

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Mailika Ilisson

**NAABRUSÕIGUSED PLANEERIMIS- JA EHTUSÕIGUSES**

Magistritöö

Juhendaja

Madis Ernits, PhD, LL.M.

Tartu

2020

SISSEJUHATUS .....	4
1. AVALIKE NAABRUSÕIGUSTE PIIRITLEMINE .....	8
1.1. Avalike naabrusõiguste võimalikud allikad objektiivses õiguses.....	8
1.1.1. Põhiõigused .....	8
1.1.2. Planeerimisõigus.....	9
1.1.3. Ehitusõigus .....	11
1.2. Naabri mõiste .....	13
1.3. Subjektiivse avaliku õiguse rikkumine kaebeõiguse eeldusena .....	15
2. NAABRUSÕIGUSTE LÄHTEALUSED DETAILPLANEERINGU- JA LOAMENETLUSES .....	19
2.1. Detailplaneeringu menetlus .....	19
2.1.1. Detailplaneeringu olemus ja ülesanded .....	19
2.1.2. Puudutatud isikute teavitamine ja kaasamine .....	22
2.1.3. Puudutatud isikute ärakuulamisõigus .....	25
2.1.4. Avalik väljapanek ja avalik arutelu .....	28
2.2. Detailplaneeringu vaidlustamine .....	32
2.3. Loamenetlus .....	34
2.3.1. Ehitusloa olemus ja ülesanded.....	34
2.3.2. Kasutusloa olemus ja ülesanded.....	36
2.3.3. Naabrusõiguste menetlusõiguslik kaitse loamenetluses .....	38
2.4. Haldusorgani kaalutlusruum ehitusloa andmisel .....	42
2.5. Haldusorgani kaalutlusruum kasutusloa andmisel.....	44
2.6. Vaidemenetlus .....	48
3. NAABRUSÕIGUSTE KOHTULIKU ÕIGUSKAITSE TÕHUSUS HALDUSKOHTUMENETLUSES .....	51
3.1. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise vähese õigusriive argumendiga .....	51
3.2. Ehitusloa õigusvastasuse tuvastamine ilma tühistamiseta ja selle mõju naabrusõigustele.....	54
3.3. Ehitusloa kehtivuse lõpp kasutusloa andmisega .....	58
KOKKUVÕTE .....	62
THE NEIGHBOUR RIGHTS IN THE CONSTRUCTION AND PLANNING LAW .....	68
Lühendid.....	74

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU .....	75
Kasutatud kirjandus .....	75
Kasutatud õigusaktid.....	76
Kasutatud kohtupraktika .....	76

## SISSEJUHATUS

Naaberkinnisasjadelt tulenevaid mõjutusi ja naabritevahelisi suhteid reguleeritakse nii avaliku õiguse kui ka eraõigusega. Mida tihedamalt on piirkond asustatud, seda intensiivsemalt mõjutavad naaberkinnisasjad üksteist. Seega on tiheasustuslalal, eriti aga linnas, ehitamisel tavaline, et omavahel põrkuvad naaberkinnistute omanike vastanduvad õigused ja huvid. Sellisel juhul tuleb ühelt poolt arvestada naaberkinnistu omanike huvidega ja teiselt poolt enda omandiõiguse realiseerimisega.

Eraõiguslikult on suhete sisustamisel esmatähtis asjaõigusseadusest<sup>1</sup> (edaspidi AÕS) tulenev omandi kaitse ja naabrusõiguste regulatsioon. Avalik-õiguslikult reguleeritakse ehitamisega seotud naabrusõigusi esmajoones planeerimisseaduse ja ehitusseadustikuga. Mõlemad regulatsioonid peavad aitama tagada nii naaberkinnisasjade omanike tasakaalustatud õigusi kui ka avalikke huve.<sup>2</sup>

Lähestikku asuvate kruntide omanike vahel olid tülid seoses maakasutuse mõjudega juba antiikajal. Ka tänapäevalgi põjustavad lähestikku asuvate kruntide omanike tülid rohkeid kohtuskäike. Keskseks küsimuseks on kujunenud valguse ja vaate varjamine. Nii Vana-Roomas kui ka liberaalses industriaalühiskonnas peeti ehitamisega kaasnevaid keskkonnamõjusid naabrite vaheliseks eraasjaks. Täna sel päeval tuleb sellised konfliktid lugeda tüüpiliseks era- ja avaliku huvi kollisiooniks.<sup>3</sup> Ka tänapäeval lahendab naabritevahelisi probleemide rägastikku tsiviilvaldkond, kuid teatud juhtudel on võimalik astuda ka avalik-õiguslikku diskussiooni. Avalik-õiguslikku diskussiooni on võimalik astuda, kui esineb kaebeõigus halduskohtumenetluse seadustiku<sup>4</sup> (edaspidi HKMS) järgi. Eesti halduskohtumenetlus lähtub kaebeõiguse kindlakstegemisel kaebaja subjektiivse avaliku õiguse rikkumisest. Seega saab naaber haldusorgani otsuse peale kaevata ainult juhul, kui tal esineb subjektiivne avalik õigus ning toimunud on selle rikkumine.<sup>5</sup>

On paratamatu, et ühe kinnisasja intensiivne kasutamine võib piirata naabri võimalusi oma maatükki kasutada, kuid riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada isikutel omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve.<sup>6</sup> Üles on kerkinud kohalike

---

<sup>1</sup> Asjaõigusseadus. – RT I, 22.02.2019, 11.

<sup>2</sup> RKTko 19.04.2011, 3-2-1-12-11, p 21; RKTko 11.04.2015, 3-2-1-33-05, p 10; RKHko 13.06.2003, 3-3-1-42-03 ja RKTko 13.12.2004, 3-2-1-141-04.

<sup>3</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalikõiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: TÜ kirjastus 2006, lk 209.

<sup>4</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2018, 54.

<sup>5</sup> S. Mikli, H. Nõmm. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – Juridica 2010, nr 8, lk 599.

<sup>6</sup> RKHko 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 16.

elanike, naabrite, kinnisvaraomanike, arendajate, keskkonnakaitsjate ja laiemalt avalikkuse vastanduvad huvid, mille tasakaalustamine on kohaliku omavalitsuse vastutusalas.<sup>7</sup>

Huvide kollisioon võib tekkida juba planeeringu koostamise käigus, kus tuleb leida tasakaal ärihuvide, avalikkuse ja puudutatud isikute huvide vahel. Ruumiline planeerimine on väga aeganõudev ja ressursimahukas. Seetõttu tähendab planeeringu vaidlustamine õiguslikult ebakindlat olukorda isikule, kelle õigusi planeering puudutab, ning takistab tal oma õiguste realiseerimist.<sup>8</sup>

Järgmine etapp, kus võib tekkida huvide kollisioon, on loamenetlus, kuna planeeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, siis ka sellisel juhul on haldusorgan kohustatud loamenetluses kontrollima, kas arvestatud on kõigi puudutatud isikute õiguste ja huvidega.

