

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Keiu Külm

EHITUSLOA KEHTETUKS TUNNISTAMINE

Lõputöö

Juhendaja: Triin Roosve

Kaasjuhendaja: Tuulikki Laesson

Tallinn 2009

Annotatsioon

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: juuni 2009
Töö pealkiri: Ehitusloa kehtetuks tunnistamine	
Töö autor: Keiu Külm	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
Lühikokkuvõte: Lõputöö on 52 leheküljeline ning koosneb kahest osast. Lõputöö on koostatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte on inglise keelne. Lõputöö eesmärk on koostada ülevaatlik dokument ehitistele antud ehituslubade kehtetuks tunnistamisel tekkivatest probleemidest. Kohtulahendite analüüsi tulemusel selgitada välja ehitusseadusest (EhS) tulenevad kitsaskohad ehituslubade kehtetuks tunnistamise osas. Välja selgitada, mis võimaldab ebaseaduslikku ehitamist ja sellest tulenevat ebaseaduslike ehitiste olemasolu. 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-i ja enne 1. maid 2009. a kehtinud EhS-i erinevuste ja sellest tuleneda võivate probleemide uurimine. Lõputöös kasutab autor kvalitatiivset uurimismeetodit, dokumendianalüüsi kohtulahendite baasil ning viib 15 kohaliku omavalitsuse (KOV) seas läbi 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-i muudatusi käsitleva uuringu. Lõputöö hüpotees: ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on nii asjaolu, et KOV on andnud ehitusloa vajalikke asjaolusid kaalumata, kui ka fakt, et omaniku tegevuse tulemusel valminud ehitis ei vasta ehitusloale ning ehitisele esitatavatele nõuetele, millest tulenevalt ei anta ehitise kasutusluba. Hüpotees leidis kinnitust kohtulahendite uuringu ja KOV ametnike seas läbi viidud uuringu põhjal. Lõputöös välja tulnud järeldused on olulised, sest toovad välja EhS muudatused ja nendega kaasnedavad võivad mõjutused praktikas, KOV ametnikud saavad neid oma igapäevatöö kasutada.	
Võtmesõnad: ehitusluba, ehitusloa kehtetuks tunnistamine, 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS	
Keywords: construction licence, annulation of construction licence, new construction law (since 1th of May 2009)	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Triin Roosve	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Tuulikki Laesson	Allkiri:

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS	4
SISSEJUHATUS.....	5
I OSA	7
1.1. E HITUSTE GEVUS	7
1.1.1. Eriseadustest tulenevad piirangud	8
1.2. E HITUSLUBA	11
1.2.1. Mida KOV ametnik e hitusloa väljastamisel kontrollima peab	13
1.3. E HITUSLOA KEHTETUKS TUNNISTAMINE	15
1.4. KAALUTLUSÕIGUS	18
1.4.1. Kaalutusvead	20
1.5. NAABRITE ÕIGUSED	21
1.6. 1. MAIST 2009. A KEHTIMA HAKANUD EHS	23
II OSA.....	28
2.1. KOHTULAHENDITE UURING.....	28
2.2. KOV-IDE SEAS LÄBI VIIDUD UURING	37
KOKKUVÕTE.....	43
LISA 1.....	48
LISA 2.....	49
KASUTATUD KIRJANDUS.....	51

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

1. AÕS- asjaõigusseadus
2. EhS - ehitusseadus
3. HKMS – halduskohtumenetluse seadus
4. HMS – haldusmenetluse seadus
5. KOS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
6. LKS – looduskaitse seadus
7. MuKS - muinsuskaitse seadus
8. PlanS - planeerimise seadus
9. PS – Eesti Vabariigi põhiseadus
10. Rekonstrueerimine - ehitise rekonstrueerimine on ehitise piirdekonstruktsioonide muutmine ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmine ja asendamine.
11. RKHK – Riigikohtu Halduskolleegium
12. RVastS – riigivastutuse seadus
13. Oluline rekonstrueerimine - oluliseks rekonstrueerimiseks loetakse sellist rekonstrueerimist, mille maksumus on suurem kui üks kolmandik rekonstrueeritava ehitisega samaväärse ehitise keskmisest ehitismaksumusest.
14. TJA – Tehnilise Järelevalve Amet
15. TlnHK – Tallinna Halduskohus
16. TrtHK- Tartu Halduskohus

SISSEJUHATUS

Lõputöö **eesmärk** on koostada ülevaatlik dokument ehitistele antud ehituslubade kehtetuks tunnistamisel tekkivatest probleemidest. Kohtulahendite analüüsi tulemusel selgitada välja EhS tulenevad kitsaskohad ehituslubade kehtetuks tunnistamise osas. Välja selgitada, mis võimaldab ebaseaduslikku ehitamist ja sellest tulenevat ebaseaduslike ehitiste olemasolu. 1. mail. 2009. a kehtima hakanud EhS-i ja enne 1. mail 2009. a kehtinud EhS-i erinevuste ja sellest tuleneda võivate probleemide uurimine.

Probleemiks on küsimus, et miks esineb ebaseaduslikku ehitamist ning kus jookseb ehitusloa kehtetuks tunnistamise piir. Eestis on sellealane õiguslik regulatsioon ja järelevalve ebapiisav või see ei toimi. Seetõttu esineb jätkuvalt ebaseaduslikku ehitustegevust ja seega ka ebaseaduslikke ehitisi, mille olemasolu isikute huve ja õigusi ning sellega ka avalikku korda rikub.

Hüpotees

Ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on nii asjaolu, et KOV on andnud ehitusloa vajalikke asjaolusid kaalumata, kui ka fakt, et omaniku tegevuse tulemusel valminud ehitised ei vasta ehitusloale ning ehitisele esitatavatele nõuetele, millest tulenevalt ei anta ehitise kasutusluba.

Kasulikkus

EhS-ga reguleeritu ja selle rakendamine ei takista ebaseaduslike ehitiste valmimist. Lõputöö on oluline seetõttu, et on ülevaatlik dokument nii ametnikele kui ka isikutele mõistmaks ehitusloa kehtetuks tunnistamise neid aspekte, mida seaduses otsesõnu ei kirjutata, kuid mis on isikute õiguste ja kohustuste vaatenurgast väga olulised. Lõputöös käsitleb autor ka 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS muudatusi, mille põhjal saavad KOV ametnikud analüüsida, kuidas oma tööd paremini teha, sest lõputöös selguvad segasena tunduda võivad asjaolud.

Üks osa ehitusõiguse mõistmisest tuleb EhS-st, kuna aga reaalne elu on tihti keerulisem kui seadus suudab haarata, on ehitusõigusest aru saamiseks oluline teada, kuidas kohtud norme tõlgendavad. Ei ole ju seaduses märgitud näiteks „inimlikku eksimust“ ehk olukorda, kus KOV ametnik rikub tähelepanematuses või teadmatuses seadust, ka erandjuhtumid (asjaolud, mida seadusandja pole ette näinud ning mille ilmumine tingib hilisema seaduse muudatuse) ei jõua seadusesse piisavalt kiiresti.

Kui EhS-ile viitamise juures ei ole määratletud ära kuupäeva, on tegemist EhS-i selle osaga, mis on muutmata kujul üle võetud enne 1. maid 2009. a kehtinud EhS-ist.

I osa

1.1. Ehitustegevus

Põhiseaduse (PS) § 32 kohaselt on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Ehitis on kinnisomandi oluline osa ning krundile ehitamise võimalus on üks peamisi maatüki väärtust mõjutavaid tegureid kinnisvaraturul. Seega hõlmab põhiseaduslik omandiõigus maale ka õiguse maatükile ehitada.¹

Ehitamiseks loetakse EhS § 2 lõike 6 kohaselt ehitise püstitamist, laiendamist, rekonstrueerimist, tehnosüsteemide muutmist ja ka ehitise lammutamist. Ehitamiseks (ka ajutise ehitise puhul) peab olema ehitusluba, välja arvatud väikeehitise ehitamise korral. Ehitusluba ei anna õigust ehitusloale märgitud maaüksuse või ehitise omaniku loata ehitada.² Nõuded ehitisele on kehtestatud üld- ja detailplaneeringutega, detailplaneeringu koostamise kohustuseta ala piirkondades reguleeritakse ehitamine KOV poolt väljastatavate projekteerimistingimustega.

Üheks ja samaks tegevuseks või omavahel seotud tegevusteks on isikul vahel tarvis taotleda mitut erinevat haldusakti. Ideaalis on taoliste paralleelsete loakohustuste eesmärk süvendatult kontrollida kavandatava tervikliku tegevuse erinevaid aspekte, mis langevad erinevate asutuste pädevusvaldkonda või on mingil muul põhjusel sama asutuse poolt otstarbeks üksteisest lahutamatult uurida. Iga iseseisev luba peaks selle kohaselt keskendumise üksnes tema kohta käivate ja vastava järelevalveasutuse tegevusvaldkonda puudutavate spetsiifiliste normide rakendamisel ega peaks arvestama paralleelsete otsustega. Paraku kipuvad praktikas nii asutuste pädevused kui ka erinevate lubade väljaandmise materiaalõiguslikud eeldused kattuma. Kohati on kattumine vajalik, sest vastasel juhul ei saaks asutused hinnata reguleeritava tegevuse tervikmõju. Nii on juba

¹ RKHK 3-3-1-23-06, punktid 6 ja 16.

² Ehitusseadus¹. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297, RT I 2009, 20, 132, § 12 lõige 2.

ehitusloa andmisel tarvis teada kuidas hakatakse ehitist kasutama, sest ehitamisele esitatavad nõuded sõltuvad ehitise tulevasesest kasutuotstarbest.³

Eeldada tuleb, et paralleelsete lubade reguleerimisesemed kitsendavad üksteist: kui samaks tegevuseks on nõutav mitme loa andmine, siis ei anta varasema loa adressaadile absoluutset õigust, vaid see õigus on seatud sõltuvusse täiendava loa saamisest.⁴ Omaniku nõusolek peab igal juhul olema olema.

1.1.1. Eriseadustest tulenevad piirangud

Peamisteks looduskaitsealisteks piiranguteks ehitamisel on **looduskaitseaduse** (LKS) § 30 kohaselt sihtkaitsevööndid, mis on kaitseala maa- või veeala seal väljakujunenud või kujundatavate looduslike ja poollooduslike koosluste säilitamiseks. Kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti, on sihtkaitsevööndis keelatud uute ehitiste püstitamine.⁵

Lisaks sihtkaitsevööndile on ka piiranguvöönd, see on kaitseala maa- või veeala, kus majandustegevus on lubatud, arvestades LKS-iga sätestatud kitsendusi. Kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti, on piiranguvööndis keelatud ehitise, kaasa arvatud ajutise ehitise, püstitamine ning rahvuspargis ehitise väliskonstruktsioonide muutmise.⁶

Lisaks EhS-ile, mis ütleb, et ehitada ei või ilma ehitusloale märgitud maaüksuse või ehitise omaniku loata, ei või LKS § 14 lõike 1 punktide 8, 9 kohaselt kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta anda ehitusluba.

Üldplaneeringu eesmärk on ranna ja kalda piiranguvööndi ning ehituskeeluvööndi täpsustamine LKS-is sätestatud korras. Ehituskeeluvöönd on sätestatud detailplaneeringus. Ehituskeeluvöönd koosneb üleujutatavast alast ja LKS §-des 37–39 sätestatud vööndi laiusel.⁷ Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi suurendamine saab toimuda üldplaneeringu

³ Pilving, I. 2006. Haldusakti sidusus, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 153-154.

⁴ *samas* lk 168.

⁵ Looduskaitseadus. 21.04.2004. -RT I 2004, 38, 258, RT I 2009, 3, 15, § 30 lõige 1, 2 punkt 3.

⁶ *samas*, § 31 lõige 1, 2 punkt 8.

⁷ *samas*, § 35 lõige 4.

suurendamisega, vähendamine aga Keskkonnaameti nõusolekul.⁸ Näiteks Pirita Selveri ehitamisel vähendati ehituskeeluvööndit uue detailplaneeringu kehtestamise kaudu.

Peamisteks muinsuskaitsealisteks piiranguteks ehitamisel on **muinsuskaitseaduse** (MuKS) § 24 lõikest 1 ja §-st 35 tulenev nõue, et ehitustööde teostamiseks kinnismälestise ja muinsuskaitsealal paikneva ehitise juures on tarvilik muinsuskaitsealiste eritingimuste, projektide ning tööde alustamiseks loa olemasolu, ehitustööde teostamiseks kinnismälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise ehitamisest peavad olema teadlikud nii Muinsuskaitseamet kui ka KOV. Tuleb aga rõhutada, et kindlasti ei asenda muinsuskaitsealistelised eritingimused ja projektid ning tööde alustamise luba MuKS-i tähenduses ehitusloa väljastamise nõuet, kui ehitusloa olemasolu on EhS kohaselt nõutav.⁹ Ehitus-, maaparandus- ja teetöid ning mälestist ohustada võivaid muid töid tehakse Muinsuskaitseameti loal tingimustel, mis tagavad mälestise säilimise.¹⁰

Kui ehitatakse üle 45 m ehitist on lisaks ehitusloale kohustuslik ka Lennuameti luba. **Lennuseaduse** (LennS) § 35 ütleb, et maapinnast üle 45 m kõrguse ehitise ehitamine peab olema kooskõlastatud Lennuametiga. Lennuametiga tuleb kooskõlastada ka selliste ehitiste, mis eraldavad märgatavates kogustes gaasi, suitsu, veeauru või halvendavad mingil muul viisil nähtavust lennuvälja lähiümbruses.

Ehitamisele seab piiranguid ka **raudteeseaduse** (RautS) § 10 lõige 5¹, mille kohaselt võib raudteeveeremid ehitada ettevõtja, kellele Konkurentsiamet on andnud raudteeveeremid ehituse tegevusloa. RautS § 72 lõike 1 punkti 5 kohaselt on Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA) pädevuses raudtee-ehituse ehitusloa väljaandmine ning selle kehtetuks tunnistamise otsustamine.

Elektrituruseaduses sätestatud võrgu või liini ehitamiseks väljastatakse ehitusluba, arvestades EhS § 23 lõikes 5 sätestatud, lähtudes sellest, et jaotusvõrgu ehitamiseks väljastatakse ehitusluba sellele jaotusvõrguettevõtjale, kelle tegevusloas märgitud teeninduspiirkonnas võrgu ehitamiseks ehitusluba taotletakse. Sätet ei kohaldata järgnevalt nimetatud liini ehitamise suhtes:

⁸ Looduskaitseadus. 21.04.2004. -RT I 2004, 38, 258, RT I 2009, 3, 15, § 4 lõiked 2 ja 3.

⁹ 5.Haavasalu, K. Muinsuskaitsealistelised piirangud ehitamisel. Ehitaja käsiraamat, 2008 Tallinn: Presshouse OÜ, lk 54-59.

¹⁰ Muinsuskaitseadus. 27.02.2002.- RT I 2002, 27, 153, RT I 2008, 51, 287. § 40 lõige 1.

- 1) põhivõrgu ja riigipiiri ületava suurema kui 35 kV pingega vahelduvvooluliini ehitamiseks väljastatakse ehitusluba põhivõrgu kaudu võrguteenuse osutamiseks tegevusluba omavale põhivõrguettevõtjale;
- 2) riigipiiri ületava alalisvooluliini ehitamiseks väljastatakse ehitusluba liinivaldajale, kellel on tegevusluba selle liini kaudu elektrienergia edastamiseks;
- 3) otseliini ehitamiseks väljastatakse ehitusluba liinivaldajale, kellel on tegevusluba selle liini kaudu elektrienergia edastamiseks.¹¹

Avalikult kasutatavate teede ehitamiseks, remontimiseks ja nimetatud teetööde ehitusjärelvalveks, teede hooldamiseks, kõikide teede projekteerimiseks ning projekti ekspertiisi tegemiseks on nõutav tegevusluba. Teehoiutööde tegevuslubasid annab välja Maanteeamet.¹²

Veeseaduse kohaselt annab KOV oma halduspiirkonnas nõusoleku vee erikasutuseks. Vee erikasutusloa annab Keskkonnaamet.¹³ Maavarade ja maa-ainese kaevandamist veekogu põhjast või sellele toetuvate ehitiste rajamist tuleb korraldada nii, et selle tagajärjel ei kahjustuks vesi, vee-elustik ega veekogu kaldad.¹⁴ Veekogu ja põhjaveekihi seisundit mõjutava uue või rekonstrueeritava ehitise ehitamisel peab tagama vee kaitse reostamise ja liigvähendamise, veekogu kaitse risustamise eest, arvestama teiste maaomanike ja veekasutajate huve ning kindlustama joogiveevarustatuse. Loa veekogu ja põhjaveekihi seisukorda mõjutavate tööde tegemiseks veekogul ja veekaitsevööndis annab KOV maaomaniku ja veekasutaja nõusolekul.¹⁵

¹¹ Ehitusseadus¹. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297, RT I 2009, 20, 132, § 23 lõige 5¹.

