



Õiguskantsler

Kristjan Tamm
Saaremaa Vallavalitsus
vald@saaremaa.ee

Teie 26.01.2026 nr

Meie 30.03.2026 nr 7-4/260748/2602677

Üleujutusala määramine Saaremaa üldplaneeringutes

Austatud abivallavanem

Kirjutasite, et Saaremaa Vallavalitsus on Keskkonnaametiga eri meelt, kas valla territooriumil enne haldusreformi kehtestatud ja seni kehtivates üldplaneeringutes on üleujutusala määratud või ei ole. Sellest sõltub, milliste piirangutega peab vald oma tegevuses arvestama ja millised omandipiirangud kehtivad.

[Looduskaitseseaduse](#) § 35 lõike 3¹ järgi määratakse korduvalt üleujutatud ala üldplaneeringuga ja kui seda tehtud ei ole, siis loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks üks meeter kaldajoone kõrgusväärtusest. Selline norm on kehtinud alates 1. aprillist 2007, ning seda on muudetud korra vaid sõnastuslikult, mitte sisuliselt.

Looduskaitseseaduses ei ole öeldud, kuidas tuleb üldplaneeringus korduvalt üleujutatud ala määratlada: kas ühtlase piirjoonena mere veepiirist või konkreetse alana. Nii kehtib Saaremaa vallas praegu mitu üldplaneeringut, milles on üleujutusala käsitletud erinevalt. Vaidlust on põhjustanud üldplaneeringud, mille seletuskirjas on märgitud, et üleujutusala määramist ei peeta vajalikuks.

Keskkonnaamet on asunud seisukohale, et sellise sõnastuse korral pole üleujutusala määratud ja lähtuda tuleb seaduses kehtestatud reeglist. See tähendab, et üleujutusala asub kõikjal rannäärsetel maadel, mis jäävad vähem kui ühe meetri kaugusele kaldajoone kõrgusväärtusest. Nõnda on seaduses erandina mõeldud säte muudetud vaikimisi kehtivaks üldreeglis.

Saame aru, et valla seisukohalt tähendab selline üldplaneeringu sõnastus seda, et üldplaneeringus on üleujutusala käsitletud, aga kuna ala ei ole korduvalt üleujutatud, siis pole peetud vajalikuks selgelt öelda, et selles kohas üleujutusala puudub.

See on oluline küsimus, sest sellest sõltub, milliste piirangutega peab vald oma tegevuses arvestama. See mõjutab nii isikute põhiõigusi – eelkõige omandipõhiõigust (PS § 32) – kui ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1). Piirangu kohaldumine võib tuleneda sellest, kuidas Keskkonnaameti kehtivat õigust rakendab ja milliste tingimustega kooskõlastuse annab või selle andmisest keeldub.

Kuigi see vaidlus mõjutab isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte rakendamist, ei saa õiguskantsler seda lahendada. Õiguskantsler ei saa anda siduvaid hinnanguid. Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu, et Keskkonnaameti rakenduspraktika erineb seaduses sätestatust

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

(vt näiteks [18.05.2023 ettekanne](#) Riigikogule). Kui vaidlus on seotud Keskkonnaameti kooskõlastusega, võib olla otstarbekas lahendada see halduskohtus. Kohus saab anda hinnangu, mida peavad järgima kõik osapooled.

Kui Keskkonnaamet jätab planeeringule kooskõlastuse andmata, võib isik, kelle õigusi see puudutab, pöörduda halduskohtusse ja vaidlustada kooskõlastuse, ootamata ära lõpliku haldusakti andmist, näiteks planeeringu kehtestamist või planeeringu kehtestamisest keeldumist.

Korduvalt üleujutatud ala käsitus üldplaneeringus

Kui lähtuda sellest, et Saaremaa valla üldplaneeringutes ei ole üleujutusala kindlaks määratud, siis rakendub seaduses korduva üleujutusala kohta sätestatud erinorm, mille tõttu võivad sellega kaasneda põhjendamatud piirangud seal, kus korduvalt üle ujutatavat ala tegelikult ei ole.

Kui selline seadusega üldiselt määratud piirang juhtub olema mõnes paigas üleliigne, on võimalik sellest vabaneda vaid planeeringumenetluse kaudu. Seaduse kohaselt võib seda teha üldplaneeringu või üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga (LKS § 40 lg 4 p 1, 2).