Magistritöös analüüsitakse seda, mida üldse peetakse silmas naabusõiguste all. Riigikohus on leidnud, et mingit eraldi „naabusõigussuhet“ seadus ei reguleeri.<sup>9</sup> Naabri mõiste defineerimisega on tegeletud kohtupraktikas. Kui naabri mõiste on selge, siis on võimalik hinnata, milline on tema õiguslik positsioon planeeringumenetluses ja haldusorgani poolt läbiviidavas loamenetluses. Kas naabril on nt õigus öelda, et naaberkinnistule kerkiv ehitis on lihtsalt ebasobiva välimusega ja seetõttu tuleks ehitis lammutada? Kas tal on õigus eeldada, et ehitamist võimaldava sihtotstarbega kõrvalkinnistule ei ehitata kunagi midagi või kui ehitatakse, siis on mõju tema kinnistule olematu? Kuidas peaksid olema tasakaalustatud naabrite vastastikused huvid ja omandiõiguse realiseerimine?

Töö eesmärgiks on välja selgitada, kas seaduse regulatsioon ja selle kohaldamise praktika tagavad naabrite tõhusa õiguste kaitse nii detailplaneeringu- kui ka loamenetluses.

Arvestades, et naaber on haldusorgani suhtes nõrgemal positsioonil, tekib küsimus, kas ja kuidas on tema jaoks tagatud tõhusad õiguskaitsevõimalused. Kuna haldusmenetluse seaduse<sup>10</sup> (edaspidi HMS) eesmärgiks on kaitsta isiku õigusi eelkõige preventiivselt haldusorgani ja isiku vahelise suhtlemise teel, siis õigusaktides sätestatud menetlusreeglid püüavad tagada selle, et haldusorgan oleks piisavalt informeeritud (nt isiku ärakuulamise kohustuse kaudu). Samuti on

---

<sup>7</sup> A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – Juridica 2006, nr 7, lk 490.

<sup>8</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7, lk 467.

<sup>9</sup> RKTko 19.04.2011, 3-2-1-12-11, p 36.

<sup>10</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

haldusorganil oma otsust vaja põhjendada, mis peaks tagama selle, et ta mõtleb põhjalikult kõik esitatud argumendid läbi.<sup>11</sup>

Põhiseaduse<sup>12</sup> § 14 (edaspidi PS) sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, milles väljendub muuhulgas üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Mida tõhusam on põhiõiguste tagamise menetlus, seda paremini realiseeruvad põhiõigused praktikas.<sup>13</sup> Riik peab kehtestama menetluse, mis tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>14</sup>

Lähtudes töö eesmärgist on autor püstitanud kolm hüpoteesi:

- 1) naabrite kaasamine detailplaneeringu menetlusse on vajalik erinevate huvide ja õiguste tasakaalustamiseks ja õiglase kaalutusotsuse teostamiseks;
- 2) seadusandlus on kujundatud selliselt, et naabrite õigustega arvestamine pädevate haldusorganite poolt ei ole piisaval määral tagatud ei planeerimis- ega loamenetlustes;
- 3) naabusõiguste kohtulik õiguskaitse ei ole piisavalt tõhus.

Käesolev magistritöö on ülesehituselt ja uurimisküsimustest tulenevalt jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks. Esimene peatükk käsitleb avalike naabusõiguste piiritlemist, naabri mõistet ja subjektiivse avaliku õiguse rikkumist. Teises peatükis on analüüsitud, millised on naabrite huve arvestavad lähtealused detailplaneeringu- ja loamenetluses (naabrite kaasamine, ärakuulamine, haldusorgani kaalutusruum, menetlusõiguslikud garantiid jne). Samuti on välja toodud detailplaneeringu, ehitusloa ja kasutusloa olemus ning ülesanded. Töös on selgitatud, kuidas on võimalik vaidlustada haldusorgani poolt tehtud menetlustoiminguid või juba lõplikku haldusakti. Kolmandas peatükis käsitletakse naabusõiguste kohtuliku õiguskaitse tõhusust kohtupraktika valguses.

Töös kasutatakse empiirilist ja analüütilist meetodit. Antud töö on koostatud uurimusena, kus põhiliselt on tuginetud asjakohase kohtupraktika analüüsile, mida omakorda täiendab erialakirjandus ja normatiivmaterjalid. Samuti on töös vähesel määral käsitletud ka Saksa õiguse põhimõtteid. Normatiivsete allikatena on kasutatud kõige enam ehitusseadustikku, planeerimisseadust ning nende seletuskirju, samuti põhiseadust ja haldusmenetluse seadust. Töö kirjutamisel on allikatena kasutatud ka õigusteoreetilist kirjandust, halduskohtumenetlust

---

<sup>11</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ kirjastus 2004, lk 38.

<sup>12</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>13</sup> M. Ernits, N. Parrest. Põhiseaduse § 14 kommentaar, komm 10. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>14</sup> RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16.

käsitlevat õiguskirjandust ja kohtupraktikat, mis pärineb peamiselt Riigikohtu halduskolleegiumi kui ka Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtu praktikast. Kuigi 2015. a juuli kodifitseerimisega muutus mõningal määral planeerimisseadus ja ehitusseadustik, on magistritöös kasutatud ka varasemaid kohtulahendeid. Riigikohus on peale kodifitseerimist mõningaid planeerimis- ja ehitusõigust puudutavaid seisukohti üle vaadanud ja muutnud, kuid paljuski kasutatakse juba eelnevalt väljendatud seisukohti.

Magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: naabrite õigused, kaalutusõigus, detailplaneering, ehitus- ja kasutusluba.

# 1. AVALIKE NAABRUSÕIGUSTE PIIRITLEMINE

## 1.1. Avalike naabrusõiguste võimalikud allikad objektiivses õiguses

### 1.1.1. Põhiõigused

Erahuvi kaitse tuleneb põhiseadusest, nt PS § 32 sätestab omandiõiguse, § 33 kodu puutumatus, § 28 õiguse tervisele jne. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seetõttu tuleb kõigepealt välja selgitada, mida tähendab põhiõigusena omandiõigus ja selle kaitse ning seejärel on võimalik hinnata, kuidas see on mõjutatud planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku sätetest.

Omand on AÕS § 68 lg 1 järgi isiku täielik õiguslik võim asja üle ning omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Omaniku õigused võivad AÕS § 68 lg 2 järgi olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega. AÕS §-d 143-151 reguleerivad kinnisasjade omanike vaheliseid suhteid.

PS § 32 lg-s 2 on sätestatud, et igal isikul on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. PS § 32 lg-d 1-3 sätestavad omandipõhiõiguse. Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas.<sup>15</sup> Omand on põhiõigusena kõrgendatud kaitse all.<sup>16</sup> Õigus kinnisasjale ehitada kuulub põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse kaitsealasse.<sup>17</sup> Naaberkinnistu omanik ei saa nõuda, et ehitusloa andmisel tema omandiõigust üldse ei piirataks. Naabritevahelise suhete kindlaksmääramisel tuleb kaaluda poolte õigustatud huvisid. Kui kinnisasja omanik peaks esmajärjekorras lähtuma naaberkinnisasjade omanike või kolmandate isikute soovidest, oleks tema omandiõigus suuresti näiv. Seetõttu saab öelda, et igal kinnisasjal on prioriteetsed tema omaniku huvid ja esmajärjekorras on omanikul õigus oma huve ka kinnisasjal realiseerida.<sup>18</sup> Kuid haldusorgani diskretsiooniotsuse tegemisel tuleb arvestada kõigi asjaosaliste kaalukate huvidega ja omandiõiguse piirang peab olema proportsionaalne.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> M. Ernits, A. Kelli, P. Roosma. Põhiseaduse § 32 kommentaar, komm 1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>16</sup> RKTkm 16.06.2016, 3-2-1-180-15, p 33.

<sup>17</sup> RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07, p 20.

<sup>18</sup> U. Volens. Asjaõigusseaduse § 143 kommentaar, komm 3.5.1. – P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: juura 2014.

<sup>19</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 30.



Igaühe õigus tervise kaitsele tuleneb PS §-st 28. Riigikohus on leidnud, et liiklusintensiivsusest tingitud müra ja heitgaasid võivad rikkuda isiku õigust tervise kaitsele.<sup>20</sup> See põhiõigus on seotud PS §-s 10 sätestatud õigusega inimväärikusele ja seotud ka PS §-st 16 sätestatud õigusega elule.<sup>21</sup> Riigil tuleb rakendada meetmeid, et inimeste elukeskkond oleks ohutu ja tervislik (nt ohutu müratase, välisõhu kvaliteet jne).<sup>22</sup> Kuid igasugune PS § 28 lg-st 1 tulenev õigus tervise kaitsele ei tähenda, et elukeskkonna mistahes ulatuses halvendamise korral nende isikute, kelle elukeskkonda kahjustatakse, õigusi rikutakse.<sup>23</sup>

Kindlasti võib naaberkinnistule mõju avaldada negatiivse toimega mõjutus, nagu nt kinnistule valguse leviku takistamine. Riigikohus on selgitanud, et ehitise kõrguse muutmisel on oluline järgida kolmandate isikute õiguste kaitset. Kõrgust ei tohiks lubada muuta, kui sellega kaasneb naaberkinnisasjale langeva valguse hulga oluline langus või kui see riivab muul viisil naaberkinnisasja omaniku õigusi.<sup>24</sup> Piisava loomuliku valgustuse tagamisel on oluline ehitise ümbruskonnas valitsev elamute tavaline valgustus.<sup>25</sup> AÕS § 144 kohaselt on kinnisasja omanikul õigus nõuda, et naaberkinnisasjale ei püstitataks või seal ei säilitataks rajatist või seadeldist, mille suhtes on alust eeldada, et see tekitab keelatud mõjutuse tema kinnisasjale. Hoonete loomuliku päevavalguse nõudeid on võimalik tuletada ka EhS §-s 7 sätestatud heast tavast ja ka EhS § 11 lg 2 punktist 3, kus on märgitud, et ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad ka hügieeni, tervist ja keskkonda. AÕS § 144 kohaselt on tegemist küll asjaõigusliku nõudega, kuid naaberkinnistule langeva valguse hulga oluline langus võib mõjutada ka naaberkinnistu omanike omandiõigust.

### 1.1.2. Planeerimisõigus

Riigikohus on pidanud võimalikuks kehtestatud detailplaneeringuga omandiõiguse riivamist.<sup>26</sup> Planeerimisseaduse<sup>27</sup> (edaspidi PlanS) sätestatu puhul on tegemist avalik-õiguslike piirangutega omandi kasutamisele. Seega saab maaomanik oma õigust kasutada, lähtudes ehitusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest ning neis sätestatud piirangutest.<sup>28</sup>

<sup>20</sup> RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10, p 22.

<sup>21</sup> A. Henberg, K. Muller. Põhiseaduse § 28 kommentaar, komm 1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>22</sup> A. Henberg, K. Muller. Põhiseaduse § 28 kommentaar, komm 5.

<sup>23</sup> TlnRnKo 17.03.2011, 3-09-2539/74, p 12.

<sup>24</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 55. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92>.

<sup>25</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 25.

<sup>26</sup> „Kinnistu omaniku omandiõigust riivati detailplaneeringuga, mille alusel maa-ala, millel senini oli tootmismaa sihtotstarve, määrati kasutamiseks avalikul otstarbel Rääma tänava laienduseks.“ – vt RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12, p 12.

<sup>27</sup> Planeerimisseadus. – RT I, 19.03.2019, 104.

<sup>28</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 41.

Planeerimisõiguses kajastatakse naabrusõigusi peamiselt detailplaneeringus, samas võivad teatud piirangud maakasutusele tuleneda ka kõrgema astme planeeringust.<sup>29</sup> Erahuvide kõige selgemaks väljenduseks PlanS on detailplaneeringu algatamise taotlus, kus huvitatud isik esitab taotluse oma omandipõhiõiguse realiseerimiseks.<sup>30</sup> Olulised on ka üld- ja eriplaneeringud, kust võivad tuleneda konkreetset ehitus- ja maakasutustingimused.

Ruumilise planeerimise eesmärk on võimaldada erinevate huvide, vajaduste ning avalike hüvede kaalumise ja harmoneerimise kaudu terviklikku ja sidusat ruumilist arengut, arvestades keskkonnakaitset, loodusvarade säästlikku kasutust ning kultuuripärandi säilimist ja kaitset ning arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.<sup>31</sup> PlanS § 3 lg-s 1 on sätestatud, et kinnisomandile võib maakasutus- ja ehitustingimusi seada planeeringu alusel. See tähendab, et reaalsed kitsendused tulenevad naabrusõigustele alles planeeringu alusel antud haldusaktidest.<sup>32</sup> Ruumilise planeerimise huvi keskmes on inimene ja tema heaolu, samuti tema interaktiivne suhe keskkonnaga. Ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, kõikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud.<sup>33</sup>

Ka Saksa õiguses on ühelt poolt sätestatud haldusorgani planeerimispädevus, kuid teiselt poolt on nõutud puudutatud kodanike põhiõiguste, sh omandiõiguse tagamine. Kohaliku planeeringuga tuleb leida harmooniline tasakaal haldusorgani planeerimispädevuse ja kodanike põhiõiguste vahel.<sup>34</sup>

Planeering on oma olemuselt nõrk õiguslikult siduv dokument, sest seda ei peeta mitte kohustuseks käituda, vaid see on üheks ruumilise arengu võimaluseks. Haldusorgan peab leidma detailplaneeringut kehtestades tasakaalu ruumilise planeerimise eesmärkide saavutamise ja omandipõhiõiguse riive vahel. Planeerimine kui suunav haldus erineb ehitusõigusest kui korraldavast haldusest sanktsioonide puudumise poolest. Planeerimisõiguses kokku lepitud lahenduste täitmine ja tagamine avalike naabrusõiguste korral realiseeruvad hilisemas tegevuses. Kuigi planeerimismenetluses kehtib igäihe õigus kehtestatud planeeringu vaidlustamiseks, on see piiritletud avalike huvide kaitse või subjektiivsete õiguste või vabaduste riivega.<sup>35</sup> Halduskohtumenetluses kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista

---

<sup>29</sup> S. Mikli, H. Nõmm, lk 600.

<sup>30</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 41. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43>.

<sup>31</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 7.

<sup>32</sup> S. Mikli, H. Nõmm, lk 600.

<sup>33</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 7.

<sup>34</sup> W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006, nr 7, lk 446.

<sup>35</sup> S. Mikli, H. Nõmm, lk 600.

isiku subjektiivseid avalikke õigusi. Kaitstav õigus võib muuhulgas võrsuda isiku huve kaitsvast haldusaktist (sh planeeringud).<sup>36</sup> Kui naabrid soovivad oma õigusi kaitsta, tuginedes subjektiivsete õiguste rikkumisele, tuleb neil seda ka põhjendada. Niisiis võimaldab PlanS esitada kaebuse nii avalike huvide kui ka subjektiivsete õiguste kaitseks, aga kaebuse esitamise korral tuleb põhjendada, millisele alusele tuginetakse.

### 1.1.3. Ehitusõigus

Kui planeerimisõiguse eesmärk on ruumilise planeerimise kaudu luua eeldused jätkusuutlikuks arenguks, siis ehitusõigus jätkab sealt, kus planeerimisõiguse kohaldamisala lõpeb. Planeeringud loovad eeldused ja ehitustegevus on nende eelduste rakendamise vahend. Kui jätkusuutlikuks arenguks on loodud piisav alus, mis on planeerimisõigusele omase menetluse põhjal kaalutletud, põhjendatud ning eri huve arvestav, on ehitusõiguse ülesanne ette antud raamistikus realiseerida planeeringus olevad ehitise ja ehitamisega seonduvad huvid parimal võimalikul viisil.<sup>37</sup>

Ehitusõiguse reguleerimisala piiravad eelkõige PS-st tulenevad sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS § 10), õiguste ja vabaduste piiramise keeld (PS § 11), ettevõtlusvabadus (PS § 31), omandipõhiõigus (PS § 32), keskkonna säästmise põhimõtte (PS §-d 5 ja 53) ning kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõtte (PS § 154). Ehitusõiguse normeerimine aitab tagada ühesuguste põhimõtete kehtivust nii ehitiste kui ka ehitamise suhtes ja see annab omakorda aluse ehitusõiguse ühe olulisema eesmärgi täitmisele, milleks on ohutuse tagamine.<sup>38</sup>

Omandiõiguse põhimõtte järgi on riigil kohustus sätestada õiguslik raamistik, et eelkõige üksikisikul oleks võimalik oma omandit kaitsta. Samamoodi on riigil kohustus sätestada normid, piiritledes omaniku ja teiste isikute kohustused. Selle põhjal peavad igasugused omandikitsendused vastama seaduslikkuse ning proportsionaalsuse nõudele. Ehitusseaduses on sätestatud normidel omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust piirav iseloom. Näiteks annab haldusorgan ehitusloa alusel küll õiguse kinnisasjale ehitada, kuid määrab, millises mahus ning mis viisil seda tohib teha.<sup>39</sup> Riigis peab olema tagatud võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega isikute omandiõiguse kaitse. Selle saavutamisele aitavad kindlasti kaasa ehitusõiguses sätestatud põhimõtted. Ehitusvabaduse all tuleb mõista maaomaniku õigust oma kinnistut hoonestada ja ehituslikult kasutada seaduste raames. Kui avalik-õiguslikes

---

<sup>36</sup> RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 10.

<sup>37</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 5.

<sup>38</sup> *Ibidem*, lk 3.

<sup>39</sup> *Ibidem*, lk 3.

eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul PS § 32 järgi tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba.<sup>40</sup>

EhS eesmärk on soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus.<sup>41</sup> Ehitusõiguse kontekstis viitab jätkusuutlikkus eelkõige sellele, et ehitise peab vastama nii kasutaja kui ühiskonna vajadustele ja ka sellele, et juba ehitise projekteerimisel ja ehitamisel tuleb arvesse võtta ehitisega seonduvaid aspekte, seejuures on ajaliseks perspektiiviks kogu ehitise elukaar.<sup>42</sup>

Täielikku ehitusvabadust tasakaalustavad kas avalikust huvist või teiste isikute õigustest tulenevad tingimused. Näiteks elamu abihoone (alla 20 m<sup>2</sup>) püstitamine oma kinnisasjale ei vaja detailplaneeringut ega ehitusluba, kuid sellise hoone rajamine võib olla naabreid häiriv tegevus, millest tuleb normide järgi vähemalt teavitada. Teistel isikutel on eelkõige omandi põhiõigusest tulenevalt õigus menetluses osaleda ja esitada oma arvamus ning olla ära kuulatud. Teisalt on haldusorganile jäetud diskretsiooniruum avalik-õigusliku menetluse ja kontrolli rakendamiseks, kui ta leiab, et lisakaitset võivad erandjuhul vajada avalik huvi või kolmandad isikud.<sup>43</sup>

Niisiis kujutab kogu ehitus- ja planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut. Tulenevalt sellest, et ehitusvabadus on omandiõiguse elemendina põhiseaduslikult kaitstud, tuleb silmas pidada, et igasugused ehitus- ja planeerimisõiguslikud muudatused, mis konkreetset kinnisasja puudutavad, alluvad täiendavale õiguspärase ootuse ning õiguskindluse kontrollile.<sup>44</sup> Ehitusseadustikus on sätestatud küll ehitusvabaduse põhimõtte, kuid see ei tähenda, et ehitada võib suvaliselt ja piiramatult. Ehitada võib seaduste raames ja tuleb olla teadlik tuleohutus-, keskkonna- ja muudest üldkehtivatest avalik-õiguslikest normidest. Ehitusseaduses on sätestatud erinevad viisid ja juhud, mil naabrid tuleb kaasata kas siis ehitusloa- või kasutusloa menetlusse. Naabritele tuleb anda võimalus oma seisukohtade esitamiseks, sest seeläbi on neil võimalik realiseerida ka enda omandipõhiõigust.

---

<sup>40</sup> S. Mikli, A. Pelisaar. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – *Juridica* 2016, nr 3, lk 185.

<sup>41</sup> Ehitusseadustik § 1

<sup>42</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 6.

<sup>43</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lkd 185-186.

<sup>44</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 4.

## 1.2. Naabri mõiste

Naabrusõiguste all mõeldakse Eesti õiguskeeles eelkõige kinnisasja omanike vahelisi eraõiguslikke suhteid, mis on praegu reguleeritud AÕS §-des 143-154.<sup>45</sup>

Selleks, et saaks piiritleda naabrusõiguse eset, on vajalik naabri ja naabruskonna mõiste defineerimine, sest avalik-õiguslikult ei ole seaduses sätestatud naabri mõistet. Naabri mõiste sisustamisega on tegeletud kohtupraktikas. Enamasti on võimalik läbi tõlgendamise teada saada, kas isik, kes soovib nõuet esitada, on hõlmatud konkreetse normi kaitsealaga, kas tal on mingisugune konkreetne õiguslik suhe kinnisasjaga, kus ta ise paikneb ja kui kaugemale ulatuvad ruumilised ja ajalised suhted allikaga, mis teda häirivad.<sup>46</sup>