¹² Teeseadus. 17.02.1999.- RT I 1999, 26, 377, RT I 2009, 15, 93. § 25¹ lõige 1 ja 25⁴ lõige 1.

¹³ Veeseadus. 11.05.1994.- RT I 1994, 40, 655, RT I 2009, 3, 15. § 3 lõige 2 punkt 1, § 9 punkt 5.

¹⁴ *samas*, § 31 lõige 1.

¹⁵ *samas*, § 32 lõiked 1, 2.

1.2. Ehitusluba

Tööde alustamise eelduseks on ehitusluba, mille väljastab ja tunnistas kehtetuks KOV. See on haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavandatavate ehitustööde vastavust ehitusnõuetele, projekteerimistingimustele, planeeringutele, tervisekaitse-, tuleohutus- ja keskkonnanõuetele ning muudele nõuetele juba enne ehitustööde alustamist. Eelkontroll on vajalik, et vältida asjaolude pöördumatut muutumist seoses võimaliku õigusvastase ehitustegevusega või mittenõuetekohase ehitise valmimisega. Muuhulgas peavad ehitamist reguleerivad normid tagama tulevase ehitisega mõjutatud kinnisasjade omanike õiguste kaitse. Seega korrastab ehitusluba ehitaja ja võimalike puudutatud isikute vahelisi suhteid arendataval maa-alal.¹⁶ Puudutatud isikud on naabrid, pereliikmed ja ka teised piirkonnas elavad isikud, keda ehitise mõjutab kaudselt. Loakohustusega on riik klassikaliselt püüdnud selgusele jõuda riskantse tegevuse kahjutuses enne selle alustamist ja vältida niimoodi sekkumise vajadust hilisema järelevalve raames.

Ehitusluba peab taotlema kui ehitatakse uut ehitist, laiendatakse, konserveeritakse, rekonstrueeritakse või lammutatakse olemasolevat ehitist või muudetakse ehitise tehnosüsteeme. Väikeehitise puhul, millele ei ole avalikkusele suunatud funktsiooni, puhul ei pea ehitusluba taotlema. Võrdluseks toob autor näiteks bussipeatuse, mis on küll väikeehitis, kuid sellel on avalikkusele suunatud funktsioon, seega tuleb selle ehitamiseks ehitusluba taotleda.

Ehitusluba taotlev isik peab esitama ehitusloa taotluse, ehitusprojekti, mis vastab ehitusloa taotlemisel ehitusprojektile esitatavatele nõuetele ja on koostatud või kontrollitud EhS §-s 47 nimetatud projekteerimises pädeva või kontrollitud EhS §-s 47 nimetatud ehitusprojektide ekspertiiside tegemises pädeva vastutava spetsialisti poolt ja mis on seadustega ettenähtud juhtudel heaks kiidetud, tasuma riigilõivu.¹⁷ Ehitusluba antakse ehitusloa taotlejale, välja arvatud EhS § 23 lõigetes 4, 5 ja 5¹ nimetatud juhtudel.

Kuni 30. aprillini kehtinud EhS kohaselt antakse ehitusluba ehitusloa taotlejale. Eranditeks on ehitusluba ehitise lammutamiseks, mis väljastatakse ehitise omanikule. 1. maist 2009. a

¹⁶ TlnHKo 12.04.2004 nr 3-1756/2004.

¹⁷ Ehitusseadus¹. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297, RT I 2009, 20, 132, § 23 lõige 2 ja 3.

saab taotleja olla ainult maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanik korteriomanike häälteenamuse alusel. Ehitusluba territoriaal- või sisemerel ehitamiseks väljastatakse isikule, kelle suhtes on kinnistusraamatusse kantud vastav asjaõigus või kes on sõlminud vastava asjaõiguslepingu või sellise asjaõiguslepingu sõlmimist kinnitava notariaalselt kinnitatud kokkuleppe või kellel on seadusest tulenev teisele isikule kuuluva maa kasutamise õigus. Ehitusluba teisele isikule kuuluvale kinnisasjale tehnovõrgu või -rajatise ehitamiseks väljastatakse kinnisasja omaniku nõusolekul. Kinnisasja omaniku nõusolek ei ole vajalik, kui ehitusloa taotleja kasuks on seatud sundvaldus. Ehitusloa väljastamisest teavitatakse kinnisasja omanikku. Kui ehitis on mitme isiku ühises omandis, peavad ehitusloa taotluse ehitise lammutamiseks esitama ehitise omanikud ühiselt. Ehitusloa väljastamisest teavitatakse kinnisasja omanikku.¹⁸ Autor märgib veelkord ära, et ehitusluba ei anna õigust ehitada ehitusloale märgitud maaüksuse või ehitise omaniku või kaasomanike loata.

EhS § 22 lõike 1 kohaselt on ehitusluba KOV-i nõusolek:

- 1) püstitada ehitusloale märgitud maaüksusele ehitis ja ehitise teenindamiseks vajalikke rajatise;
- 2) laiendada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa;
- 3) rekonstrueerida ehitusloale märgitud ehitist või selle osa;
- 4) lammutada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa.

Kuni 30. aprillini kehtinud EhS § 22 lõige 2 ütleb, et ehitusluba annab ühtlasi õiguse ehitise tehnosüsteemide muutmiseks. Ehitusluba ehitise laiendamiseks annab ühtlasi õiguse ka sama ehitise rekonstrueerimiseks.¹⁹

¹⁸ Ehitusseadus¹. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297, RT I 2009, 20, 132, § 23 lõiked 4, 5.

¹⁹ *samas*, § 22 lõige 2.

1.2.1. Mida KOV ametnik ehitusloa väljastamisel kontrollima peab

KOV ametnik peab kinni ehitusõigusest, mis on detailplaneeringuga määratav tingimuste kogum, millega määratletakse krundi kasutamise sihtstarve, hoonete suurim lubatud arv krundil, hoonete lubatud suurim ehitusalune pindala ja hoonete lubatud suurim kõrgus ning korruselisus. Ehitusõiguse detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel määratakse KOVi kehtestatud projekteerimistingimustega.²⁰

Alljärgnev loend sisaldab autori arvates peamist, milles peab KOV ametnik enne ehitusloa väljastamist veenduma:

1. ehitusprojekt vastaks ehitusprojektile esitatavatele nõuetele või ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule või projekteerimistingimustele;
2. ehitusprojekti on arvestatud ehitisele esitatavad nõuded;
3. ehitusprojekti koostamisel on arvestatud ehitusprojekti koostamisele või EhS §-s 47 sätestatud nõudeid ehitusprojekti koostajale või kontrollijale;
4. ehitise, välja arvatud üksikelamu, suvila, aiamaja, taluhoone ja väikeehitise, püstitamiseks koostatud ehitusprojekt tugineb ehitatava ehitise asukoha ehitusgeoloogiliste ja ehitusgeodeetiliste uuringute tulemustele;
5. ehitusloa taotlus vastab nõuetele;
6. ehitusloa taotlemisel ei ole esitatud valeandmeid;
7. ajutise ehitise ehitamise korral ehitise kasutamise taotletav aeg on sama, mis KOV määratud ehitise kasutamise aeg;
8. on tasutud riigilõiv;
9. on hinnatud oluline keskkonnamõju, kui see on nõutav
10. ehitusprojekt on kooskõlastatud vajalike ametkondadega.

Ehitisele esitatavate nõuete juures tuleb arvestada muuhulgas ka nõudega, et kolmandate isikute (naabrite) õigusi ei piirataks ebaproportsionaalselt. See nõue on diskretsioonilise iseloomuga. Näiteks kui õigusaktide, sh planeeringutega etteantud piirides on võimalik valida naabri õiguste ulatuslikuma ja vähem ulatusliku kahjustamise vahel, ilma et üks valik kahjustaks ehitusloa taotleja huve olulisel määral teisest enam, tuleb proportsionaalsuse põhimõtet arvestades eelistada naabri õiguste väiksemat kahjustamist.

²⁰ Tallinna linna ehitusmäärus. 01.07.2003.- Tvk m 27.05.2004 nr 20 jõust. 01.07.2004, § 2 punkt 26.

Seega on ehitusloa ülesanne endiselt ka naabrite vaheliste huvidekonfliktide lahendamine.²¹ Naabrite huvidega arvestamisel kasutab KOV ametnik kaalutusõigust.

Detailplaneering ei määra täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, see sõltub ehitise projektist. Kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on KOV ametnik kohustatud ehitusloa andmisel kontrollima, et ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestaks tasakaalustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve, samuti avalikke huve.²²

Enne EhS jõustumist ehitatud ehitise ei pea vastama EhS §-s 3 sätestatud ehitisele esitatavatele nõuetele, välja arvatud ehitise ohutusele sätestatud nõuete osas. Näiteks ei pea ehitise vastama energiatõhususe miinimumnõuetele.

Enne ehitusloa väljastamise kooskõlastatakse projekt erinevate asutustega. Ehitusprojekti kooskõlastamisel osalevad näiteks Tallinnas Tallinna Tervisekaitsetalituse Harjumaa osakond, Veterinaar- ja Toiduameti Harjumaa Veterinaarakeskus, Põhja-Eesti Päästkeskuse Järelevalve teenistus, Tööinspektsiooni Põhja inspeksioon, Tallinna Keskkonnaamet, Tehnilise Järelevalve Amet, kui planeeritavale maa-alale jääb miljöväärtusega ala siis Tallinna Kultuuriväärtuste Amet, Maa-ameti ja muidugi vastavate linnaosade valitsused.

Päästeseaduse kohaselt peab päästeasutus andma nõusoleku nendele ehitusprojektidele, mille järgi ehitatavale ehitisele on kehtestatud tuleohutusnõuded.²³

Osa ehitustegevust reguleerivad seaduse aga näevad ette võimaluse riikliku järelevalve teostajal kontrollida ehitise vastavust nõuetele (nt rahvatervise seadus näeb ette Tervisekaitseinspektsiooni kooskõlastuse). Seadused aga ei pane kohustust, et enne ehitusloa väljastamist oleks sellise järelevalveinstitutsiooni kooskõlastus olemas. Lähtuvalt HMS §16 peab KOV tegema iga ehitusloa taotlemise puhul kindlaks, millise institutsiooni arvamust tuleb enne ehitusloa väljastamist küsida. Arvamuse küsimisel peab KOV lähtuma kaalutlusest, et vältida teiste haldusorganite koormamist ilmaasjata.

²¹TlnRgKo 27.01. 2005 nr 2-3/217/2005.

²²RKHK 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03.- RTIII, 04.07.2003, 23, 229, punkt 21.

²³Päästeseadus. 23.03.1994.- RT I 1994, 28, 424, RT I 2008, 35, 213, § 21 lõige 9.

KOV kontrollib, kas mälestistega seotud töid tegevatel isikutel on kehtestatud korras väljastatud uurimis- ja tegevusload (nt raudteeluba, vee erikasutusluba), lisaks mälestistele ka muinsuskaitsealal paiknevate ehitistega seotud tööd ja asjaomased projektid on kooskõlastatud Muinsuskaitseametiga;²⁴

Ehkki ehitusluba ei anna õigust ehitise kasutamiseks, on ehitise kasutamist starbele ja kasutamise õiguspärasusele hinnangu andmine ehitusloa taotluse läbivaatamisel vältimatu. Isegi kui ehitist vastab nõuetele, kuid tema kasutamine oleks õigusvastane, on ehitusloa andmine välistatud. Riigikohus on tehnoarajatiste puhul selgitanud: „Hinnata tuleb ka seda, kas sellist tehnoarajatist on võimalik hiljem majanduslikult efektiivselt kasutada. Ehitusloa andmine, kui ehitist ei ole tõenäoliselt võimalik õiguslikult või tehniliselt kasutada või ei ole see majanduslikult otstarbekas, on iseenesest ebaseaduslik.“²⁵ Selle seisukohaga tuleb nõustuda, sest ehitusloa eesmärk ei ole vaid ehitustöödest tulenevate ohtude vältimine, vaid ka ehitise hilisema püsimise ja kasutamisega seotud konfliktide lahendamine.²⁶

1.3. Ehitusloa kehtetuks tunnistamine

Haldusakti kehtetuks tunnistamise lubatavus on reguleeritud haldusmenetluse seaduse (HMS) § 64ga, selle paragrahvi lõik 2 ütleb, et haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. EhS § 28 ei sätesta otsesõnu, et ehitusluba tuleb kehtetuks tunnistada, järelikult tuleb seda teha kaalutusõiguse alusel.

Arvestades isiku usaldust (HMS § 67), võib õigusvastase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti. Haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima (HMS § 66 lõige 2 punkt 2). Haldusakti võib sel juhul tunnistada kehtetuks asjaolude muutumisest alates, kui isik, kelle kahjuks haldusakt kehtetuks tunnistatakse, on jätnud

²⁴ Muinsuskaitse seadus. 27.02.2002.- RT I 2002, 27, 153, RT I 2008, 51, 287, § 9 lõige 1 punkt 4,5.

²⁵ RKHK 3-3-1-33-05, punkt 9.

²⁶ RKHK 3-3-1-42-05, punktid 18, 36.

süüliselt täitmata kohustuse teatada asjaolude olulisest muutumisest (HMS § 66 punkt 4). Näiteks EhS muutmise seaduses on välja toodud juhud, millal isik peab kindlasti uue ehitusloa taotlema, need on välja toodud lõputöö punktis 1.6, mis käsitleb EhS muutmise seaduse muudatusi võrreldes enne 1. mail 2009 a kehtinud EhS-iga.

EhS § 28 lg 1 kohaselt võidakse tunnistatakse ehitusluba kehtetuks, kui:

- 1) ehitatav ehitise on ohtlik inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale või
- 2) ehitise omanik või ehitist omavoliliselt ehitav isik ei täida käesoleva EhS § 61 lõikes 1 või § 64 lõikes 2²⁷ nimetatud ettekirjutust või
- 3) ehitusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid või
- 4) ehitise omanik taotleb ehitusloa kehtetuks tunnistamist või
- 5) muutuvad ehitusloale kantud ehitise olulised tehnilised andmed või
- 6) ehitamise käigus muudetakse ehitise kasutamise otstarvet.

1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS lisab veel mõned kehtetuks tunnistamise alused, need on kajastatud töö punktis 1.6.

EhS § 28 lõige 2 ütleb, et ehitusluba tunnistatakse kehtetuks²⁸ 10 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast või EhS § 28 lõikes 1 nimetatud KOV-i teadasaamise päevast arvates.

EhS § 25 lõige 2 sätestab, et ehitusluba kaotab kehtivuse, kui ehitamist ei ole alustatud kahe aasta jooksul ehitusloa väljastamise päevast arvates. EhS § 25 lõige 3 kohaselt loetakse ehitamise alustamise päevaks esimest ehitusprojektile vastavate tööde tegemise päeva. Ehitamise alustamine vähemalt kahe aasta jooksul on oluline näiteks seetõttu, et ehitusmaterjalid ja tehnoloogia on pidevas muutumises, paari aasta möödudes ei ole võimalik ehitistele ja ehitamisele kehtestatud nõuded enam samad, see toob kaasa uue ehitusloa taotlemise vajaduse. Selle sätte mõistmiseks on oluline ka Tallinna Halduskohtu 15.11.2006 tehtud otsus nr 3-06-786. Selle kohtulahendi puhul on ehitusluba ehitustööde mittealustamise pärast kehtetu, sellest lahendist nähtub ka asjaolu, et ehitusloa andmise ajast arvates on omanikud suuremas enamuses vahetunud ning uued omanikud ei ole ehitamisega nõus. Seega ajaline piirang ehitusloa kehtimisele ehitustööde alustamise

²⁷ 1. mail kehtima hakanud EhS-i kohaselt EhS § 64 lõikes 3 nimetatud ettekirjutust.

²⁸ 1. mail kehtima hakanud EhS lisab, et "või keeldutakse ehitusloa kehtetuks tunnistamisest".

nõudega on igati põhjendatud- ajaga muutuvad nii ehitamisele esitatavad nõuded, kui võib vahetuda ka omanikering.

Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et haldusakti tühistamise tagasiulatava mõju tähendus seisneb ennekõike selles, et tühistamine võimaldab haldusakti vahepealsete tagajärgede osas tagasi täita²⁹, nt nõuda ehitise lammutamist. Kui ehitusluba tunnistatakse pärast ehitise valmimist kehtetuks vaid edasiulatuvalt, jääks ehitusluba varem toimunud ehitamise endiselt reguleerima, senist ehitamist tuleks ka peale kehtetuks tunnistamist käsitada õiguspärasena.

Ehitada soovivat kinnistuomanikku on asjaõigusseaduse (AÕS-i) (§-de 143-154) naabrusõigusliku regulatsiooniga piiratud ja nende täpsustavate sätete tõttu ei anna ehitusluba õigust ehitada naabrite huvide vastaselt. Riigikohtu halduskolleegium märkis, et ehitamisega põhjustatud varjavate mõjutuste lõpetamist saab nõuda, „kui see kahjustab teise isiku omandiõigust ja ehitise ei ole kooskõlas ehitamist reguleerivate normidega“.³⁰ Ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on selle mõttega ühinenud, lisades omalt poolt, et „varjav mõjutus võib osutada keelatud mõjutuseks, mille lõpetamist võib omanik nõuda vastavalt AÕS § 89 lõikele 1 üldjuhul vaid siis kui ehitise ei ole kooskõlas ehitamist reguleerivate normide ja nõuetega ning sellega rikutakse teise isiku omandiõigust.“³¹ Seega korrastab ehitusluba ka kinnisasja omaniku ja võimalike puudutatud isikute vahelisi (naabrite) suhteid.³²

Otsustamaks kasutusloa andmise võimalikkuse üle on kohtud sisuliselt lahanud küsimust, kas juurdeehitus on vaid formaalselt (s.t ehitusloa taotlemata jätmise tõttu) õigusvastane või ka sisuliselt vastuolus materiaalõiguse normidega, millega on kehtestatud nõuded ehitamisele ja ehitistele. Kui juurdeehitus on sisuliselt kehtivate planeeringutega, ehitusnormide ja muude ehitise suhtes kohaldatavate normidega kooskõlas või kooskõlla viidav, oleks omanik tõenäoliselt saanud juurdeehituse püstitada ka korrektselt käituses, s.t enne tööde alustamist ehitusluba taotledes. Niisugusel juhul ei ole naabri õigusi tegelikult kahjustatud või need kahjustused on kõrvaldatavad muude meetmetega. Kui ehitise ei riku seejuures kellegi teise ega ka avalikke huve, ei saa KOV teha lammutamisettekirjutust

²⁹ RKHK 3-3-1-21-03, 14, RVast § 11 lg 1, HMS § 69.

³⁰ RKHK 3-3-1-42-03, punkt 18.

³¹ RKHK 3-3-1-33-05, punkt 14 jj.

³² Pilving, I. 2006. Haldusakti siduvus [doktoritöö], Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

ainuüksi karistusena omavolilise ehitamise eest. Omanik on ehitusnorme rikkunud vaid formaalselt ja sisulised puudused on täies ulatuses kas kõrvaldatud või kõrvaldatavad.³³

1.4. Kaalutusõigus

Kaalutusõiguseks nimetatakse olukorda, kus asutus võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma (HMS § 4 lõige 1). Nagu juba ka eelpool mainitud, ei peaks EhS § 28 loetelus toodud juhtudel ehitusluba ilmtingimata kohustuslikus korras kehtetuks tunnistama, ehitusloa kehtetuks tunnistajal peab olema kaalutusõigus otsustamiseks, kas ehitusluba tuleb kehtetuks tunnistada või on võimalik kasutada muid vahendeid ehitamise õiguspärasuse tagamiseks (näiteks ehitada väiksem ehitis, mis naabrite õigusi vähem või üldse mitte kahjustaks).

Ehitusloa kehtetuks tunnistamine (EhS § 28 lg 1 punktides 1 kuni 7 esinevatel alustel, 1. mail kehtima hakanud EhS-i on lisaks eelnevale toodu juurde ka punktid 8 – 10) toimub diskretsiooni korras.³⁴ Lisaks EhS § 28 toodud juhtudele, mil on tegemist materiaalse õigusvastasusega, tuleb hinnata formaalset õigusvastasust ehk menetlusnormide rikkumist. HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Kui asi läheb kohtusse, annab kohus hinnangu formaalsele ja materiaalsele õigusvastasusele. Hindab, kas formaalne õigusvastasus on niivõrd kaalukas, et olenemata võimalikule materiaalsele õigusvastasusele tuleb haldusakt kehtetuks tunnistada. Näiteks Riigikohtu Halduskolleegiumi 29.05.2006 lahendi nr 3-3-1-23-06 puhul sai määravaks KOVi ärakuulamisõiguse kohaldamata jätmine.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetele tuginedes asunud seisukohale, et PS §-st 14 tuleneb isiku põhiõigus heale haldusele. Nimetatud õiguse põhiosaks olev kõikidele nõuetele vastav haldusmenetlus on ideaal, mis peaks õigusriigis olema haldustegevuse reegliks. Tegelikkus kahjuks aga erineb sellest: haldusmenetluses võib kas haldusorgani tahtlusest, teadmatusest või lihtsalt tähelepanematuses esineda formaalseid eksimusi, mistõttu tekib küsimus nende vigade

³³ RKHK 3-3-1-64-02, punktid 10, 15.

³⁴ TlnRgK 3-05-798.

võimalikest õiguslikest tagajärgedest.³⁵ Vorminõuete mittejärgimine on esmane märk sellest, et võib esineda ka materiaaõiguslik viga.

Kaalutusõiguse kohaldamine on materiaaõiguse küsimus. See kujutab endast kaalutusotsuse materiaalse õiguspärasuse kindlakstegemist. Riigikohtu Halduskolleegium on mitmetes oma lahendites leidnud, et menetlus- ja põhjendamisevead tekitavad kahtlusi kaalutusotsuse sisulises õiguspärasuses. Formaalsete vigade tõttu ei pruugi olla võimalik kaalutusotsuse materiaalset õiguspärasust kontrollida.

Kaaluda tuleb nii kaalutusotsuse adressaadi kui ka avalike ja kolmandate isikute huviseid. HMS § 6 põhimõttest tulenevalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Kui tegemist on aga sellise menetlus- ja vorminõuete rikkumisega, mille tulemusena ei ole kohtul võimalik veenduda, et kaalutusotsuse tegemisel saavutati õiguspärane lahend, on tegemist õigusvastase kaalutusotsusega (haldusakt tuleb tühistada).³⁶

Kaalutusõiguse kohaldamisel peab arvestama järgmiste piiridega: kaalutusnormi objektiivsed piirid, seaduse (kaalutusnormi) eesmärk, põhiseaduslikud väärtused, halduse enesesidumine ja halduspraktika. Nimetatule lisandub üks mitteõiguslik kaalutusõiguse kohaldamise piir, milleks on otstarbekuse kriteerium. Kui vastavatest piiridest kinni ei peeta, on tulemuseks kaalutusvead.³⁷

Kaalutusõiguse puhul ei saa väita, et ehitusloaga üksnes tuvastatakse projekti kooskõla naabri õigustega. Ehitusloaga toimub põrkuvate õiguste konstitutiivne kujundamine ning ehitamisega ja ehitise kasutamisega põhjustatavate ette nähtavate tagajärgede legaliseerimine, kui kavandatud ehitist ei ole ümber ehitamata võimalik muul moel kasutada (kui ei ole muid võimalusi naabri õiguste kaitseks, siis hakatakse ehitusluba kehtetuks tunnistama, muidugi ainult sellel juhul, kui ületatakse naabri õigusi riivava akti lubatud piir).³⁸ Kas üldse on vaja sekkuda, sekkumise ulatuse ning mis vahendeid valida ja kui suurel määral kellegi õigusi riivata – on asutuse otsustada.³⁹

³⁵ Parrest, N. 2005. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. *Juridica* nr 4, lk. 240-249.

³⁶ Aedmaa, A. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 277.

³⁷ *samas*.

³⁸ Pilving, I. 2006. Haldusakti siduvus [doktoritöö], Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

³⁹ Aedmaa, A. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 277.

HMS § 64 lõikest 2 ning EhS § 28 lõikest 1 tulenevalt on haldusorganil haldusakti kehtetuks tunnistamisel kaalutusõigus. HMS-ist tuleneb haldusakti kehtetuks tunnistamine kohustus ainult juhul kui langeb ära kestvalt õigusi piirava haldusakti andmise alus õiguslike või faktiliste asjaolude muutumise tõttu (HMS § 64 lõige 3) ehk kui isikul ei ole enam õigust haldusakti saada. Kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid (HMS § 64 lõikes 3).

HMS § 64 lõikes 3 juhul on tegemist mitteammendava loeteluga, olenevalt konkreetsest olukorrast võib kaalumisele tulla veel täiendavaid asjaolusid. Näiteks on isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel olulisel kohal proportsionaalsuse printsiip, s.t kehtetuks tunnistamine peab olema sobiv, vajalik ja ei tohi kahjustada isiku õigusi rohkem kui vaja.⁴⁰

Kaalutusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Kaalutusõiguse kohaldamise kohustus ei tähenda, et haldusorgan peab igal juhul tegutsema. Nimelt hõlmab otsustuskaalutus haldusorgani pädevust mittetegutsemiseks.

Lisaks võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõttele võivad kaalutusotsuse sisu mõjutada muud õiguslikud aspektid (nt usalduse kaitse, õiguspärase ootuse põhimõte), kuid nende mõju ei ole nii laialdane. Usalduse kaitset rõhutatakse ka HMS-is, mille § 67 kohustab haldusorganit haldusakti kehtetuks tunnistamisel arvestama isiku usaldusega.

1.4.1. Kaalutusvead

H. Maureri kohaselt on **kaalutluse ületamisega** tegemist juhul, kui haldusorgan valib ühe kaalutusnormis mitte ettenähtud õigusliku tagajärje. Ületamisega on tegemist ka siis, kui

⁴⁰Aedmaa, A. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 347.

valitus õiguslik tagajärg jääb küll kaalutlusnormis ettenähtud piiridesse, kuid täidetud ei ole kaalutlusnormi abstraktne faktiline koosseis.⁴¹

Kaalutlusõiguse mittekasutamise korral on tegemist olukorraga, kus kaalutlusõiguse teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on võimalik kaaluda.⁴²

Kaalutlusõiguse väärkohaldamine esineb juhul, kui haldusorgan ei järgi seaduse (kaalutlusnormi) eesmärki või kui ta ei arvesta kaalumisel olulisi asjaolusid. Selle vea kontrollimisel ei tule juhinduda mitte küsimusest, kas tulemus on õige või vale, vaid küsimusest, kas vea ärahoidmine oleks mingil põhjusel võinud viia teisele hinnangule. Kaalutlusõiguse väärkohaldamine on kõige levinum kaalutlusviga. Kaalutlusviga, mille näol ei ole tegemist kaalutlusõiguse kohaldamata jätmise või ületamisega, seisneb kaalutlusõiguse väärkohaldamises.⁴³

Töös kajastatud kohtulahenditest tuleb selgelt välja, et KOV ametnikud on teinud kaalutlusvigu. Näiteks on antud ehitusluba väga vanale majale katusekorruse väljaehitamiseks, seejuures ekspertiisi tellimata. Samuti kohtulahendi puhul, kus anti ehitusluba liiga kõrge maja ehitamiseks, mille tulemusel on naabri korterisse langeva päevavalguse hulk vähenenud. Seda oleks saanud ära hoida sellega, kui oleks võetud arvesse asjaolu, et suurema tagasiastega ehitusprojekt kahjustaks naabri õigusi vähem.

1.5. Naabrite õigused

Üksnes subjektiivsed avalikud õigused võivad olla aluseks kinnistunaabri kohtu kaudu täitmisele pööratavale õigusele kaitsta ennast pädeva haldusorgani poolt väljastatud ehitusloa vastu. Subjektiivne avalik õigus on kodaniku õiguslik seisund, milles viibides tal on õigus tema individuaalsete huvide kaitseks vastuvõetud õigusnormide alusel riigilt midagi nõuda.⁴⁴

⁴¹ Pikamäe, K. 2003. Kaalutlusõigus ja selle kohtulik kontroll. [magistritöö], Tartu: Tartu Ülikooli õigusinstituut, lk 36.

⁴² Pikamäe, K. 2003. Kaalutlusõigus ja selle kohtulik kontroll. [magistritöö], Tartu: Tartu Ülikooli õigusinstituut, lk 83.

⁴³ samas, lk 83.

⁴⁴ Keller, M. 2006. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabusõiguses-*Juridica* nr 7, lk 471-478 punkt 2.3.

Saksa õigusese eristatakse kahte liiki naabrit kaitsvaid ehituseeskirju: selliseid, mis normi sisu alusel vahendavad naabri kaitset üldiselt, ja selliseid, mis teevad seda ainult osaliselt.⁴⁵

Kolmandat isikut kaitsvate üldiste normide olemasolu korral on normiandja naabrite konkureerivate huvide konflikti juba õigusnormi tasandil täielikult ja lõplikult reguleerinud. Juhul kui ehitusluba ja/või ehitusprojekt sellises õigusnormis loetletud tunnuste kogumist kolmanda isiku kahjuks kõrvale kaldub, on sellega samuti rikutud kolmanda isiku subjektiivset õigust ja järelkult on tal õigus kaitsele.⁴⁶

Naabrit osaliselt kaitsvad normid nõuavad lisaks normi objektiivsele rikkumisele veel hinnangu andmist üksikjuhtumi asjaolude alusel. Praktikas tähendab see näiteks seda, et halduskohtunik peab naabrit osaliselt kaitsvate ehituseeskirjade kohaldamise õiguspärasuse kontrollimiseks tihti kohtumajast lahkuma ja looma endale paikvaatluse käigus pildi tegelikest asjaoludest. Alles normi sisu ja üksikjuhtumi asjaolude hindamise kombinatsioon määrab ära, kas üksikjuhtumil on tegemist naabri kaitseõigusega.⁴⁷ Nt kuidas detailplaneeringuga lubatav kõrvalmaja kõrgus mõjutab naabrit.

Eelnev ei tähenda iseenesest, et kõik varjavad mõjutused on keelatud, vaid eelkõige seda, et ka varjavaid mõjutusi tuleb avalikul võimul ehitamise reguleerimisel silmas pidada ning kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega võimalust mööda vältida. Ehitamisega kaasnevatest mõjutustest tingitud huvide ja õiguste konfliktid tuleb lisaks asjaõigusele lahendada ka ehitamist reguleerivate üldnormide ning konkreetsete kinnisasjadega seoses planeeringute ja ehituslubadega.⁴⁸

„Naaberkinnisasjadelt tulenevaid mõjutusi ja naabritevahelisi suhteid seoses kinnisasjadele ehitamisega reguleeritakse nii avaliku kui ka eraõigusega. Eraõiguslikult on suhete sisustamisel esmatähtis AÕS-ist tulenev omandi kaitse ja naabrusõiguste regulatsioon. Avalik-õiguslikult reguleeritakse ehitamisega seotud naabrusõigusi esmajoones planeerimisseaduse (PlanS-i) ja EhS-iga. Mõlemad regulatsioonid peavad aitama tagada nii naaberkinnisasjade omanike tasakaalustatud õigusi kui ka avalikke huve.“⁴⁹ Riigikohtu

⁴⁵ *samas* punkt 2.5.

⁴⁶ Keller, M. 2006. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses-*Juridica* nr 7, lk 471-478 punkt 2.5.