Saaremaa vald koostab uut üldplaneeringut. Loodetavasti esitab vald uues üldplaneeringus korduva üleujutusala käsitluse selgelt ja ühemõtteliselt ning sellega Teie kirjeldatud probleem laheneb. Seni, kuni uut üldplaneeringut ei ole kehtestatud, tuleb lähtuda kehtivatest üldplaneeringutest.

Üldplaneeringu tõlgendamine

Planeering on kohaliku omavalitsuse haldusakt ja selle kehtestanud valla tõlgendus on kaalukas. See ei võta siiski Keskkonnaametilt ega teistelt isikutelt õigust mõista planeeringut teistmoodi.

Keskkonnaamet osaleb planeeringumenetluses kooskõlastajana ning ameti kooskõlastuses antud seisukohta tuleb arvestada. Sellele, kas kooskõlastuse seisukoht on õiguspärane, saab siduva hinnangu anda halduskohus.

Üldplaneeringut tuleb tõlgendada tervikuna, arvestades nii selle seletuskirja kui ka selle juurde kuuluvaid jooniseid ([planeerimiseseaduse](#) § 3 lg 2). Planeeringu siduv regulatsioon saab tuleneda planeeringu kehtestamise otsusest, joonistest ja seletuskirjast (RKHKo 28.03.2024, [3-21-1370](#), p 23). Planeering peab olema vormistatud nii, et see oleks selge ja üheselt mõistetav ([haldusmenetluse seaduse](#) § 55 lg 1).

Riigikohus on veel selgitanud, et „planeeringu seletuskiri on planeeringu tekstiline osa, mis moodustab koos jooniste ja planeeringu kehtestamise otsusega ühtse terviku. Planeeringu elluviimisel tuleb võimalike küsitavuste või vastuolude lahendamisel lähtuda konkreetse planeeringu tervikliku planeeringulahenduse mõttest ja sõnastusest. Lünga täitmisel tuleb vajaduse korral arvestada planeeringulahenduse vaheversioonide ja kooskõlastamise dokumentidega“ (RKHKo 05.03.2019, [3-13-385/90](#), p 11).

Kooskõlastuse vaidlustamine

Kooskõlastus on menetlustoiming, mida tuleb järgida, ja üldiselt ei saa seda lõplikust haldusaktist eraldi vaidlustada. Erandlikult võib menetlustoimingu siiski vaidlustada enne haldusakti andmist, kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult isiku õigusi rikkuva haldusakti andmise ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 45 lg 3).

Planeeringumenetluses antud kooskõlastusega võidakse määrata planeeringulahendusele piiravaid tingimusi või välistada planeeringu kehtestamise. Just sellisel juhul võib olla otstarbekas kaaluda kooskõlastuse vaidlustamist.

Planeeringumenetluses antud kooskõlastuse saab vaidlustada eeskätt isik, kelle õigusi see mõjutab. Isik võib vaidlustada kooskõlastuse, ilma et ta ootaks ära selle tingimusi arvestava lõpliku haldusakti andmist. Muidugi võib ta ära oodata ka lõpliku haldusakti andmise ja vaidlustada selle. Ühel juhul pöörduks isik otse kooskõlastuse andnud riigiasutuse vastu, teisel juhul esitaks ta kaebuse kohaliku omavalitsuse üksuse vastu.

Põhimõtteliselt on ka vallal teatud tingimustel võimalik tema pädevuses olevas menetluses antud riigiasutuse kooskõlastust vaidlustada. Riigiasutuse kooskõlastust vaidlustades peab vald arvestama kaebeõiguse tingimusi ja kaebeõiguse olemasolu hoolikalt põhjendama.

Vald võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste kaitseks ja ka siis, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt valla ülesannete täitmist ([HKMS](#) § 44 lg 4 ja 5; RKHKm 16.01.2014, [3-3-1-41-13](#), p 19). Ainuüksi see, et riigiasutus jätab planeeringule kooskõlastuse andmata, ei riku automaatselt kohaliku omavalitsuse õigusi, kuna kõik algatatud planeeringud ei pea jõudma kehtestamiseni (vt TlnHKm 26.08.2015, 3-15-757/4, p 7; TlnHKm 05.10.2015, [3-15-2448/5](#), p 7.2). Kohalik omavalitsus saab kooskõlastust vaidlustada eelkõige avaliku huvi kaalutlusel (TlnRnKm 24.09.2015, [3-15-757/7](#), p 6), eriti kui tegemist on kohalikule omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmisega (TlnRnKm 25.04.2013, [3-12-2494/18](#), p 7.2).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise