asjaolud ja sisuliselt kaaluda erinevaid lahendusi.

Õiguskantsleri tähelepanu juhiti sellele, et Terviseamet oli jätnud osa detailplaneeringuid kooskõlastamata, sest planeeringualale jõudis liiga palju liiklusrüra.

Õiguskantsler [leidis](#), et üksnes kõrge mürataseme tõttu ei saa Terviseamet automaatselt keelata mürapiirkonda uute elamute või muude müratundlike hoonete kavandamist. Detailplaneeringus saab määrata tingimused, mille järgimisel on võimalik projekteerimisel tagada piisav kaitse müra eest. Täpne hoone paigutus, fassaadilahendus ja ruumide asetus selguvad sageli alles ehitusprojekti koostamisel. Niisiis pole õige jätta detailplaneeringut kooskõlastamata pelgalt seetõttu, et selles ei ole juba esitatud kõiki hiljem projekteerimise käigus leitavaid tehnilisi lahendusi.

Ühtlasi tuleb eristada planeeringust huvitatud isiku ja müratõlaka valdaja kohustusi. Kui liiklusrüra ületab normtasu, peab eelkõige müratõlaka valdaja rakendama abinõusid müra vähendamiseks. Jättes planeeringu kooskõlastamata, pannakse müraprobleemi lahendamise kohustus isikule, kes müra ei põhjusta ja kellel ei ole võimalik müratõlaka kontrollida (vt [„Müratasemega arvestamine detailplaneeringu kooskõlastamisel“](#)). See ei ole õige lahendus.

Ehituskeeluvöönd

Looduskaitseseaduse muutmise eelnõus sooviti muuta kõrgkalda veepiiri määramise alust. Õiguskantsler [juhtis](#) Riigikogu tähelepanu sellele, et muudatuse tegelik mõju tuleb eelnõu seletuskirjas selgelt välja tuua. Kui mõõtepunkti muutmine võib madalatel rannikualadel või saartel ehituskeeluvööndit oluliselt laiendada, ei saa muudatust esitada üksnes tehnilise täpsustusena.

Omandipiirangu ulatus ja selle põhjendused peavad olema seaduse menetlemisel arusaadavad. Selle teemaga on õiguskantsler tegelenud juba kümme aastat.

Kortermajad ja ligipääsetavus

Kortermaja elanikud pöördusid õiguskantsleri poole murega, et maja ümber kõnniteele parkitud autod takistavad liikumiskustega inimeste liikumist. Kuigi parkimist keelamiseks olid välja pandud liiklusmärgid ja valesti parkijaid oli trahvitud, ei olnud olukord aastate jooksul paranenud.

Õiguskantsler [leidis](#), et üksnes parkimisjärelevalvest ei pruugi piisata. Linn peab vajaduse korral muutma tänavaruumi, paigaldama tõkkeid ja leidma elanikele seaduslikud parkimisvõimalused. Küsimus ei puuduta ainult autoomanike mugavust. Kõnniteel peab saama liikuda ka ratastooli, liikumisabivahendi või lapsevankriga ning kortermajade juurde peavad pääsema alarmsõidukid.

Õiguskantsleril paluti [selgitada](#) ka seda, millise häälteenamusega saab korteriühistu otsustada lifti paigaldamist. Lift parandab eakate ja liikumiskustega inimeste liikumisvõimalusi, kuid selle paigaldamiseks tuleb tavaliselt teha ulatuslik ja kulukas ümberehitus.

Lifti paigaldamist võib konkreetsetest asjaoludest sõltuvalt pidada kortermaja ajakohastamiseks, mille üle saab ühistu otsustada kvalifitseeritud häälteenamusega. Selline otsus ei tohi aga ülemäära kahjustada ühegi korteriomaniku õigustatud huve. Arvesse tuleb võtta nii ehitamise kui ka hilisema hoolduse ja kasutamise kulusid. Näiteks võib olla põhjendatud jagada kulud korruste või lifti kasutamise võimaluse kaupa erinevalt, sest esimese korruse korteri omanik vajab lifti tõenäoliselt vähem kui kõrgemal korrusel asuva korteri elanik. Kui muudatus kahjustab mõne omaniku õigusi ülemäära, võib vaja minna kõigi

omanike kokkulepet.

Küsimusi tekitas veel Tallinna linna seatud tingimus, et linn annab korteriühistule toetust ainult juhul, kui vähemalt 80 protsenti elumaja korteriomanditest kuulub füüsilistele isikutele. Sellist piirangut seades soovis linn toetada eelkõige elanikele elamistingimuste parandamist ning vältida keelatud riigiabi andmist ettevõtjatele. Õiguskantsler [leidis](#), et selline tingimus ei ole vastuolus põhiseadusega.

Õiguskantsler märkis samas, et linn rakendas tingimust valesti, sest arvas korteriomandite hulka ka enne 2018. aastat eraldi korteriomanditena registreeritud parkimiskohad, panipaigad ja keldriboksid. Kehtiva õiguse järgi on sellised ruumid üldjuhul elu- või äriruumi juurde kuuluvad abiruumid, mitte iseseisvad korteriomandid. Vale arvutusviisi tõttu võisid toetusest ilma jääda ühistud, mille kortermajades kuulus valdav osa elu- ja äriruume tegelikult füüsilistele isikutele.

Õiguskantsler [palus](#) linnal korteriühistute toetusetaotlusi lahendades lähtuda kehtivast õigusest ja lugeda korteriomanditeks üksnes kehtiva seaduse määratlusele vastavad ruumid.

Elektriautode laadimistaristu

Õiguskantsleril paluti hinnata ehitusseadustiku sätet, mille järgi tuleb rohkem kui kümne parkimiskohaga hoone olulisel rekonstrueerimisel rajada elektriautode laadimiseks juhtmetaristu. Sätte sõnastusest võis jääda mulje, et juhtmetaristu tuleb rajada ka siis, kui hoone rekonstrueerimine ei puuduta parklat ega elektrisüsteemi.

Õiguskantsler [leidis](#), et normi saab tõlgendada põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Laadimise juhtmetaristut ei pea parklasse paigaldama, kui olulise ümberehituse käigus ei rekonstrueerita parklat ega hoone või parkla elektrisüsteemi. Sellise tõlgenduse korral välditakse vanemate kortermajade omanikele projektiga seostamata ja ebaproportsionaalse kulu tekitamist.

Normi ei ole alust pidada põhiseadusvastaseks, kui seda on võimalik kohaldada mõistlikult ja põhiseaduspäraselt.