Kohtupraktikast tulenevalt on selge, et kohtud ei käsitle naabri mõistet niivõrd kitsendatult, et see hõlmaks vaid vaidlusaluse kinnistuga piiri omava kinnistu omanikku. Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et subjektiivne avalik õigus võib olla kõikidel piirkonna elanikel ning järelikult pole vajalik naabrite kinnistute vahetu piirnemine. Nimetatud lahendis oli tegemist olukorraga, kus vaidlustatava ehitusloaga seotud kinnistu ja kaebajale kuulunud kinnistu vahele jäi kaks tänavat ning park.<sup>47</sup> Samuti on Tallinna Ringkonnakohus selgitanud, et mõistet „piirnev kinnisasi“ ei saa sisustada sedavõrd kitsalt, et isiku kaasamine projekteerimistingimuste menetlusse pole vajalik, kui tema kinnistu ja ehituskrundi vahele jääb riigi, linna või mõne kolmanda isiku omandis olev tee.<sup>48</sup>

Nagu AÕS § 144 puhul ei pea ka AÕS § 145 tähenduses „naaberkinnisasjad“ asuma vahetult kõrvuti ega omama ühist piiri. Põhimõtteliselt võib varisemisohtlik pilvelõhkuja ohustada kõiki kinnisasju, mis tema ümbruses asuvad, ning seetõttu on ka kõigi ohustatud kinnistute omanikel lõikest 2 tulenev ohu kõrvaldamise nõue.<sup>49</sup>

See tähendab, et lähtuda tuleb asjaomase kaitsenormi (avalik naabrusõigus) mõjualast ning sõltuvalt asjaoludest, võivad kaitse all olla ehitise lähemate või kaugemate naabrite huvid.

Veel enam, Tallinna Raingonnakohus on naabri mõistet laiendanud ka isikutele, kes on konkreetse kinnisasjaga seotud vahendatult, s.t mingi võlaõigusliku lepingu kaudu ja leidnud, et isiku õiguslik suhe kinnisasjaga ei pea naabrusõiguste tekkimiseks tingimata olema see, et ta on kinnisasja omanik. Ringkonnakohus on leidnud, et kui ehitusnormid on mõeldud kaitsma ka

---

<sup>45</sup> S. Mikli, H. Nõmm, lk 597.

<sup>46</sup> A. Seidel. Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Nachbarschutz. München: Beck 2000, lk 32 jj.

<sup>47</sup> TlnRnKo 14.03.2007, 3-07-102/10, p 14.

<sup>48</sup> TlnRnKo 09.11.2017, 3-16-885, p 9.

<sup>49</sup> U. Volens. Asjaõigusseaduse § 143 kommentaar, komm 3.2. – P. Varul jt (toim). Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2014.

ehitise lähialal elavate isikute huve oma elukeskkonna suhtes, ei välista seda kaitset ka asjaolu, et isikul puuduvad eluruumina kasutatava kinnisasja suhtes kinnistusraamatusse kantud õigused. Kuid eluruumi kasutamise õiguslik alus mõjutab eluruumiga seotud isiku huvide kaalu. Nimetatud kaasuses oli ehitusloa vaidlustajaks naaberkinnistul asuva kortermaja elanik, kes elas seal üürilepingu alusel.<sup>50</sup>

Saksa õiguses on aga välja toodud, et avalik naabrusõigus üürnikule või rentnikule mingeid õiguseid ei anna. Üürniku puhul võib kaebeõiguse aluseks olla Saksa põhiseaduse artikli 2 lõikes 2 sätestatud õigus elule ja tervisele, mida haldusorganid peavad kaitsma.<sup>51</sup>

Magistritöö autor nõustub õiguskirjanduses esitatud seisukohaga, et naabri mõistet ei tuleks laiendada isikutele, kes on konkreetse kinnisasjaga seotud vahendatult, s.t mingi võlaõigusliku lepingu kaudu kinnisasja suhtes asjaõigust omava isikuga. Naabrusõigused on oma olemuselt seotud kinnisasjaga ja mitte isikutega ning järelikult peaksid neid saama teostada vaid isikud, kellel on kinnistu suhtes mingi asjaõigus. Kinnisasja suhtes asjaõigust omaval isikul on suurem risk, et tema vara väärtus väheneb, kui nt üürnikul või rentnikul. Üürnikul on võimalik öelda leping üles või nõuda üürihinna alandamist.<sup>52</sup>

Kuid kindlasti nõustub magistritöö autor seisukohaga, et naabri mõistet ei tuleks niivõrd kitsendada, et see hõlmaks vaid vaidlusaluse kinnistuga piiri omava kinnistu omanikku. Lähtuda tuleks pigem asjaomase kaitsenormi (avalik naabrusõigus) mõjualast ning mõista naabrina – olenevalt kontekstist – ka kaugemal asuvate kinnisasjade omanikke. Sõltuvalt asjaoludest võivad kaitse all olla ehitise lähemate või kaugemate naabrite huvid. Naabrite ühisest piirist lähtumine tuleks kõne alla normide puhul, milles juba üldabstraktsel tasandil on juttu ainult külgnevate kinnisasja omanikest (nt kujud).<sup>53</sup> Kuid nagu juba eelpool selgitati, siis naabri mõistet ei tuleks laiendada isikutele, kes on konkreetse kinnisasjaga seotud vahendatult, s.t mingi võlaõigusliku lepingu kaudu (nt üüri- või rendilepingu).

Kui vaadata nt PlanS sätteid, siis § 127 lg-s 2 räägitakse puudutatud ja huvitatud isikutest. HMS § 11 p-s 3 märgitakse, et haldusmenetluses on menetlusosalised isikud, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik). Seetõttu on antud töös sünonüümina kasutusel nii naaber, kui kolmas ja puudutatud isik.

---

<sup>50</sup> TlnRnKm 13.11.2006, 3-06-310/25, p 15.

<sup>51</sup> M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusamet – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses. – Juridica 2006, nr 7, lk 472.

<sup>52</sup> S. Mikli, H. Nõmm, lk 600.

<sup>53</sup> *Ibidem*, lkd 599-600.

### 1.3. Subjektiivse avaliku õiguse rikkumine kaebeõiguse eeldusena

HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Eesti õiguskirjanduses mõistetakse subjektiivse õiguse all õigussuhete subjektile õigusnormiga antud õigustust nõuda oma huvide realiseerimisel teistelt isikutelt kindlat käitumist või sellest hoidumist. Subjektiivne avalik õigus on subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist.<sup>54</sup> Ka Saksa õiguses käsitletakse seda, et üksnes subjektiivsed avalikud õigused võivad olla aluseks kinnistunaabri kohtu kaudu täitmisele pööratavale õigusele kaitsta ennast pädeva haldusorgani poolt väljastatud ehitusloa vastu. See on niimoodi juhul, kui isikul on võimalik tugineda normidele, mis tagavad naabri ehk kolmandate isikute kaitse.<sup>55</sup>

Riigikohus on subjektiivset avalikku õigust sisustanud järgmiselt: „Kohus peab [...] õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka isiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib välja kasvada halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi“.<sup>56</sup> Nii nt on Riigikohus selgitanud, et kohtumenetluses ei pea isik ära näitama omandiõiguse või muu põhiõiguse riivet, kui ta tugineb naabri huve kaitsvale planeeringu sättele. Selline planeeringu säte loob iseseisva subjektiivse õiguse, mille riive võib anda isikule kohtuliku kaebeõiguse.<sup>57</sup>

Subjektiivsete õiguste riiveks võib olla nt ehitise kõrguse muutmine, mis on tuleohhtlikkust mõjutavaks teguriks.<sup>58</sup> Samuti võib subjektiivsete õiguste riiveks olla kinnistult avaneva vaate ahenemine ning ka päikesevalguse vähenemine. Sellisel juhul ei saa kolmanda isiku omandiõiguse riivet eitada.<sup>59</sup> Samuti võivad ebasoodsad mõjud kaebaja õigustele tuleneda ka ehitiste kasutamisest (nt müra ja liikluskoormuse suurenemine)<sup>60</sup> ja täiendavate korterite rajamine valmisolevasse ehitisse võib teatud asjaoludel endaga kaasa tuua naabruses elavate

---

<sup>54</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 51.