⁴⁷ *samas*, punkt 2.5.

⁴⁸ RKHK 3-3-1-42-03, p 18.

⁴⁹ RKHK 3-2-1-33-05, p 10.

tsiviilkolleegiumi tsiteeritud põhjendusest nähtub, et naabritevaheliste suhete eraõiguslik korraldus peab arvestama ka avalike huvidega ning avalik-õiguslik normistik kaitsma ka kinnistuomaniku ja tema naabri õigusi.⁵⁰

KOV ametnik peab kaaluma, kumb väärib konkreetses juhtumis rohkem kaitset, kas avalik või isiku huvi. Kuigi iga juhtum on ainulaadne, tuleb kindlasti abi otsida ka kohtupraktikast. Kuigi naabrid tihti peavad kõrvalkrundil toimuvat ehitustegevust taluma, on KOV-il ikkagi kohustus motiveeritult kaaluda erinevaid variante ning leida naabrite huve ja õiguseid võimalikult vähesem määral kahjustav lahendus. Näiteks linnas elav naaber ei saa eeldada, et tema kõrvale kunagi teist naabrit elama ei asu.

1.6. 1. maist 2009. a kehtima hakanud EhS

Kuni 30. aprillini 2009. a kehtinud EhS on olnud jõus viis aastat. Selle aja jooksul on praktikas selgunud sätted, mis on mitmeti tõlgendatavad, ja olukorrad, mille lahendamiseks regulatsioon puudub või mille regulatsioon on liiga pealiskaudne. Seetõttu on muudetus EhS-i. Selle punkti alla toob autor välja 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS muudatused ehituslubade kehtetuks tunnistamise osas.

1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-i § 2 lõikes 6 esitatud ehitamise mõistet on täiendatud selliselt, et lisaks tehnosüsteemide muutmisele loetakse ehitamiseks ka kogu tehnosüsteemi terviklikku asendamist. Praktikas on omanikud asunud oma elamuid muutma energiatõhusamateks. Üheks võimaluseks ehitiste energiatõhusamaks muutmisel on küttesüsteemi kui terviku asendamine. Kuigi asendamine tähendab keeleliselt millegi asemele panemist, on kogu tehnosüsteemi asendamise puhul tegemist suuremahulise tööga, mis mõjutab reeglina rohkem kui üht korteriomanikku. Seega on ehitise ohutusest tulenevalt oluline, et kogu ehitise tehnosüsteemi asendamist peetaks ehitamiseks ning valmiv tulem vastaks kõikidele ehitisele ehitatavatele nõuetele. Ehitise ohutus kaalub üles lubade taotlemisest, tuleneva ebamugavuse.

1. maist 2009. a on EhS-i täiendatud § 2 lõigetega 9 ja 10. EhS § 2 lisatud lõige 9 sätestab ehitamise erinormi, nimelt ei peeta täienduse kohaselt ehitamiseks üksikelamu, suvila,

⁵⁰ Pilving, I. 2006. Haldusakti siduvus. [doktoritöö], Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 209.

aiamaja, taluhoone, väikeehitise või kahe ja mitme korteriga elamus korteri piires välimiste avatäidete (eelkõige uste ja akende) asendamist (vahetamist), kui on tagatud ehitise välisilme muutumatuks jäämine (välja arvatud EhS § 16 lg 1 punktides 4 ja 5 sätestatud juhud) ning ei muutu ehitise tuleohutusomadused ning sisekliima. Tegemist on praktikas üles kerkinud probleemiga – KOV-il ei ole selgust, kas ja millist luba eelkõige korruselamutes akende vahetuseks vaja on. Kuni 30. Aprillini 2009. a kehtinud EhS mõistes on ehitamine ka ehitise rekonstrueerimine, rekonstrueerimiseks loetakse muuhulgas ehitise piirdekonstruktsioonide muutmist. Sellisel juhul saab seaduse mõttes ka akende (kui ühe piirdekonstruktsiooni osa) vahetust lugeda ehitustööks (tavaliselt muutub raami materjal puidust plastikuks) ning vastava erinormi puudumisel võib järeldada, et akende vahetuseks on igal juhul vajalik ehitisluba. Tavaliselt akende vahetuseks ühe eluruumi piires, kui vahetusega ei muudeta akna asukohta konstruktsioonis ega fassaadi välisilmet, ehitisluba aga ei taotleta. Võttes arvesse, et valdavalt korteriomanikud ise aknaid ei valmista ega vaheta, vaid tellivad selle töö akende valmistamisega ja paigaldamisega tegelevalt ettevõtjalt ning uue akna jaotus (ruudustik) vastab vana akna jaotusele (ruudustikule), on ehitusloa nõue akende vahetuseks eluhoonete puhul ilmselgelt ülemäärane. Lisaks akende vahetusele korterites on eelnõus on lähtutud sellest, et kui 30. aprillini 2009. a kehtinud EhS lubab üksikelamut, suvilat, aiamaja ja taluhoonet ise ehitada, siis on mõistlik kehtestada kergemad nõuded ka sellistes ehitistes akende vahetusele.⁵¹

1. maist 2009. a kehtima hakanud EhS-is toodud tunnustel akende vahetus ei ole ehitamine ning selleks luba taotleda ei ole vaja. Sätte erinormid, mis käsitlevad akende vahetamist miljööväertuslikes piirkondades või kahe ja mitme korteriga elamus, kui vahetamisel jääb samaks nende asukoht konstruktsioonis, kuid muutub ehitise fassaadi välisilme, on toodud EhS § 16 lõike 1 punktides 4 ja 5, mille kohaselt on tarvis vaid kirjalikku nõusolekut.

1. maist 2009. a kehtima hakanud EhS-i § 2 lõikes 7 sätestatud ehitise laiendamise mõistet on muudetud selliselt, et ehitise laiendamine “juurdeehitamise teel” on selguse huvides täpsustatud ja lisatud, et „juurdeehitamise“ all peetakse silmas “külge ehitamist”. Seaduse mõtteks oli, et ehitise laiendamise tulemusena säilib ehitise tervik suuremas mahus. Praktikas on mitmetel juhtudel mõistet juurdeehitamine tõlgendatud kui võimalust ehitada olemasoleva ehitise lähedale iseseisev (teine) ehitise.⁵²

⁵¹ Ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri - http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=217159, 10.10.2008, § 1 punkt 6.

⁵² *samas*, §1 punkt 5.

1. maist 2009. a kehtima hakanud EhS-i § 3 lõikesse 2 on lisatud, et ehitisele mõjuvad koormused ei tohi lisaks ehitisele endale põhjustada vastuvõetamatult suuri deformatsioone ka naaberehitistele. Selliste mõjutuste tulemusena võivad näiteks naaberehitiste konstruktsioonid hävineda, vajuda, tarindid praguneda või isegi naaberehitis variseda. Antud ettepaneku esitas Tehnilise Järelevalve Amet.⁵³ Tundub olevat kõikide samalaadsete juhtumise hulgas Vabaduse Väljakule vabadussamba ja esindusväljaku ehitamise käigus kiriku ja kõrvalmajade vajumise tagajärjel tehtud seadusemuudatus, mis on väga mõistlik seaduses ära märkida. See säte paneb KOV-e rohkem arvestama naabrite õigustega.

Kultuuriministeriumi ettepanekul on lisatud 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-i § 28 täiendava ehitusloa kehtetuks tunnistamise alusena muinsuskaitseadusest tulenevate kohustuste ja piirangute rikkumine. Praktikast on tuua mitmeid näiteid, kus on eksitud MuKS-i regulatsiooni vastu, mille kohaselt ehitusloale peavad eelnema Muinsuskaitseameti kooskõlastused projektdokumentatsioonile ning tööde alustamise load. Kooskõlastuste ja vajalike, Muinsuskaitseameti poolt väljastatud lubade olemasolu korral võib siiski tekkida olukord, kus ei järgita kooskõlastatud projektdokumentatsiooni ning rikutakse muinsuskaitseadusest tulenevaid kohustusi. Sellised toimingud ohustavad mälestise ja muinsuskaitsealade ning nende kaitsevööndite säilimist ja seega on põhjendatud ka toodud muudatusettepanek, kuna mälestiste ning muinsuskaitsealade säilimine on nii riigi kui ka KOV-ide huvi.⁵⁴ See säte muudab ehitusloa kehtetuks tunnistamise selgemaks.

Ka on oluline 1. maist 2009 kehtima hakanud EhS täiendus § 28 lõikega 10, mille kohaselt ehitusloa kehtetuks tunnistamisel, välja arvatud EhS § 23 lõike 1 punktis 10 nimetatud alusel, peab ehitusloale märgitud maaüksuse või ehitise omanik taastama vastaval maaüksusel kehtetuks tunnistatud ehitusloa alusel ehitamisele eelnenud olukorra. Alati pole endise olukorra täpne taastamine võimalik, näiteks võib maasse rammitud vaiade eemaldamine kahjustada naaberehitisi. Sellistel juhtudel määrab KOV endise olukorra ennistamise ulatuse ja taseme.⁵⁵ See on oluline nii keskkonna kui ka naabrite õiguste seisukohalt.

⁵³ *samas* punktid 7, 8.

⁵⁴ Ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri - http://eoi.gus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=217159, 10.10.2008, § 1 punkt 36.

⁵⁵ *samas*, punkt, 36.

1. maist 2009 a kehtima hakanud EhS-i kohaselt võib ehitusloa väljastamisest keelduda, kui KOV on algatanud ehitusprojekti koostamise aluseks oleva detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse. See on võrreldav ootusega, kas detailplaneering kehtestatakse või mitte. 1. maist 2009 kehtima hakanud EhS-i kohaselt ei oleks näiteks Pärnus Delfine hotelli lahend ja sellega kaasnev segadus üldse lubatud, mis on võimalike mõttetute kulutuste ära hoidmise seisukohast õige.

Praegu kehtiv EhS § 23 lõige 1¹ lubab ehitusloa taotluse esitab maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanik korteriomanike häälteenamuse alusel. Kaasomanike enamuse otsuse nõuet on tegelikult küllaltki raske täita. Näiteks kui on 90 korteriga maja (KOS § 17 lõike 1 kohaselt võetakse häälteenamusega tehtavad otsused vastu korteriomanike üldkoosolekul), siis on ehitusloa taotluse esitamiseks vaja 46 korteriomaniku nõusolekut. Kui aga koosolekult tuleb ainult 30 korteriomanikku, siis ei saagi ehitusluba taotleda. Autori arvates võib see tõsta ebaseaduslikku ehitustegevust.

Liisingule kuuluva korteri puhul on ju omanik pank, see näeks ette, et siis pank peaks hakkama ehitusluba taotlema. Sampo Liisingu liisinguhalduri sõnul esitab liisingu võtja pangale avalduse, seejärel määrab pank volitaud isikuks liisingu võtja. Temast saab vastutav kasutaja, kes omab volitust taotleda ehitusluba. Näiteks kui korteriühistu koosolekul tekib probleeme, siis võidakse panga poole pöörduda, kuid need on siiski erandjuhud. Või kui on tegemist abielu jooksul soetatud ühisvaraga, siis ehitusloa saamiseks tuleb nõusolek saada mõlemalt. Kui kumbki neist ei ole nõus, ei anta ehitusluba.

Kindlasti üks suuremat tähelepanu pälviv nõue on 1. maist 2009. a EhS § 23 lõige 2 punkt 2¹, see ütleb, et kui on tegemist sisekliima tagamisega hoonega, tuleb ehitusloa taotlejal esitada energiamärgis,. Selle kohta on autor arvamust avaldanus töö punktis 2.2.

1. maist 2009 kehtima hakanud EhS muudab § 21 lõike 2 sõnastust, nimelt sätestab ehitusprojekti ekspertiisi mõiste ning näeb ette ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kohustuslikkuse suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitiste ja muudatusena on lisatud ka, et suurõnnetuse ohu või muul moel kõrgendatud riskiga seotud ehitise ehitusprojektidele. Päästeameti ettepanekul on 1. maist 2009 kehtima hakanud EhS täpsustatud, et ehitise ekspertiis on vajalik kõigil kõrgendatud riskiga seotud ehitiste

ehitusprojektidel.⁵⁶ See säte muudab KOV-ide tegevuse lihtsamaks seetõttu, et välistab võimalike puudutatud isikute vaidluse selles osas, et miks ei ole tehtud ehitusprojekti ekspertiisi. Kui KOV tuvastab, et ei ole kõrgendatud riskiga, siis ei ole vaja ehitusloa andmise menetluses muretseda, et kas sai kõiki asjaolusid käsitletud või mitte. See säte annab KOV-idele enesekindlust, sest ei ole ju mõeldav, et KOV ametnik oskaks teha otsuse, kas konkreetse olukorra puhul on ekspertiis vajalik või mitte.

KOV peab analüüsima muuhulgas kas seda, kas ehitist on võimalik edasipidi ka majanduslikult otstarbekal viisil kasutada.⁵⁷ Tehnovõrkude kohtulahendi puhul on leidnud kinnitust, et ka see võib olla ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks.

On rikutud MuKS-ist tulenevaid kohustusi ja piiranguid või väljastatakse uus ehitusluba EhS § 23 lõikes 8¹ nimetatud alusel.

⁵⁶ Ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri - http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=217159, 10.10.2008, § 1 punkt 28.

⁵⁷ RKHK 3-3-1-33-05, punkt 9.

II osa

2.1. Kohtulahendite uuring

Lõputöös kasutab autor kvalitatiivset uurimismeetodit, dokumendianalüüsi kohtulahendite baasil. Uuringus on kohtulahendid põimitud 1. mail 2009. a jõustunud EhS muutmise seaduse eelnõuga.

1. maist 2009 kehtima hakanud EhS täiendab § 2 lõike 6 punkti 4, mille kohaselt on ehitamine ka ehitise tehnosüsteemi või selle osa muutmise või tehnosüsteemi terviklik asendamine. Selle kohta käib järgnev kohtulahend, kus AS Vaja Invest esitas Tartu Linnavalitsuse linnaplaneerimise osakonnale taotluse projekteerimistingimuste väljastamiseks ärihoone ümberehitamiseks. Taotluses oli märgitud, et hoones on olemas kaugküte. Soojusvarustuse muutmiseks taotlust ei esitatud. Kooskõlastuste kogumise jooksul oleks KOV pidanud kontrollima ehitise-hoone registreerimislehe õigsust ehitise-hoone registreerimislehel on märgitud hoone Aleksandri tn 46 küttesüsteemiks kaugküte, tegelikult andis Tehnokontrollikeskus kooskõlastuse gaasivarustuse kööki gaasipliidi paigaldamiseks tööprojektile, mis oleks nõudnud soojusvarustuse muutmiseks taotlust. Olles saanud AS Vaja Invest EhS § 29 lõike 3 nõuete rikkumise eest rahatrahvi 30 000 krooni, esitas firma Tartu Linnavalitsusele taotluse kooskõlastada ehitusprojekt Aleksandri tn 46 hoone gaasiküttele üleviimiseks ja väljastada katlamajale kasutusluba. Koos taotlusega esitas AS Vaja Invest esmakordselt Tartu Linnavalitsusele gaasivarustuse tööprojekti gaasiküttele katlamaja ehitamiseks. Taotluses tunnistab AS Vaja Invest juhatuse liige, et gaasikatlamaja ehitamine toimus omavoliliselt, lootuses see projektimuudatus hiljem kooskõlastada. Kohus leidis, et on põhjendatud üksnes taotlus – anda soojasõlmele kasutusluba – rahuldamisest keeldumine, kuid taotluse – kooskõlastada projektimuudatus – rahuldamisest keeldumine on põhjendamatu, sest tegelikult oli firmal kooskõlastus katlamaja ehitamiseks olemas, Tartu Linnavalitsus oleks projektimuudatuse kooskõlastamise otsustamisel pidanud arvestama, et ta ise on väljastanud ehitusprojekti lisana valeandmeid sisaldava ehitise-hoone registreerimiskaardi ning AS Vaja Invest on

17. septembril 2002, s.o enne nimetatud ehitus-hoone registreerimisandmete õigsuse kontrollimist ja parandamist, tellinud OÜ EGA Projekti gaasivarustuse tööprojekti ja kooskõlastanud selle Tartu Linnavalitsuse linnamajanduse osakonnas.⁵⁸ KOV-i tähelepanematusel on OÜ Vaja Invest tegelikult õigus ehitusluba saada. Asjaolu, et ei ehitatud vastavalt ehitusprojektile ei ole siinkohal õige väide, sest OÜ Vaja Invest ettenägeliku käitumise tulemusel anti talle tegelikult valminud ehitisele ehitusluba. Tegelikult oleks küll pidanud ehitusloa kehtetuks tunnistama, ent kuna KOV oli tähelepanematu ja andis kooskõlastuse gaasikatlamaja ehitamiseks, siis on ju tegelikult ehitatud vastavalt ehitusloale.