<sup>55</sup> M. Keller, lk 472.

<sup>56</sup> RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 22; vt ka RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22; RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416, p 15.

<sup>57</sup> RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 26.

<sup>58</sup> RKHKm 04.10.2017, 3-17-505; vt ka RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 8.

<sup>59</sup> RKHKm 04.10.2017, 3-17-505, p 9.

<sup>60</sup> TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-506, p 17.

isikute subjektiivsete õiguste riive (liiklusintensiivsusest tingitud müra ja heitgaasid võivad rikkuda isiku õigust tervise kaitsele).<sup>61</sup>

Kohtupraktikast võib leida ka näiteid, kus kohtud on jõudnud järeldusele, et isikutel puuduvad subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et naabritel puudub subjektiivne õigus sellele, et naaberkinnistu ehitusõigus määratakse neile sobivamas menetsluses, s.t tal puudub õigus konkreetsele menetslusliigile. Detailplaneeringu koostamise asemel välja antud projekteerimistingimused ei mõjuta naabrite subjektiivseid õigusi.<sup>62</sup> Riigikohus on ka leidnud, et miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimine iseenesest pole subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused.<sup>63</sup> Samuti on kohtupraktikas leitud, et võimalik ei ole kaitsta teiste isikute (nt oma vanemate) õigusi ja asjaolu, et hiljem võib detailplaneeringu alas asuv kinnisvara pärimise teel üle minna kaebust esitada soovivale isikule, siis see ei loo õigust esitada kaebust enda tulevikus tekkiva omandiõiguse kaitseks.<sup>64</sup>

Järelikult on kehtiva õiguse kohaselt avalikud naabusõigused kaitstud niivõrd, kuivõrd isikul on võimalik toimingute või haldusakti vaidlustamise käigus tõendada asjaolusid, mis riivavad isiku subjektiivseid õigusi ja seeläbi on võimalik anda hinnang, et tegemist on kaitsva õigusnormi rikkumisega. Üksnes viide naabritevahelisele ehituslikule huvide konfliktile ei pruugi anda kaebeõigust HKMS § 44 lg 1 järgi. Seega võib avalikku naabusõigust defineerida kui normi, mis piirab isiku vabadust oma kinnistuga ümberkäämimisel ning mille rikkumisel on tema naabril õigus pöörduda halduskohtusse ja vaidlustada asjaomase haldusorgani tegevus või tegevusetus. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks nimetatud õigusi sõnaselgelt sätestada.<sup>65</sup>

PS räägib õiguste rikkumisest, HKMS § 44 lg 1 aga oma õiguse kaitseks kohtusse pöördumisest. HKMS ei räägi otseselt õiguste rikkumisest või riivest.<sup>66</sup> Alama astme kohtud näivad kaebeõiguse tuvastamisel järjekindlalt lähtuvat õiguste rikkumise kriteeriumist.<sup>67</sup> Nii nt on leidnud Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus, et vaidlustatud ehitusluba ei riku kaebaja subjektiivseid õigusi, kuid Riigikohus korrigeeris seda seisukohta ja selgitas, et kaebeõiguse eelduseks on kaebaja õiguse võimalik riive, mitte õiguse rikkumine. Riigikohus leidis, et ehitise kõrguse muutmise võib olla tuleohtlikkust mõjutavaks teguriks ja vaidlustatud ehitusloas märgitud ehitise võib mõju avaldada kaebaja kinnistult avanevale vaatele.

<sup>61</sup> RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10, p 22.

<sup>62</sup> TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-506/52 p 17; TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117/19, p 13.

<sup>63</sup> RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10, p 22.

<sup>64</sup> TlnHko 12.03.2019, 3-17-2375, p 13.2.

<sup>65</sup> A. Kalbus, lkd 490–504.

<sup>66</sup> Triin Biesinger. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetsluses. – Juridica 2018, nr 3, lk 184.

<sup>67</sup> T. Biesinger, lk 185.



Põhjendamatu on halduskohtu järeldus, et vaidlustatud ehitusluba ei saa ilmselgelt kaebaja subjektiivseid õiguseid kuidagi rikkuda. Lisaks tuleb arvestada, et ka väheintensiivsed õiguste riived on halduskohtus vaidlustatavad.<sup>68</sup>

Riigikohus on kohtusse pöördumise õiguse lävendi allapoole lasknud ning mitmes lahendis rõhutanudki, et kaebeõiguse eelduseks on HKMS § 44 lg 1 järgi kaebaja õiguse võimalik riive, mitte õiguse rikkumine<sup>69</sup> ja võimalik riive ei pea kaebeõiguse tekkimiseks olema intensiivne.<sup>70</sup>

See tähendab, et subjektiivsete õiguste riive korral ei ole kaebeõiguse eelduseks ainult õiguste rikkumine, vaid juba õiguse võimalik riive. Kuid kuna õiguse riive vähene intensiivsus määratlemata õigusmõistena on väga subjektiivselt sisustatav, siis see võib hakata moonutama isikute põhiseaduse §-st 15 tulenevat põhiõigust.<sup>71</sup> Kohus võib HKMS § 121 lg 2 punkti 2<sup>1</sup> alusel tagastada kaebuse, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Selline sätte võimaldab kaebuse tagastamist ka juhul, kui kohus tuvastab õiguste riive, ent peab seda väheintensiivseks ja seetõttu tagastab ennatlikult kaebuse. Sellisel juhul on risk, et isikute õigused jäävad kaitseta.<sup>72</sup> Kohtud võivad väheintensiivse õiguste riive mõistet sisustada erinevalt. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb arvestada nii sätte eesmärki kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib välja kasvada halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi. Arvestades seda, kui kaalukad on õigused, mida võidakse riivata planeerimis- ja ehitusõiguses, siis ei ole põhjust pidada naabri õiguste riivet väheintensiivseks, kui see võib mistahes määral mõjutada naabri omandi- või privaatsuspõhiõigust.

Subjektiivsete õiguste rikkumise väite korral peab kohus andma hinnangu, kas õiguste riive on proportsionaalne ning kas järgitud on ühetaolise kohtlemise nõuet. Subjektiivsete õiguste rikkumise väite kontrollimata jätmine võib tuua kaasa ka võimaluse minetamise hilisemaks kahjunõude esitamiseks.<sup>73</sup>

Kohtupraktikas on ka selgitatud, et planeerimisasjades on võimalik esitada kaebus nii subjektiivsete õiguste riive alusel kui ka populaarkaebusena. Aga kuna need on erinevad kaebeõiguse allikad, siis peavad kaebuse osad olema piiritletud ja kindlasti eristatud. Keelatud ei ole kaebuse esitamine samaaegselt nii isiku subjektiivsete õiguste või huvide kaitseks kui ka

<sup>68</sup> RKHKm 04.10.2017, 3-17-505; vt ka RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 8.