Muinsuskaitsete lisatingimuste kohta on kohtulahend Suurtüki 4 hoonete planeeritavate lammutustööde projektile. KOV-i antud ehitusloa alusel ei saa kindlalt väita, et isikul oleks olnud keelatud rekonstrueerimise käigus esiseina taaskasutamise eesmärgil demonteerida. Kuna ehitusloast ei tulene, et rekonstrueerimise käigus esiseina taaskasutamise eesmärgil demonteerimine oleks olnud lubamatu, ei saa väita, et esiseina ajutise demonteerimise tõttu oleks ehitus lakanud olemast. Kuna tegemist oli muinsuskaitse hoonega, oleks KOV pidanud lammutamisele sätestama karmimad nõuded.

Selle kohtulahendi puhul on kesksel kohal menetlusnormide rikkumine ehitusloa kehtetuks tunnistamise juures. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetlus peab tagama menetluse adressaadile võimaluse menetlusõiguste kasutamiseks. See eeldab, et haldusorgan informeeriks adressaati tema suhtes alustatud menetlusest ja selle eesmärgist, samuti looks võimaluse olla ära kuulatud. KOV oleks pidanud enne ehitusloa kehtetuks tunnistamist tutvuma erinevate rekonstrueerimisvõimalustega ja need endale selgeks tegema. Ehitusluba jäi kehtima kuna KOV ei olnud järginud ärakuulamisõigust, rikkudes sellega menetlusnorme. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise juures lisaks EhS-ist tulenevatele nõuetele peab järgima ka HMS-i. Kohtulahendis küll on rikutud MuKS-ist tulenevaid kohustusi ja piiranguid, kuid selle kohtulahendi kontekstis välistas menetlusnormide rikkumine ehitusloa kehtetuks tunnistamise. Ebaseaduslik ehitus on valminud KOV ametnike süü tõttu. 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS § 28 lõige 1 punkt 9 lubab ehitusluba kehtetuks tunnistada siis, kui on rikutud MuKS-ist tulenevaid kohustusi ja piiranguid. Kui KOV oleks järginud menetlusnorme, saaks selle paragrahvi alusel edaspidi ehitusluba kehtetuks tunnistada.

⁵⁸ RKHK 22.02.2005 nr 3-3-1-84-04, punkt 4.

Riigikohtu Halduskolleegiumi 21. detsember 2001.a määrus nr 3-3-1-67-01, on sarnane Riigikohtu Halduskolleegiumi 13.juuli.2003 otsusele nr 3-3-1-42-03-ga. Mõlema kohtulahendi puhul on välja tulnud asjaolu, et järelevalveasutus on ehitusloa andmisel alati kohustatud kontrollima ehitusnormide järgimist.

Hoones erastatud korterite omanikud on enne kinnistusregistriosa avamist andnud ehitusprojektile oma nõusoleku. Kuna maja seisund on vahepeal halvenenud, siis on ümberehitustöödest tingitud varisemisoht. See on aga asjaolu, millega pädev asutus peab ehitusluba välja andes arvestama. Ehitusluba ei tohi hoone ümber ehitamiseks välja anda, kui see tekitaks hoones varisemisohu (EhS § 3 lõige 2).⁵⁹

Pööningu välja ehitisega varisemisohu loomine haldusaktiga kujutab endast sekkumist omandiõigusse. Kuna tegemist on elamuga, kujutab see risk endast kõrgendatud ohtu inimeste elule ja tervisele, sekkumist privaatsusse ning kodu puutumatusse. Seega on alust kohaldada EhS § 28 lõiget 1 punkti 1.

Projekti koostamine arhitekti või ehitusinseneri poolt iseenesest ei anna garantiid, et ümberehitustööd on ohutud ja ka tervisekaitse-, tuletõrje- ja keskkonnaasutused ei saa anda kompetentset hinnangut tööde ehitustehnilisele ohutusele, tuleks enne tööde jätkamist tellida ehitise ekspertiis. Seda ütleb ka 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS § 21 lõige 2, mille kohaselt on ehitusprojekti ekspertiis kohustuslik lisaks suurte rahvahulkade kogunemise, suurõnnetuse ohu korral ka muul moel kõrgendatud riskiga seotud ehitise ehitusprojektile. Selle kohtulahendi puhul on tegemist väga vanale majale antud ehitusloaga ehitada majale peale viimane korrus. Alates 1. maist 2009. a on KOV-idel selliste juhtumite puhul juba seadusest tulenev õigus nõuda ekspertiisi tellimist. Seadusandja on teadlikult kirjutanud seadusesse „muul moel kõrgendatud risk“, sest see annab KOV-idele kaalutlemisõigust juurde.

RKHK 13.06.2003.a lahendis nr 3-3-1-42-03 käsitletakse ehitusloa kehtetuks tunnistamist KOV ametnike uurimisprintsipi rikkumise valguses. KOV pidanuks keelduma ehitusloa andmisest, sest ehitusprojekt oli koostatud isiku õiguse rikkudes. Hoone tagasiasted, mis pidid tagama piisava valgustuse naaberlamule, ei ole 2.-4. korruse osas piisavad kaebaja õiguste tagamiseks. Jüri 22a krunt oleks olnud võimalik hoonestada naabri seisukohast soodsamal viisil sellega, et neljakorruselise ehitise korral oluks tagasiaste tänavajoonest

⁵⁹ RKHK 21.12.2001 nr 3-3-1-67-01, punkt 2.

2.-4. korruse osas suurem ja hoone täisehitusmaht projekteeritust väiksem. Naabri huvid olnuks tagatud ka juhul, kui Jüri 22a hoone olnuks projekteeritud kolmekorruselisena.⁶⁰ Detailplaneering ei määra täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, see sõltub ehitise projektist. Kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on KOV kohustatud ehitusloa andmisel kontrollima, et ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestaks tasakaalustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve, samuti avalikke huve.⁶¹

Isikul on õigus nõuda haldusakti tühistamist, kui see rikub tema õigusi (riigivastutuse seaduse (RVastS) § 3 lõige 1, halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) § 7 lõige 1). Täiendavaid tingimusi haldusakti tühistamiseks seadus ette ei näe. Riigikohus peab vajalikuks osundada RVastS § 11 lõike 2 regulatsioonile kui kahju hüvitamise üldpõhimõttele, mille kohaselt tagajärgede kõrvaldamist ei saa nõuda, kui kõrvaldamise kulud ületaksid kaebuse esitajale tekitatud kahju. Ehitusloa kehtetuks tunnistamisel tuleb kaaluda nii eluruumi omaniku huvi piisavale vaatele, mis võib olla kaalukam kui seni tühjalt seisnud maatüki omandanud isiku huvi maatükk võimalikult suures ulatuses hoonestada.⁶² See on üks põhjustest, miks ikkagi on ebaseaduslikke ehitisi. Naabri õiguste vastast ehitist on võimalik n-ö alles hoida sellega, et kahju kannatavale naabrile hüvitatakse kahju rahaliselt.

Riigikohus leiab, et KOV on ehitusloa andmisel diskretsiooni teostades ületähtsustanud avalikke huve ja alahinnanud A. Paloveri õigusi ja huve, mistõttu ehitusloa on õigusvastane materiaalses mõttes.⁶³

KOV kui pädev haldusorgan ei või ehitusloa väljaandmise menetluses piirduda vaid dokumentide formaalse kontrolliga, lootes kergemeelselt, et ehitise nõuetekohasuse ning huvide tasakaalustamise tagab ainuüksi ehitusprojekti koostamine riiklikult tunnustatud arhitekti poolt. Arhitekt on küll kohustatud koostama projekti ehitusnormidele ja -nõuetele vastavalt, kuid ehitusnormide ja -nõuete kohaldamine võib tihti vajada tõlgendamist ja väärtusotsuste tegemist avaliku võimu kandja poolt. Jättes ehitusprojekti sisulise nõuetekohasuse, sh kooskõla naabri õigustega kontrollimata, rikub KOV haldusmenetluses kehtivat uurimisprintsipi. Uurimisprintsipi kohaselt peab pädev asutus omal initsiatiivil

⁶⁰ RKHK 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03, punkt 7.

⁶¹ *samas*, punkt 21.

⁶² RKHK 14.05.2002 3-3-1-25-02, punkt 21.

⁶³ RKHK 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03, punkt 34.

selgitama välja otsustamiseks vajalikud asjaolud.⁶⁴ EhS § 28 ei ole kirjas, et ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks võib olla ka uurimisprintsipi rikkumine, see tuleb HMS-ist. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks vaid EhS § 28, KOV peab arvestama AÕS-st tuleneva naabrite õiguste kaitse sätetega.

Detailplaneeringu puudumise tõttu õigusvastast ehitustegevust käsitleb Delfine lahend. Kuulsale Pärnus asuvale Delfine hotellile väljastati tingimuslik ehitusluba, mis lubas ehitustööde tegemist telgede 0 kuni 5 vahel tingimusel, et vana hooneosa rekonstrueerimistöödele taotletakse ehitusluba pärast detailplaneeringu kinnitamist. Ehitusluba oli tingimuslik ning isik pidi ehitusloa alusel ehitise püstitamisel arvestama võimalusega, et detailplaneeringut ei kehtestata selliselt, et see võimaldaks ehitustöid ehitusprojekti soovitud viisil. Ehitusloa andmisel KOV-i poolt ei saa tekkida õiguspärast ootust, et linnavolikogu kehtestab avatud planeerimismenetluse tulemusel detailplaneeringu ehitusloa omajale sobivatel tingimustel (naabrit algatasid detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse). Selle lahendi puhul on ehitustegevus nii formaalselt kui ka materiaalselt õigusvastane, sest lisaks ehitusloa puudumisele puudub ka detailplaneering, mis teostatud ehitustegevust lubaks.⁶⁵

Selle kaasuse puhul tingis ehitusloa kehtetuks tunnistamise asjaolu, et isik ehtas vastuolus tingimusliku ehitusloaga. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on EhS § 28 lõige 2, mille kohaselt tunnistati ehitusluba kehtetuks seetõttu, et ehitise omanik ei täitnud ettekirjutust ning jätkas ebaseaduslikku ehitamist. Ettekirjutuse tingis asjaolu, et detailplaneering ei olnud veel kehtestatud, sest naabrid nende aia vastu kerkiva kolmanda korruse vastu ja detailplaneering jäi Delfine hotelli osas kehtestamata.

1. mail 2009 kehtima hakanud EhS § 24 punkt 10 ütleb, et ehitusloa väljastamisest keeldutakse kui KOV on algatanud ehitusprojekti koostamise aluseks oleva detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetluse, see väldib sellel ajal tingimuslikku ehitusluba andmise.

Ka järgmine kohtulahend, mis käsitleb ehitusloa kehtetuks tunnistamist EhS § 24 tulenevalt, mille kohaselt ehitusloa väljastamisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule.

⁶⁴ RKHK 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03, punkt 36.

⁶⁵ TlnRgK 2.04.2007 nr 3-06-1858.

Kaasuse kohaselt kinnitati projekteerimistingimused Kuldala tee 11 kinnistule korterelamu ehitusprojekti koostamiseks, siis anti ehitusluba OÜ-le Koger Kinnisvara Kuldala tee 11 maaüksusele korterelamu püstitamiseks. Seejärel muudeti katastriüksuse sihtotstarvet 100% ärimaa ja määrati uueks sihtotstarbeks 100% elamumaa. Maavanem leidis, et projekteerimistingimustega ei saa muuta detailplaneeringuga kehtestatud ehitustingimusi ja maakasutuse sihtotstarvet. Ehitusprojekt ei vasta kehtivale detailplaneeringule, millega on rikutud EhS § 19 lõike 1 punkti 1. Ehitusluba on õigusvastane (EhS § 24 lõige 1 punkt 1). Maakatastriseaduse (MaaKS) § 18 lõike 5 alusel saab maa sihtotstarvet muuta üksnes siis, kui maaüksusel juba paikneb ehitisi. Vaidlusalusel kinnistul neid pole ja seega saab sihtotstarvet PlanS § 24 lõikest 6 tulenevalt muuta ainult uue detailplaneeringu koostamisega.⁶⁶ Uut detailplaneeringut aga koostatud ei ole.

PlanS § 24 lõikest 6 tulenevalt saab planeeringut kehtetuks muuta vaid samale maa-alale uue sama liiki planeeringu kehtestamisega. Kuna uut detailplaneeringut pole kehtestatud, peab ehitustegevuse aluseks olema 2005.a. kehtestatud detailplaneering ning Kuldala tee 11 krundile 4-kordse elamu ehitamiseks projekteerimistingimuste kinnitamisega on rikutud PlanS § 9 lõikeid 1 ja 9 (mille kohaselt oleks pidanud koostama ehitusprojekti olemasoleva detailplaneeringu alusel, antud kaasuses aga kehtestati projekteerimistingimused) ning EhS § 19 lõige 1 punkti 1, sest ehitusprojekt pole koostatud kehtestatud detailplaneeringu alusel ega vasta sellele.⁶⁷ EhS § 19 lõige 1 punkt 1 kohaselt on ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning olemasolu korral KOV kehtestatud ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused.

1. mail kehtima hakanud EhS § 19 lõikes 1 punktis on selguse mõttes seda sätet täiendatud, nimelt on see muudetud ning sõnastatud järgmiselt: ”Ehitise püstitamiseks ja laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks on detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning olemasolu korral KOV-i väljastatud lisatingimused, mis täpsustavad ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi, mida detailplaneering ei sisalda”. Ehk on ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused antud kaasuse kontekstis segi aetud projekteerimistingimustega, kuid 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS-is on sõnaselgelt öeldud, et need täpsustavad ehitise arhitektuurseid ja

⁶⁶ RKHKo 29.09.2008 nr 3-3-2-1-08, punkt 2.

⁶⁷ TlnRgKo 17.04.2008 nr 3-07-147,3 punkt 5.1.

ehituslikke tingimusi, mida detailplaneering ei sisalda, see muudatus ei anna võimalust mõelda projekteerimistingimuste kehtestamisele.

Asjaosalised olid teadlikud detailplaneeringu olemasolust kui ka sellest, et detailplaneeringu järgi tuli Kuldala tee 11 krundile ehitada lasteaed. Võib arvata, et vastustaja ja kolmas isik on teadlikult ignoreerinud kohustust järgida kehtestatud detailplaneeringut. Selle kohtuahendi puhul on seadust rikkunud nii KOV kui ka isik, sest ühelt poolt andis KOV projekteerimistingimused, teiselt poolt ehitati nende järgi, kuid tegelikult teadsid mõlemad, et see on õigusvastane, et tegelikult oleks pidanud tellima uue detailplaneeringu.

Riigikohus on otsustes 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02 ja 19.12.2006 nr 3-3-1-23-06 rõhutanud, et ehitusloa kehtetuks tunnistamist kui äärmiselt ranget mõjutusvahendit tuleb kohaldada üksnes ilmselt domineeriva avaliku huvi korral. Õigusaktide, sealhulgas ka seaduste täitmise tagamine on väga oluline avalik huvi, ning sellisena käsitleb seda ka HMS ja kohtupraktika. Eesti riigis pole mingi harv erand, et ehitisi püstitatakse õigusakte rikkudes, kasutades seejuures teadlikult ära asjaolu, et selliseid ehitisi faktiliselt ei lammutata. Niisuguses olukorras on avalikes huvides äärmiselt vajalik teadvustada nii isikutele kui ka KOV-idele, et õigusakte järgides on lihtsam ja kasulikum ehitada, kui õigusakte rikkudes. Fakt, et kohalikest elanikest keegi pole ehitustegevust kohtus vaidlustanud, ei tähenda, et sellisel juhul tuleks õigusvastast ehitamist aktsepteerida. Kui inimesed näevad, et riik lubab karistamatult seadusi rikkuda, võib see põhjustada neis riigist võõrandumist ja vähendada nende seaduskuulekust. Sellise olukorra vältimine on avalikes huvides. 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS toob isikule kohustuse, et ebaseadusliku ehitustegevuse järel tuleb sellele eelnenud olukord taastada. Kui selline nõue juba seaduses kirjas on, siis peaksid isikud ebaseaduslikku ehitustegevust ka tõsisemalt võtma. Et tagada järelevalve, tuleks isikuid koolitada.

Kohtulahend ehitusloa kehtetuks tunnistamisest seoses KOV ametniku tähelepanematusel kontrollida kõiki võimalikke aluseid ehitusloa välja andmisest keeldumiseks. OÜ-le Devon Vara sai ehitusloa ja ehitas välja vee- ja kanalisatsioonitrassi, sellele anti kasutusluba. Pärast seda määrati ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni tegevuspiirkonnad. Tallinna Linnavolikogu otsusega määrati põhitegevuspiirkonna ettevõtjaks AS Tallinna Vesi. Tallinna Linnavolikogu otsusega määrati viieks aastaks Mähe aiandusühistu vee-

ettevõtjaks Mähe 1 ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni tegevuspiirkonnas AS Esmar Ehitus ja MTÜ Energia Mähe.⁶⁸

OÜ-le Devon Vara ehitusloa andmise ajal olid ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni teeninduspiirkonnad määratud. Arvestades detailplaneeringu ala suurust ja võrreldes seda teeninduspiirkonnaga, pidi ehitusloa andmisel tekkima kahtlus, et sellist tehnoarajatist ei ole võimalik hiljem efektiivselt kasutada. Ehitusloa andmise otsustamisel ei tohi KOV ühisveevarustuse ja -kanalisatsiooni puhul piirduda hinnanguga, kas projektijärgset tehnoarajatist on ehitustehniliselt võimalik välja ehitada. Hinnata tuleb ka seda, kas sellist tehnoarajatist on võimalik hiljem efektiivselt kasutada. Ehitusloa andmine, kui arajatist ei ole tõenäoliselt võimalik õiguslikult või tehniliselt kasutada või ei ole see majanduslikult otstarbekas, on iseenesest ebaseaduslik.⁶⁹ KOV oleks enne ehitusloa andmist pidanud välja selgitama, millised on võimalused OÜ Devon Vara tehnoarajatist kasutusele võtta.⁷⁰ Autor teeb ettepaneku seaduse muudatuseks: KOV-il peaks olema kohustus kontrollida, kas valminud ehitist on pärast ka majanduslikult võimalik kasutada.

Kui Esmar Ehitus AS on ehituslubade alusel trassid välja ehitanud, on ehitusloa kehtivus lõppenud ja ehitusloa tühistamine kohtu poolt ei ole enam võimalik.⁷¹ Seega alati ei ole vaja ehitusluba kehtetuks tunnistada. Kuna kõiki asju ei ehitata ehitusloa alusel, siis ei ole kõikide valesti ehitamiste puhul vajalik ka ehitusloa kehtetuks tunnistamine ehk ehitusluba saab kehtetuks tunnistada ainult juhtudel, kui ehitusluba on välja antud ning toimub veel ehitustegevus. Kui juba antud kasutusluba, siis ehitusluba kehtetuks tunnistada ei ole vaja.

Riigikohtu Halduskolleegiumi oma 1.10.2008. a otsuse nr 3-3-1-51-08 leidis, et kuni 1. jaanuarini 2003 kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse kui ka 30. aprillini 2009 kehtinud EhS-i alusel annab KOV ehitusloa väljastamisega üksnes ehitusloa taotlejale (ehitusloa adressaadile) õiguse püstitada maaüksusele ehitusprojektile vastav ehitist. Seega ei omandanud kaebaja OÜ-lt Devon Vara teede- ja insenerivõrkude projekti ostmisel OÜ-le Devon Vara projekti realiseerimiseks antud ehitusloast tulenevat õigust ehitada. Kuni 30. aprill 2009. a kehtinud EhS kohaselt oleks kahju hüvitamist saanud nõuda OÜ Devon Vara. Vlamink Invest OÜ sai küll osta ehitusprojekti, kuid mitte ehitusloast tulenevat õigust ehitada ja sellest tulenevalt ka kahju hüvitamist. 1. mail 2009 kehtima hakanud EhSi

⁶⁸ RKHK 20.10.2005 nr 3-3-1-33-05, punkt 1.

⁶⁹ *samas*, punkt 10.

⁷⁰ *samas*, punkt 11.

⁷¹ *samas*, punkt 15.

kohaselt antakse ehitisluba ehitise või maaüksuse või ehitise omanikule või ehitise kaasomanikule kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanikule korteriomanike häälteenamuse alusel, sellest tulenevalt saaks Vlamink Invest OÜ ka kahju nõuda.

Kohtuotsus selle kohta, et KOV on andnud ehitusloa, kõiki asjaolusid arvestamata. Vaidlustatud ehitusloa menetlemisel ei küsinud KOV kaebuse esitaja kui puudutatud isiku (kinnisasja omanik, kelle kinnisvaral rajatakse ühisveevärgi trass) nõusolekut. KOV ei kaasanud kaebuse esitajat isegi haldusmenetlusse.

EhS § 23 lõike 5 teine lause sätestab: „Ehitisluba teisele isikule kuuluvale kinnisasjale tehnovõrgu või –rajatise ehitamiseks väljastatakse tehnovõrgu või –rajatise omanikule, kelle suhtes on kinnistusraamatusse kantud vastav asjaõigus või kes on sõlminud vastava asjaõiguslepingu või kes on sõlminud kinnisasja omanikuga või isikuga, kellel on seadusest tulenev maakasutusõigus, notariaalselt kinnitatud kokkuleppe tehnovõrgu või –rajatise teenindamiseks või kellel on seadusest tulenev teisele isikule kuuluva maa kasutamise õigus. Kuivõrd KOV on käesoleval juhul väljastanud kolmandale isikule tehnovõrgu rajamiseks ehitusloa EhS § 23 lõike 5 teist lauset järgimata, on selliselt väljastatud ehitisluba õigusvastane.⁷²

Kohus on seisukohal, et antud taotluse lahendamisel tuleb lähtuda sellest, kas ehitusloa õigusvastatus on kõrvaldatav või mitte. Kui ehitusloa õigusvastatus ei ole kõrvaldatav, on põhjendatud haldusakti õigusvastaseks tunnistamine, et tagada veeühendust kasutavate isikute usaldus haldusakti kehtimajäämise suhtes ning majapidamiste veega varustamise jätkamine. Samas tekib kaebuse esitajal sellisel juhul õigus nõuda talle õigusvastase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamist. Kohus on seisukohal, et käesoleval juhul on ehitusloa õigusvastatus kõrvaldatav, mistõttu haldusasjas on põhjendatud ehitisluba tühistada, andmaks kaebuse esitajale ning kolmandale isikule võimaluse sõlmida käesoleval juhul puuduv ning ehitusloa väljastamiseks nõutav asjaõigusleping või notariaalne kokkulepe või vajadusel pöörduda selle sõlmimiseks kohtusse.⁷³

Ka uue veetorustiku projekti joonistest ning protsessiosaliste selgitustest nähtub, et vana veetorustik jäi uue veetorustiku ehitamisel maa sisse. Eelnevast lähtuvalt ei olnud uue vee

⁷² TlnHK 21.01.2005 nr 3-1756/2004, punkt 3.

⁷³ *samas*, punkt 4.

magistraaltrassi puhul tegemist vana magistraaltrassi rekonstrueerimise ega remondi, vaid ehitamisega, milleks oli vaja ehitusluba.⁷⁴ Ehitati ebaseaduslik ehtis ning ehitusluba tühistati KOV ametniku vea tõttu, nimelt ehitusloa väljastamisest ei teavitatud kinnisasja omanikku.

Tallinna Linnaplaneerimise Amet väljastas Kõleri 2 kinnistul asuva A hoone renoveerimiseks ja B hoone rekonstrueerimiseks ehitusloa. Probleem kerkis Kõleri 2B majaga, nimelt ehitati olemasoleva madala puumaja asemele 5 korruseline betoonehtis, mis muinsuskaitsealale üldse ei sobi. Tegemist on kohtulahendiga, kus Kõleri 2 kinnistu omanik saatis kooskõlastusringile ehitusprojekti, kust ei tulnud väljas asjaolu, et Kõleri 2B hoone rekonstrueerimise esemel on sinna plaanitud kõrge betoonehtis, mis oleks nõudnud detailplaneeringut.⁷⁵ Vastavalt EhS § 28 lõike 1 punktile 3 tunnistatakse ehitusluba kehtetuks, kui ehitusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid. Selle lahendi puhul tunnistatakse ehitusluba kehtetuks ehitusloa taotleja valeliku käitumise tõttu.

2.2. KOV-ide seas läbi viidud uuring

Autor on 15 KOV-i seas telefoniintervjuu teel läbi viinud uuringu (lisa 1). Valimisse kuuluvad nii suuremaid kui ka väiksemaid KOV-ide: Haapsalu, Jõelähtme, Keila, Kuressaare, Narva, Otepää, Paide, Pärnu, Põltsamaa, Saku, Tallinna, Tamsalu, Tartu, Viimsi ja Viljandi. Sellest lähtudes on autor küsitlenud KOV-e. Selleks, et kehtetuks tunnistamisi ära hoida, tuleb teada ka neid põhimõtteid, mille alusel ehitusluba anda, sest sellest ju sõltub, ka edaspidi on alust kehtetuks tunnistamiseks.

Esimene küsimus arutles olulist rekonstrueerimist, mille puhul peab ehtis vastama energiatõhususe miinimumnõuetele (oma olemuselt nõuded välispiirete soojuspidavusele ja tehnosüsteemide efektiivsusele) ning sellega võimalikku kaasnevat valeandmete esitamist ehitamise maksumuse osas. Probleem seisneb selles, et EhS § 2 punkti 8 kohaselt peab ehtis vastama energiatõhususe miinimumnõuetele siis, kui on tegemist oluliseks rekonstrueerimisega, milleks loetakse sellist rekonstrueerimist, mille maksumus on suurem kui üks kolmandik rekonstrueeritava ehitise samaväärse ehitise keskmisest ehitismaksumusest.

⁷⁴ TlnHK 21.01.2005 nr 3-1756/2004, punkt 6.1.

⁷⁵ TlnHK 02.12.2005 nr 3-1511/2004.

Suurem osa vastanuist (vaata lisa 2) on arvamusel, et selle nõude täitmisega võib tekkida probleeme, kuna energiatõhususe miinimumnõuetele vastamine muudab isikule ehitamine kallimaks, eeldav autor, et see toob kaasa valeandmete esitamise. Protsess on selline, et projekterija teeb kindlaks, kas ehitis peab vastama energiatõhususe miinimumnõuetele või mitte, kirjutab selle projekti ning ka vastutab selle eest. Intervjuerides KOV-e tuli välja asjaolu, et ükski projekterija ei ole huvitatud valeandmete esitamisest, sest võidakse ju kontrolli käigus vahele jääda, see aga mõjutaks projekterija litsentsi. Energiatõhususe miinimumnõuetele vastamine ning sellest tulenev võimalik valeandmete esitamine on Viimsi Linnavalitsuse ametniku arvates suures osas seotud kontrolli mehhanismiga, kõik oleneb sellest, kuidas KOV seda kontrollida suudab. Kahtluse korral on võimalik tellida ekspertiisi, kuid samas ei taheta seda kergekäeliselt teha, sest ekspertiisi peab kinni maksma see, kes eksis. Seega KOV-id peavad enne ekspertiisi tellimist olema oma õiguses veendunud. Ka Kuressaare ametniku arvates peaks mingi perioodi tagant ekspertiise tegema. See motiveeriks kõiki projekterijaid korralikult ja õiglaselt tööd tegema, sest ei või ette teada millal nende tööd kontrollima asutakse.

Väiksemates linnades, nagu näiteks Keilas, saab energiatõhususe miinimumnõuetele vastamist efektiivsemalt kontrollida, näiteks suheldakse korteriühistutega, KOV-il on ülevaade, kui palju konkreetse töö jaoks laenu on võetud, sellest lähtudes saab teada ehitismaksumuse ning välja arvutada, kas ehitis peab vastama energiatõhususe miinimumnõuetele või mitte. Lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta ning sellest, et järjest rohkem hakatakse tähtsustama keskkonda meie ümber, siis on energiatõhususe miinimumnõuetele vastamise nõude seadusesse sisse kirjutamine põhjendatud ning nagu intervjuudest selgus, siis ei ole see KOV-idel väga keeruline, koostöös korteriühistute ja projekterijatega on selle üle võimalik efektiivselt kontrolli teostada. Autori arvates on energiatõhususe miinimumnõuetele vastamine suunatud eelkõige tulevikku. Energiatõhususe miinimumnõuetele vastamine tagab energiamärgise saamise, see on aga oluline, sest pakub hoone ostjale või rentijale infot võimalike kulutuste osas.

Teine küsimus on 1. mail 2009 kehtima hakanud EHS § 22 lõigete 2 ja 3 muudatuste kohta, mille kohaselt ehitusloaga, mis annab õiguse ehitise laiendamiseks või rekonstrueerimiseks, ei anna KOV enam automaatselt ka õigust sama ehitise tehnosüsteemi muutmiseks või kogu tehnosüsteemi asendamiseks samaväärsega (vaid võib

anda) ning ehitusloaga, mis annab õiguse ehitise laiendamiseks, ei anna KOV automaatselt õigust ka sama ehitise rekonstrueerimiseks (vaid võib anda).

Tartu Linnavalitsuse ametniku arvates teevad need sätted KOV-ide töö täpsemaks (vaata lisa 2). Eelprojektist peab selguma, kas ehitusloaga laiendamiseks või rekonstrueerimiseks on tarvis ka tehnosüsteemi muutmiseks või kogu tehnosüsteemi asendamiseks. Kui ei tehta muudatusi tehnosüsteemis, siis ei ole vaja anda luba ka tehnosüsteemi muutmiseks või kogu tehnosüsteemi asendamiseks. KOV annab nõusoleku vaid siis kui see on projektis kirjas. Jõelähtme Vallavalitsuse ametniku arvates on see eelkõige järelevalve küsimus, see teeb järelevalve teostamise ametnikele selgemaks. Saku Vallavalitsuse ametnik märgib ära asjaolu, et ehitusluba antakse välja ikka ainult selles osas, mis on projektis näidatud. Autor toob näitena 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS § 23 lõige 8¹, mille kohaselt peab ehitusloa omanik taotlema uue ehitusloa, kui ehitusloa taotlemise aluseks olnud ehitusprojekti muudetakse selliselt, et muutuvad ehitise olulised tingimused, nagu näiteks tuleohutus, energiatõhusus, ehitise kasutusotstarve, mõjuvad koormused (kandevõime) või ehitusloa taotluses näidatud muud olulised tehnilised näitajad. Autori arvates muudab see KOV-idel ehitamise üle järelevalve tõhusamaks, sest isikud tahavad ju valminud ehitisele ka kasutusluba saada. 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS-i kohaselt antakse kasutusluba, kui ehitise on valminud vastavalt esitatud ehitusprojektile. Ehk enne võis ehitusloaga laiendamiseks või rekonstrueerimiseks ka tehnosüsteemi muuta või kogu tehnosüsteemi asendada, nüüd peab see kindlasti projektis kirjas olema.

Kolmanda küsimusega uuris autor, et mida võiks praktikas kaasa tuua 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS § 23 täiendamine lõikega 1¹ järgmises sõnastuses: "Ehitusloa taotluse esitab maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanik korteriomanike hääldenamuse alusel."

Tallinna Linnavalitsuse ametniku arvates toob see palju tööd juurde, sest näiteks korterelamu puhul tuleb taotluse juures olevate otsuste õigsust kontrollida, see võtab aga aega, mistõttu võivad tähtajad pikeneda. Enamus vastanutest tõi välja probleemi selles, et suures majas on kvoorumit raske kokku saada.