<sup>69</sup> RKHKm 16.12.2015, 3-3-1-55-15, p 10; RKHKm 04.10.2017, 3-17-505, p 9.

<sup>70</sup> RKHKm 12.12.2017, 3-17-981, p 11; RKHKm 04.10.2017, 3-17-505 p 9.

<sup>71</sup> T. Biesinger, lk 195.

<sup>72</sup> *Ibidem*, lkd 188-189.

<sup>73</sup> RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 17.

avalikes huvides, aga neid tuleb selgelt eristada, sest kohtuliku kontrolli ulatus on sõltuvalt kaebeõiguse allikast erinev.<sup>74</sup> Populaarkaebuse esitamata jätmisel ahenevad õiguste ja vabaduste kaitse võimalused drastiliselt ning hiljem tuleb lähtuda subjektiivse avaliku õiguse riivist ning samuti järgida menetlustähtaegasid.<sup>75</sup> Isiku subjektiivseid õigusi ei riiva see, kui avalikkust ei olnud menetlusse kaasatud või on rikutud mõnda muud avalikku huvi kaitsvat normi – sellisel juhul oleks tegemist populaarkaebusega.<sup>76</sup>

Kokkuvõtlikult saab öelda, et normid, mis on üldiselt naabrusõigusi kaitsvad, annavad neile isikutele, kes kuuluvad kaitstavate isikute ringi, subjektiivsed õigused hoolimata sellest, kui suures ulatuses nad konkreetsel juhul häiringust mõjutatud on. Naaber saab sellisel juhul abstraktselt nõuda, et sellest normist kinni peetaks, nt koostoimes mõne loa (nt ehitusloa) andmisega kolmandale isikule. Detailplaneeringu menetluses võib olla mõnevõrra raskem hinnata, kas detailplaneering puudutab isikute subjektiivseid õiguseid selliselt, et nende kaasamine menetlusse on vältimatult vajalik. Kuid subjektiivsete õiguste riive korral ei saa riive intensiivsust alahinnata.

---

<sup>74</sup> RKHKo 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 13.

<sup>75</sup> S. Mikli, H. Nõmm, lk 600.

<sup>76</sup> TrTHKo 17.04.2017, 3-16-2611, p 12.

## 2. NAABRUSÕIGUSTE LÄHTEALUSED DETAILPLANEERINGU- JA LOAMENETLUSES

### 2.1. Detailplaneeringu menetlus

#### 2.1.1. Detailplaneeringu olemus ja ülesanded

Käesoleva töö kontekstis omab tähtsust, millist positsiooni omavad naabrid detailplaneeringu menetluses, kas ja kuidas tuleb neid detailplaneeringu menetlusse kaasata ning millised on nende õigused ja kohustused. Seega keskendun alljärgnevas analüüsis sellele, kuidas on omavahel seotud detailplaneering ning selle alusel välja antavad ehitus- ja kasutusloa. Käsitlen ka aspekti, millistest detailplaneeringu tingimustest tulenevad ehitusloa tingimused ja kuidas mõjutavad need kasutusloa menetlust.

Riigikohus on planeeringut nimetanud „avalik-õiguslikuks kokkuleppeks“.<sup>77</sup> Taoline kokkulepe ei tohi kujuneda praktikas vaid soovituslikuks, millest kokkuleppe pooleks olev avalik võim või igaüks saaks kergekäeliselt kõrvale kalduda.<sup>78</sup>

Üld- ja detailplaneeringud on osa ruumilise planeerimise süsteemist. Lisaks sellele on üld- ja detailplaneeringud erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu omavalitsusüksus saab enesekorraldusõigust planeerimisvaldkonnas kasutada. Planeeringuid koostades koordineerib ja integreerib omavalitsusüksus erinevate elualade arengukavasid pikaajaliseks ruumilise arengu kavandamiseks, mis arvestab tasakaalustatult majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.<sup>79</sup> Ka Saksamaal on linnaplaneerimise eesmärgiks jätkusuutlik linnaareng, kogukonna üldist heaolu arvestav maakasutamine, inimsõbralikuma keskkonna loomine, looduslike ressursside kaitse ning kultuuripärandi säilitamise kaitse ja areng.<sup>80</sup> Liidumaad tegelevad ruumilise planeerimisega, vastutades oma tasandil hoonestusprogrammi eest.<sup>81</sup>

Maakasutuse plaanipärane arendamine ongi vajalik selleks, et ära hoida kasutamiskonfliktide tekkimine olukorras, kus kinnistu kasutushuvid on väga erinevad. Ka avalikud huvid (nt looduse kaitsmine) nõuavad maa kasutamise ettevaatavat ja suunavat planeerimist.<sup>82</sup> Naabrusõiguste seisukohast võib maa-alade kasutustingimuste kehtestamine peale füüsilise ruumi kujundamise mõjutada ka kinnisvara hinda, asustustihedust ja struktuuri ning avaldada

<sup>77</sup> RKTko 22.03.2006, 3-2-1-5-06, p 22.

<sup>78</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica 2006, nr 7, lk 463.

<sup>79</sup> RKPJK 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 26.

<sup>80</sup> E.P Weber, D. Henckel. The Planning System and Planning Terms in Germany. Hanover: Academy of Spatial Research and Planning 2008, lk 43.

<sup>81</sup> M. Oxley jt. Review of European Planning Systems. De Montfort University 2009, lk 24.

<sup>82</sup> W. Ewer, lkd 443 - 444.

mõju kohalikule eelarvele, avalike teenuste ja avalike alade kasutamise intensiivsusele ja sotsiaalsele miljööle.<sup>83</sup>

Detailplaneering kuulub PlanS sätestatud planeeringute süsteemi. Seaduse sätetest saab välja lugeda planeeringute hierarhilisuse põhimõtte, mis kehtestab, et üldisem planeering on detailsema koostamise alus. Näiteks on PlanS § 74 lg 5 kohaselt üldplaneering detailplaneeringu koostamise aluseks. Erisuseks on riigi eriplaneering, mis PlanS § 95 lg 1 sätestatu kohaselt ei ole planeeringute süsteemis hierarhilisel kohal.

PlanS § 124 lg-st 2 lähtuvalt on detailplaneeringu eesmärk üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. PlanS § 124 lg 1 kohaselt koostatakse detailplaneering kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks. PlanS § 125 lg-des 1 ja 2 on märgitud, millal on detailplaneeringu koostamine nõutav.

Detailplaneering koostatakse eelkõige krundile ehitusõiguse andmiseks. Olemuselt on detailplaneering üldkorraldus, mis määrab ära konkreetse territooriumi kui asja avalikõigusliku seisundi, näeb ette maakasutus- ja ehitustingimused linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel. Detailplaneeringust tulenevad planeeritaval alal kinnisasju omavatele ja valdavatele isikutele kinnisasja kasutamiseks ja käustamiseks õigused ja kohustused.<sup>84</sup> Detailplaneeringu näol on tegemist üksikaktiga.<sup>85</sup>

Detailplaneeringu ülesanded on sätestatud PlanS §-s 126, milleks on nt planeeringuala kruntideks jaotamine; krundi hoonestusala määramine; krundi ehitusõiguse määramine; detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine jne. PlanS § 126 lõiked 2 ja 3 näevad ette, et lõike 1 punktides 1-5 nimetatud ülesannete lahendamine on detailplaneeringu koostamisel kohustuslik. Tegemist on nn detailplaneeringu olemuslike ülesannetega. Ülejäänud ülesannete puhul tuleb iga detailplaneeringu koostamisel arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilisi vajadusi ning hinnata, millised ülesanded tuleb konkreetse detailplaneeringu eesmärgi saavutamiseks lahendada.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 159.