Haapsalu Linnavalitsuse ametniku sõnul on ehituslubade andmine jäänud paljud korrad naabrite vaidluste tõttu seisma. Näiteks kui kaks on nõus aga kolmas on vastu, siis alates 1.

maist 2009. a võib sellisel juhul kui kolmest omanikust kaks on nõus, kui nendele kahele kuulub suurem osa ühisest asjast, ehitusloa välja anda. Viimsi Vallavalitsuse ametnik arvab, et see on hea, sest kellele kuulub enamus, sellel on ka õigus otsustada. Ka autori arvates on see säte hea, sest see võimaldab naabritevaheliste tülide puhul otsusele jõuda.

Neljas küsimus oli ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluste kohta. 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-i § 28 lõige 1 punkt 5 ütleb, et korteriomanditeks jagatud kinnisasja korteriomaniik taotleb teisele korteriomaniikule väljastatud ehitusloa kehtetuks tunnistamist, kui taotleja leiab, et ehitusloaga on rikutud tema õigusi. Selle sätte puhul tuleb õiguste rikkumust väga motiveeritult põhjendada. Enamus KOV-e on sellel seisukohal, et selliste asjadega tuleks kohtusse pöörduda.

Saku Vallavalitsus püüab seda kõikide korteriomaniikelt nõusoleku saamisega lahendada. Ka autor arvab on see hea mõte. Näiteks viiekorruselises majas tahetakse katust vahetada, sest ülemistel korrustel olevatele korteritele tilgub vihm sisse. Kui esimese korruse korteriomaniik ei ole ehitusloa taotlemisega nõus, siis on KOV-i kohustus talle selgeks teha, et katus kui piirdekonstruktsioon on kõigi ühisomand, seega peab ka tema oma nõusoleku andma. Kui kõik annavad oma nõusoleku, siis hiljem ei saakski olla ehitusloa kehtetuks tunnistamist.

Ka kaasomanike enamuse otsuse nõuet on tegelikult küllaltki raske täita. Näiteks kui on 90 korteriga maja (KOS § 17 lõike 1 kohaselt võetakse häälteenamusega tehtavad otsused vastu korteriomaniike üldkoosolekul), siis on ehitusloa taotluse esitamiseks vaja 46 korteriomaniiku nõusolekut. Kui aga koosolekult tuleb ainult 30 korteriomaniikku, siis ei saagi ehitusloa taotleda. Autori arvates tõstab see nõue ebaseaduslikku ehitustegevust, kuna ehtida on vaja ja kui kaasomanikud lihtsalt ei anna oma nõusolekut, siis eeldatavasti hakatakse ilma loata ehitama. Muidugi on võimalik käia korterist korterisse ja allkirju küsida, kuid see on jällegi lisakohustus isikule. Keegi ei garanteeri, et ehitada sooviv isik seda tegema hakkab, pigem minnakse lihtsama vastupanu teed ning hakatakse ilma loata ehitama, lootes ehitist hiljem seadustada.

Narva Linnavalitsuses on selle näitlikustamiseks üks kohtulahend. Nimelt naabrid tahtsid tühistada korteriomaniike häälteenamusega tehtud otsust isikule ehitusloa andmiseks (kaebajad kas ei osalenud või ei andnud oma nõusolekut). Kohus põhjendas selle ehitusloa õigsust korteriomandiseaduse (KOS) § 8 lõikega 3, mis sätestab, kui KOS-i või

korteriomanike kokkuleppe alusel tehakse korteriomanike otsus hääletenamusega, kehtib otsus ka nende korteriomanike kohta, kes on hääletanud otsuse vastu või kes ei ole hääletamisel osalenud. Asjakohast üldkoosoleku otsust ei ole aga kaebajad maakohtus vaidlustanud ning otsus on seadusjõus ning kehtib ka kaebajate kohta, kes on hääletanud otsuse vastu või kes ei ole hääletamisel osalenud.⁷⁶ Seega leiab autor, et 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS § 28 lõige 1 punkti 5 saab kasutada siis kui isik põhjendab, et ehitusloaga on rikutud tema õigusi. Lihtsalt kiusu pärast ehitusloa tühistamist selle paragrahviga nõuda ei saa. Siinkohal märgib autor, et KOV-i kohustus on oma territooriumil elavaid isikuid kaebamise õigusest teavitada.

Viienda küsimusena uuris autor, et kas KOV-ide arvates suureneb või väheneb ebaseaduslik ehitustegevus seoses 1.mail 2009. a kehtima hakanud EhS-iga. Suurema osa vastanutest ei omanud kindlat seisukohta (vaata lisa 2), sest seadus on jõus olnud vaid paar nädalat. Samas võib ebaseaduslik ehitustegevus mingil määral suureneda küll, eelkõige just kortermajades. Sest suures kortermajas on väga keeruline ka üle poolte korteriomanike nõusolekut saada. Samas Haapsalu Linnavalitsuse seisukoht on, et kuna inimesed on muutunud teadlikemaks, siis ei suurene ebaseaduslik ehitustegevus. Pärnu Linnavalitsuse ja ka Jõelähtme Vallavalitsuse ametnike seisukoht on, et seadus ei peane kedagi ebaseaduslikult tegutsema, nendes KOV-ides, kus sellega probleeme on, tuleks kodanikele infotunde korraldada või järelevalvet tõsta.

Kuuendana küsis autor arvamust, et milliseid probleeme seoses 1.mail 2009. a kehtima hakanud EhS-iga ehitusloa kehtetuks tunnistamisel KOV-id tulevikus näevad. Enamus KOV-idest arvas, et seda on liiga vara küsida. Paide Linnavalitsuse ametnik tõi näitena EhS § 28 lõike 10, mis viitab § 23 lõikele 8¹, mille kohaselt peab ehitusloa omanik taotlema uue ehitusloa, kui ehitusloa taotlemise aluseks olnud ehitusprojekti muudetakse selliselt, et muutuvad ehitise olulised tingimused, nagu näiteks tuleohutus, energiatõhusus, ehitise kasutusotstarve, mõjuvad koormused (kandevõime) või ehitusloa taotluses näidatud muud olulised tehnilised näitajad. Varem saadi hakkama selliselt, et fikseeriti muudatus ja tehti mõõdistusprojekt. Alates 1. maist 2009. a peab taotlema uue ehitusloa.

Seitsmenda küsimusena küsis autor KOV-ide varamust selles osas, et kas ehitusloa kehtetuks tunnistamine on 1.mail 2009. a kehtima hakanud EhS muutmise seadusega selgemaks muutunud. Haapsalu Linnavalitsuse ametnik kommenteeris, seda selliselt, et kui

⁷⁶ TrtHK 28.11.2006 nr 3-06-570.

isikud ei tea seadusest palju, siis on see KOV-i tegemata töö. Rohkem kui pooled küsitletud KOV-idest arvab, et seadusemuudatus teeb ikka asja paremaks, eelkõige selgem sõnastus (vaata lisa 2). Suur osa vastanuist olid ebaleval seisukohal, sest nii mõnigi punkt on läinud keerulisemaks täita, kui nõustutakse asjaoluga, et see loob suurema võimaluse, et ebaseaduslik ehitustegevus väheneb, sest kontroll on suurem.

Uuringust selgus, et kuigi esineb veel mõningaid probleeme, on seadusemuudatus siiski kasu toonud, muutunud on ehitusloa taotleja, kelleks saab olla vaid ehitise omanik või kaasomanik, täpsustatud on nõudeid, millal ehitusluba taotlema peab, selgemaks on muudetud ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseid.

KOKKUVÕTE

Lõputöös on autor käsitlenud ehitusloa kehtetuks tunnistamise regulatsiooni nii EhS, kohtulahendite, kui ka teiste ehitamist ja ehitusloa kehtetuks tunnistamist käsitlevate seaduste alusel. Kohtulahendite ning 15 KOV-i seas läbi viidud uuringu alusel käsitles autor ka 1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-i mõjusid.

Lõpuöö annab ülevaate sellest, mida tuleks enne ehitusloa välja andmist kontrollida, mis alustele ehitusloa kehtetuks tunnistatakse ning kohtulahendite ja KOV-ide seas läbiviidud uuring tõi välja EhS võimalikud kitsaskohad. Nende alusel on autor arutlenud 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS võimalikke kitsaskohti ning pakkunud välja lahendusi.

1. mail 2009. a kehtima hakanud EhS-is on muudetud ehitamise mõistet, ehitusloa taotlejat, on välja toodud nõue järgida ehitamise mõju naabritele ja keskkonnale, on täiendatud ehitusloa väljastamisest keeldumise aluseid, on sätestatud, et millal tuleks ehitise ekspertiisi tellida, jne.

EhS § 28 käsitleb ehitusloa kehtetuks tunnistamist, seal loetelus toodud juhtudel ei peaks ehitusloa ilmingimata kohustuslikus korras kehtetuks tunnistatama, ehitusloa kehtetuks tunnistajal peab olema kaalutusõigus otsustamiseks, kas ehitusloa tuleb kehtetuks tunnistada või on võimalik kasutada muid vahendeid ehitamise õiguspärasuse tagamiseks.

Kehtetuks tunnistamist saab KOV omalt poolt ära hoida sellega, et enne ehitusloa andmist veendub kõigi vajalike dokumentide olemasolus ning kaalub ehitamisega puudutatud isikute huve, sellega hoiduma võimalike kaalutusvigade tegemisest. Ehitustegevuseks on lisaks ehitusloale vajalikud ka teistest seadustest tulenevalt paralleellubade kohustus. Autor on lõputöö punktis 1.2.1 toonud välja punktid, mida KOV ametnik kindlasti peab ehitusloa väljastamisel vaatama. Ehitusloa kehtetuks tunnistamisel arvestab KOV talle antud kaalutusõigusega, sellest tulenevalt peab ta selgeks tegema, kas tähtsamal kohal on isiku või avalikud huvid.

Ehitusloa kehtetuks tunnistamist kui äärmiselt ranget mõjutusvahendit tuleb kohaldada üksnes ilmselgelt domineeriva avaliku huvi korral. Kaalutusõiguse kohaldamisel peab

arvestama järgmiste piiridega: kaalutusnormi objektiivsed piirid, seaduse (kaalutusnormi) eesmärk, põhiseaduslikud väärtused ja halduspraktika. Nimetatule lisandub üks mitteõiguslik kaalutusõiguse kohaldamise piir, milleks on otstarbekuse kriteerium. Kui vastavatest piiridest kinni ei peeta, on tulemuseks kaalutusvead. KOV peab analüüsima muuhulgas kas seda, kas ehitist on võimalik edasipidi ka majanduslikult otstarbekal viisil kasutada. Tehnovõrkude kohtulahendi puhul on leidnud kinnitust, et ka see võib olla ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks. Pole võimalik majanduslikult efektiivselt kasutada. Autor teeb ettepaneku seaduse muudatuseks: KOV-il peaks olema kohustus kontrollida, kas valminud ehitist on pärast ka majanduslikult otstarbekal viisil võimalik kasutada.

Ehitusloa kehtetuks tunnistamise piir ei ole alati selge, ametnik peab kaaluma kõiki alternatiivseid variante. Ehitusloa kehtetuks tunnistamisel tuleb järgida HMS-i § 58, mille järgi peab KOV ametnik selgeks tegema, kas viga võis mõjutada asja otsustamist sisuliselt. Üldjuhul püüavad KOV-id hoiduda ehitusloa kehtetuks tunnistamisest kaaludes enne ehitusloa andmist kõikvõimalikke asjaolusid, kuid vigu võib siiski esineda. Paide Linnavalitsuse ametniku sõnul teeb ta ettekirjutusi ja väärteomenetlusi, et isik teaks ja saaks vea parandatud. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise tekkivateks probleemideks võib olla ka ajapuudus, sest EhS ütleb, et ehitusluba tunnistatakse kehtetuks 10 päeva jooksul, mis KOV ametnike sõnul on ilmselgelt liiga lühike aeg. Et ametnikel oleks rohkem aega mõelda ja vajalike asutustega kooskõlastada, on vastavalt HMS-ile võimalus ehitusloa peatamiseks. Kui on tarvis kiiremas korras otsus vastu võtta, saab kohaldada HKMS § 12¹ kohaselt esialgne õiguskaitse.

Tihti täpsustatakse ehitamise käigus ehitusprojekti vastavalt ehitusjärgule. Kuni 30. aprillini kehtinud EhS ei sätestanud nõudeid ehitusprojektile pärast ehitusloa väljastamist ehk siis sellisele ehitusprojektile, mille järgi tegelikult ehitamine toimub. 1. mail 2009 kehtima hakanud EhS kehtestab näitliku loetelu tingimustest, mis võivad ehitamise käigus muutuda ja mille puhul tuleks siis taotleda uus ehitusluba. Nendeks on tuleohutus, energiatõhusus, kasutusotstarve, ehitisele mõjuvate koormused (kandevõime) või muud olulised tehnilised näitajad.

Kohtulahendite uuringust selgus, et mitmete lahendite puhul ei ole isikule võimaldatud ära kuulamisõigust. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetlus peab tagama menetluse adressaadile võimaluse menetlusõiguste kasutamiseks. See on autori arvates kindlasti üks

olulisemaid asjaolud, mida KOV edaspidi jälgima peaks. EhS § 28 ei ole kirjas, et ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks võib olla ka protsessinormide ja uurimisprintsipi rikkumine, see tuleb HMS-ist.

Riigikohtu halduskolleegium märgib, et KOV ei või ehitusloa väljaandmise menetluses piirduda vaid dokumentide formaalse kontrolliga, lootes kergemeelselt, et ehitise nõuetekohasuse ning huvide tasakaalustamise tagab ainuüksi ehitusprojekti koostamine riiklikult tunnustatud arhitekti poolt. Arhitekt on küll kohustatud koostama projekti ehitusnormidele ja –nõuetele vastavalt, kuid nende kohaldamine võib tihti vajada tõlgendamist ja väärtusotsustuste tegemist avaliku võimu kandja poolt. Vormistusnõuete mittejärgimine on esmane märk sellest, et võib esineda ka materiaalne õigusvastasus. Materiaalse ja formaalse õigusvastasuse kindlaks tegemine on isikute õiguste kaitse juures oluline. Kohtud on seisukohal, et ehitusloa kehtetuks tunnistamise lahendamisel tuleb lähtuda sellest, kas ehitusloa õigusvastasus on kõrvaldatav või mitte. Kui ehitusloa õigusvastasus ei ole kõrvaldatav, on põhjendatud haldusakti õigusvastaseks tunnistamine.

Ehitusluba ei ole vaja alati kehtetuks tunnistada. Näiteks kui on ehituslubade alusel ehitise valmis ehitatud, on ehitusloa kehtivus lõppenud (EhS § 25 lõike 2 kohaselt kaotab ehitusluba kehtivuse, kui ehitamist ei ole alustatud kahe aasta jooksul ehitusloa väljastamise päevast arvates) ja ehitusloa tühistamine ei ole enam võimalik ehk ehitusluba saab kehtetuks tunnistada ainult juhtudel, kui ehitusluba on välja antud ning toimub veel ehitustegevus. Kui juba antud kasutusluba, siis ehitusluba kehtetuks tunnistada ei ole vaja.

Alates 1. maist 2009 on väga olulisel kohal ehitusloa taotlemisel hoone energiatõhusus. Nimelt olulisel rekonstrueerimisel peab sisekliima tagamisega ehitise puhul koos ehitusloa taotlusega esitama ka energiamärgise. See on Euroopa Liidu direktiivist meile üle toodud ja tulevikku suunatud nõue. Seda seetõttu, et järjest rohkem hakatakse energia kokkuhoiule mõtlema.

Suur osa ebaseaduslikku ehitamist saab toimuda puuduliku järelevalve tulemusel. 1. maist 2009. a on EhS-i sisse viidud ka muudatus, mis ütleb, et isik peab taastama ehitusloale eelnenud olukorra. Eesti riigis pole mingi harv erand, et ehitise püstitatakse õigusakte rikkudes, kasutades seejuures teadlikult ära asjaolu, et selliseid ehitise faktiliselt ei lammutata. Võiks eeldada, et see muudatus paneb isikuid rohkem mõtlema seaduslikult ehitamisele. ehitusloa kehtetuks tunnistamisel kaalub KOV ametnik avaliku ja erahuvi

suhet ning kas tekitatud kahju suurus ületab ehitamise kulud. Kui ei, siis ei kiputa kergekäeliselt lammutamisettekirjutust tegema, pigem maksab ebaseadusliku ehitise omanik kannatanule kompensatsiooni. Esimene sundlammutamine Eestis toimus Pärnus.

Töös käsitletud erinevad kohtulahendid ja KOV-ide uuring andsid kinnitust hüpoteesile. Ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on nii asjaolu, et KOV on andnud ehitusloa vajalikke asjaolusid kaalumata, kui ka fakt, et omaniku tegevuse tulemusel valminud ehitise ei vasta ehitusloale ning ehitisele esitatavatele nõuetele, millest tulenevalt ei anta ehitise kasutusluba. Mitmest kohtulahend selgus, et ehitusluba tunnistatakse kehtetuks KOV ametniku tähelepanematusel kontrollida kõiki võimalikke aluseid ehitusloa välja andmisest keeldumiseks. Isikute tegevuse tulemusel on ehituslube tunnistatud kehtetuks kas seetõttu, et isik lihtsalt ei teadnud nõudeid või siis ehitas teadlikult valesti, lootes, et saab ehitise hiljem seadustada. Selle probleemi lahendamiseks autor teeb ettepaneku: KOV-id peaksid koolitama oma territooriumi elanikke.

SUMMARY

This diploma thesis has two parts and is 52 pages long. It is written in Estonian, summary in foreign language is in English.

The purpose of this thesis is to compose overview of the problems related with annul of construction license. Analysis of court cases must show the problems with annul of construction license. Also to point out how are illegal constructing and buildings possible, to look for the problems that may come along with new construction law (since 1th of May 2009).

The author of this thesis uses qualitative model for research, documentation analysis about court cases, conducts a research among 15 local governments.

Hypothesis of this diploma thesis is the fact that local governments has given construction license without checking all the circumstances, also a fact that a person who has constructed a building that is not in accordance with requested requirements, therefore there can't be given certificate of occupancy.

Hypothesis has affirmation of research among 15 local governments and court cases.

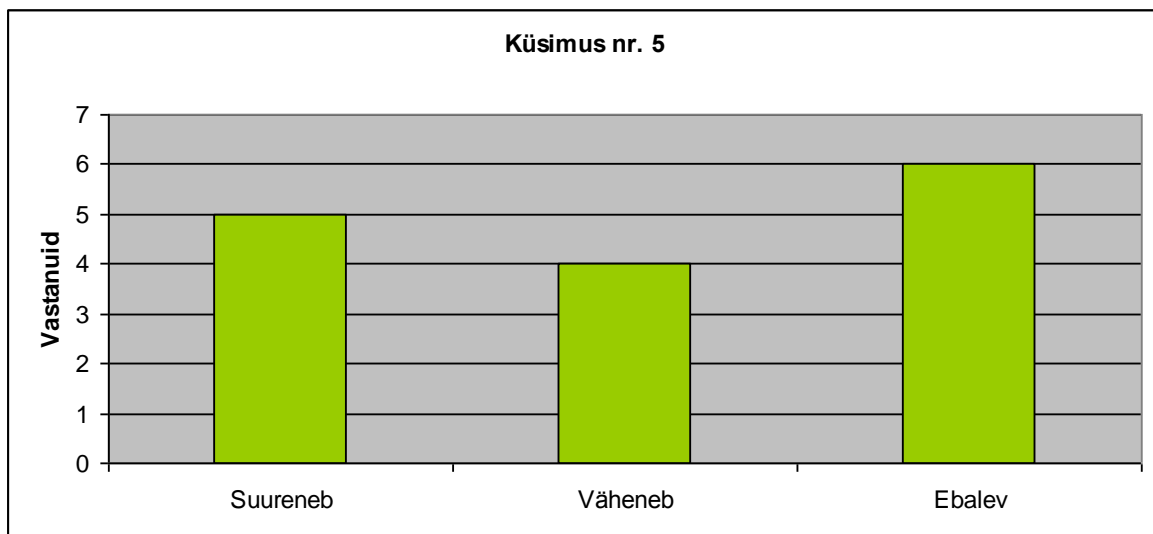
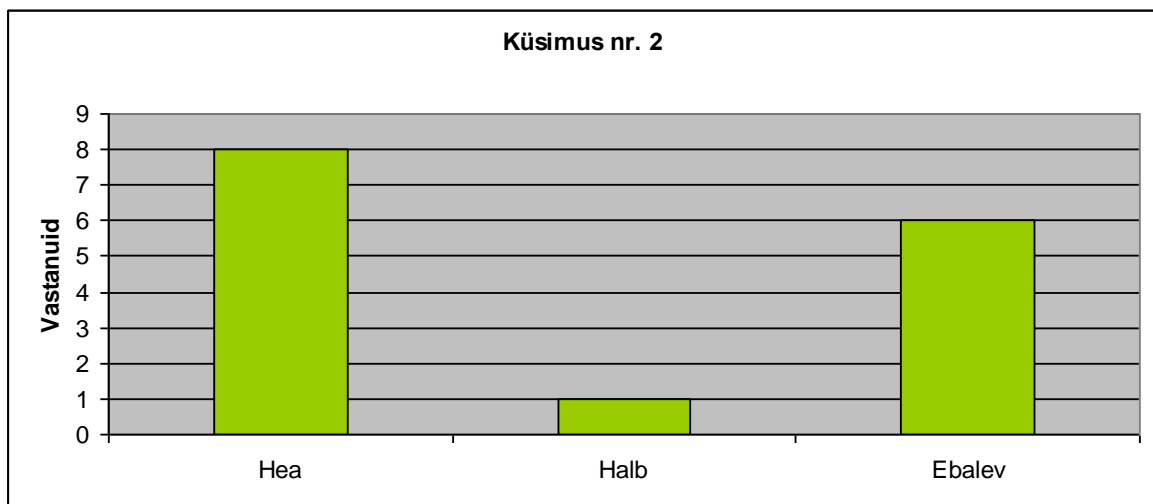
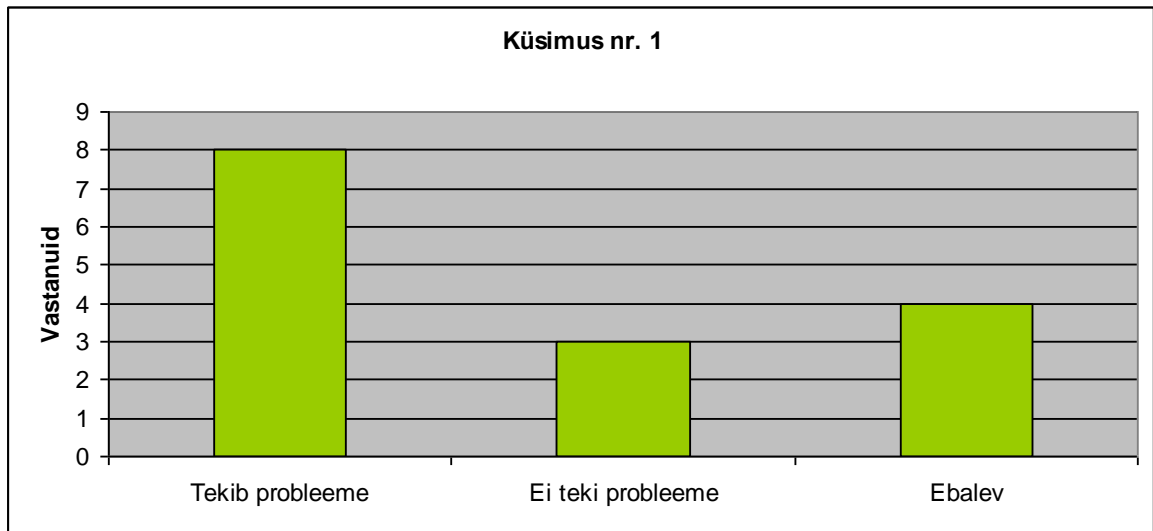
Conclusions in this thesis are highly important because they bring out construction law changes and side suasions in practice that public servants can use in everyday life.

Lisa 1

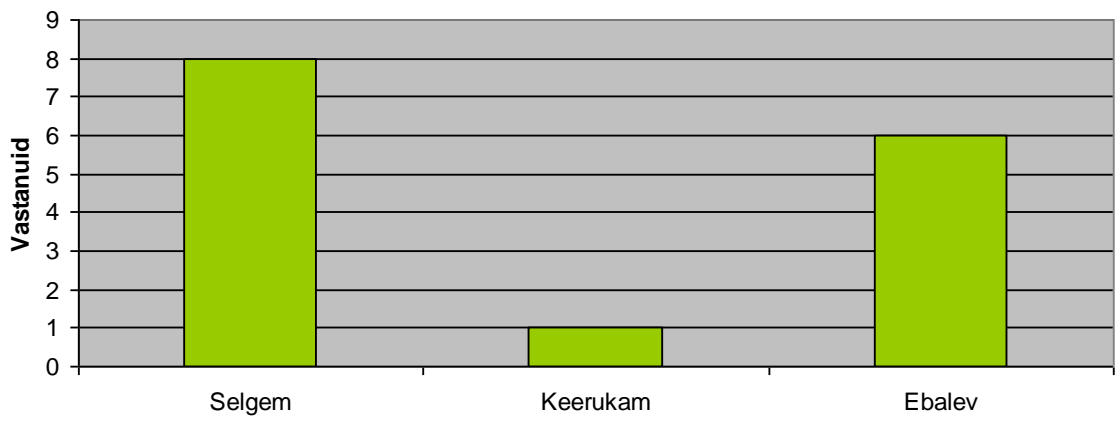
Uuringu küsimused KOV-idele

1. Kui antakse ehitusloaba rekonstrueerimiseks, siis olulisel rekonstrueerimisel peab ehitis vastama energiatõhususe miinimumnõuetele - kas Te arvate, et sellega tuleb probleeme seoses valeandmete esitamisega (kuna energiatõhususe miinimumnõuetele vastavalt ehitamine läheb eeldatavasti kulukamaks)?
2. Kas Teie arvates on head/halvad EhS § 22 lõigete 2 ja 3 muudatused:
 - Ehitusloaga, mis annab õiguse ehitise laiendamiseks või rekonstrueerimiseks, ei anna KOV enam automaatselt ka õigust sama ehitise tehnosüsteemi muutmiseks või kogu tehnosüsteemi asendamiseks samaväärsega (vaid võib anda)?
 - Ehitusloaga, mis annab õiguse ehitise laiendamiseks, ei anna KOV automaatselt õigust ka sama ehitise rekonstrueerimiseks (vaid võib anda)?
3. Mida toob praktikas kaasa EhS § 23 täiendamine lõikega 1¹ järgmises sõnastuses:
"Ehitusloa taotluse esitab maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanik korteriomanike hääلteenamuse alusel."
4. Mida Te arvate EhS § 28 (käsitleb ehitusloa kehtetuks tunnistamise aluseid) lõige 1 punkti 5 lisamisest: korteriomanditeks jagatud kinnisasja korteriomanik taotleb teisele korteriomanikule väljastatud ehitusloa kehtetuks tunnistamist, kui taotleja leiab, et ehitusloaga on rikutud tema õigusi.
5. Kas Teie arvates suureneb või väheneb ebaseaduslik ehitustegevus võrreldes varem kehtinud ja 1.mail 2009. a kehtima hakanud EhS-iga ?
6. Milliseid probleeme seoses 1.mail 2009. a kehtima hakanud EhS-ig ehitusloa kehtetuks tunnistamises näete tulevikus?
7. Kas ehitusloa kehtetuks tunnistamine on alates 1.maist 2009. a kehtima hakanud EhS-iga selgemaks muutunud?

Lisa 2



Küsimus nr. 7



KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
2. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. 9.05.2001. - RT I 2001, 50, 283, RT I 2007, 24, 127.
3. Asjaõigusseadus. 9.06.1993.- RT I 1993, 39, 590, RT I 2007, 24, 128.
4. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992.- RT 1992, 26, 349, RT I 2007, 33, 21.
5. Haavasalu, K. Muinsuskaitsetelised piirangud ehitamisel. Ehitaja käsiraamat, 2008. Tallinn: Presshouse OÜ,
6. Viirsalu, P. Ehitis üle naaberkinnisasja piiri. Ehitaja käsiraamat, 2008. Tallinn: Presshouse OÜ.
7. Ehitusseadus¹. 15.05.2002. - RT I 2002, 47, 297, RT I 2009, 20, 132.
8. 389 SE III „Ehitusseaduse muutmise seaduse” eelnõu. 18.03.2009.
9. Ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri - http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=217159, 10.10.2008.
10. Ehituskäsiraamat 1, 2. 2002. Tallinn: Äripäevakirjastus.
11. Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999.- RT I 1999, 31, 425, RT I 2008, 59, 330.
12. Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001.- RT I 2001, 58, 354, RT I 2007, 24, 127.
13. Kalbus, A. 2006. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika- Juridica nr 7 lk 490-504.
14. Keller, M. 2006. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses- Juridica nr 7 lk 471-478.
15. Korteriomandiseadus. 15. 11. 2000. - RT I 2000, 92, 601, RT I 2006, 43, 326.
16. Looduskaitse seadus. 21.04.2004. -RT I 2004, 38, 258, RT I 2009, 3, 15.
17. Maurer, H. 2004. Haldusõigus. Tallinn: Kirjastus Juura.
18. Muinsuskaitse seadus. 27.02.2002.- RT I 2002, 27, 153, RT I 2008, 51, 287.
19. Oidermaa, E. 2007. Ehitusõigus, Tallinn: Tallinna Tehnika Ülikooli Kirjastus.
20. Pikamäe, K. 2003. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. [magistritöö], Tartu: Tartu Ülikooli õigusinstituut.
21. Pilving, I. 2006. Haldusakti siduvus. [doktoritöö], Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

22. Planeerimis- ja ehitusseadus. 14.06.1995.- RT I 1995, 59, 1006, RT I 2002, 63, 387.
23. Planeerimisseadus. 13.11.2002.- RT I 2002, 99, 579, RT I 2007, 67, 414.
24. Päästeseadus. 23.03.1994.- RT I 1994, 28, 424, RT I 2008, 35, 213.
25. Riigivastutuse seadus. 2.05.2001.- RT I 2001, 47, 260, RT I 2006, 48, 360.
26. RKHK 21.12.2001 nr 3-3-1-67-01.- RTIII, 22.01.2002, 4, 37.
27. RKHK 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02.- RTIII, 07.06.2002, 15, 172.
28. RKHK 29.05.2006 nr 3-3-1-23-06.- RTIII, 15.06.2006, 23, 211.
29. RKHK 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03.- RTIII, 04.07.2003, 23, 229.
30. RKHK 10.10. 2003 nr 3-3-1-62-03 .- RTIII, 24.10.2003, 30, 309.
31. RKHK 29.09.2008 nr 3-3-2-1-08.- RTIII, 23.10.2008, 39, 262.
32. RKHK 20.10.2005 nr 3-3-1-33-05.- RTIII, 10.11.2005, 36, 355.
33. RKHK 22.02.2005 nr 3-3-1-84-04. RTIII, 10.03.2005, 8, 75.
34. RKHK 01.10.2008 nr 3-3-1-51-08. RTIII, 23.10.2008, 39, 265.
35. Tallinna linna ehitusmäärus. 01.07.2003.- Tvk m 27.05.2004 nr 20 jõust. 01.07.2004.
36. Teeseadus. 17.02.1999.- RT I 1999, 26, 377, RT I 2009, 15, 93.
37. TlnHK 12.04.2004 nr 3-1756/2004.
38. TlnRgK 27.01.2005 nr 2-3/217/2005.
39. TlnRgK 2.04.2007 nr 3-06-1858.
40. TlnHK 02.12.2005 nr 3-1511/2004.
41. TrtHK 28.11.2006 otsus nr 3-06-570.
42. Triipan. M, 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses, Juridica, nr 5, lk. 305-313.
43. Veeseadus. 11.05.1994.- RT I 1994, 40, 655, RT I 2009, 3, 15.