<sup>84</sup> A. Aedmaa jt, lk 266.

<sup>85</sup> PlanS § 139 lg 1.

<sup>86</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 161.

Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks. Ülesanne on näha traditsioonilisi struktuure, toimimislaade ning keskkonnategureid, leida mingi kindla omapäraga paikkonna muutmise ja säilitamise vaheline tasakaal, mille puhul planeeritud areng on ühiskonnale, üksikisikule ja keskkonnale optimaalseim. Detailplaneeringu eesmärgiks on vaadelda ala tervikuna ja vajadusel tuleb lahendada ka ehitiste kasutamiseks vajalike tehnovõrkude- ja rajatiste, avalikule teele juurdepääsuteede asukohaga seonduvad, jm küsimused.<sup>87</sup> Detailplaneeringuga on võimalik ka ehitise arhitektuuriliste, ehituslike ja kujunduslike tingimuste määramine. See puudutab konkreetselt ehitise välimust, kunstilist lahendust, mis kajastub eelkõige ehitise detailides (nt klaasist seinad, reljeefne karniis jne). Arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määramine ei ole iga detailplaneeringu puhul nõutav, kuid soovi korral on seda võimalik teha.<sup>88</sup>

Detailplaneering ei ole õiguslikuks aluseks konkreetse ehitise püstitamisele, mistõttu ei saa planeeringu alusel ehitusloa väljastamist, selle ehitusloa alusel ehitise valmisenõuamist ning valminud ehitisele kasutusloa väljastamist pidada detailplaneeringuga määratud ehitusõiguse „lõplikuks realiseerimiseks“. Detailplaneeringuga määratud ehitusõigusest tuleb juhinduda ka siis, kui planeeringu alusel varem väljastatud ehitusloa alusel ehitatud hooned soovetakse asendada uutega, mitte üksnes ehitiste esmakordsel püstitamisel. Ehituslubade väljastamine ei mõjuta detailplaneeringu regulatsiooni kehtivust. Detailplaneeringu ehitusloast sõltumatu regulatiivne mõju väljendub selles, et detailplaneeringuga määratud ehitusõigus on siduv planeeringuala suhtes väljastatud ehitusloa õiguspärasuse hindamisel.<sup>89</sup>

Kuid detailplaneeringu kehtivus on seotud isikute õiguspärase ootusega, sest kinnistu suhtes kehtiv detailplaneering peab tagama planeerimismenetluses naaberkinnistute omanike vahel huvide kaalumise tagajärjel saavutatud kompromissi järgimise. Selle tulemusena tekib naaberkinnistuomanikele õiguspärane ootus, et detailplaneeringuga hõlmatud alal toimub ehitus vastavalt detailplaneeringule.<sup>90</sup> Riigikohus on selgitanud, et kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on haldusorgan kohustatud ehitusloa andmisel kontrollima, et ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestaks kõigi puudutatud isikute õiguste ja huvidega ning seda tasakaalustatult.<sup>91</sup>

---

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

<sup>88</sup> *Ibidem*, lk 160.

<sup>89</sup> TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198/46, p 13.

<sup>90</sup> TlnHKo 16.02.2011, 3-10-401, p 7.2.

<sup>91</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 21.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et detailplaneering koostatakse eelkõige ehitusõiguse andmiseks, see annab ehitusõigusliku raamistiku (PlanS § 126 lg 4 sätestatud tingimuste kaudu). Detailplaneeringuga määratakse, millistel tingimustel võib hiljem anda ehitusloa. Detailplaneeringuga ei määrata täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, kuid annab üldised parameetrid (nt lubatud ehituskõrgus, ehitiste vahelised kaugused jne). Samuti lahendatakse detailplaneeringuga sellised ülesanded nagu nt tehnovõrkude ja – rajatiste ning avalikule teele juurdepääsu tee võimaliku asukoha määramine; haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine jne. Nimetatud ülesanded on sätestatud PlanS § 126 lg-s 1. Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks, kaaludes erinevate isikute õiguseid ja huve. Planeeringute kontekstis peab üksikisik aru saama, kuidas mõjutab detailplaneering edaspidist maakasutust. Oluline on teada, milliste planeeringus sätestatud tingimuste järgimata jätmine võib kaasa tuua mingisugused tagajärjed, nagu nt keeldumise ehitusloa või kasutusloa andmisest.

### **2.1.2. Puudutatud isikute teavitamine ja kaasamine**

Detailplaneeringu koostamisel vajalike menetlustoimingute läbiviimine on tavapärane haldusmenetlus.<sup>92</sup> PlanS § 9 lg-s 1 on sätestatud, et planeerimismenetlus on avalik. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetlusse piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid. PlanS § 9 lg 2 kohaselt on igal isikul õigus osaleda planeerimismenetluses ja selle ajal avaldada arvamust planeeringu kohta. Elanikkond peab olema arusaadavalt ja igakülgsest teavitatud planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tagama, et avalikkus oleks piisavalt kaasatud ja et täidetud oleksid teabe avalikustamisega seonduvad nõuded.<sup>93</sup>

Aktiivne isikute kaasamine hõlmab endas õigust olla pidevalt protsessiga kursis, kui ka saada seaduses sätestatud juhtudel personaalselt teavitatud. Aktiivselt kaasatavatel on õigus esitada planeeringu kohta arvamusi ja saada neile seaduses sätestatud juhtudel ja viisil vastuseid. Passiivse kaasamise all on mõeldud eelkõige laiema avalikkuse teavitamist menetlusprotsessidest. Teavitamine toimub eelkõige ajalehtede ja interneti vahendusel.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> TlnRnKo 17.02.2017, 3-17-400, p 10.

<sup>93</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37.

<sup>94</sup> *Ibidem*, lk 57.

PlanS on eraldi välja toodud detailplaneeringust teavitamise kord. Info detailplaneeringu algatamisest peab jõudma valitsusasutusteni, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi detailplaneering puudutab, isikuteni, kelle õigusi võib planeering puudutada, ja isikuteni, kes on avaldanud soovi olla kaasatud (PlanS § 127 lg-d 1, 2 ja 128 lg 8). PlanS § 128 lg-d 6 ja 7 näevad ette tähtajad ja viisid, mis kaudu info peab jõudma isikuteni otsustamiseks, kas nad soovivad edaspidi planeerimismenetluses osaleda või mitte (nt peab planeeringu koostamise korraldaja planeeringu algatamisest teavitama isikuid ajalehtede, Ametlike Teadaannete ja planeeringu koostamise korraldaja veebilehe vahendusel).

Riigikohus on selgitanud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab haldusorgan kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni, ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.<sup>95</sup> Riigikohus on pidanud vajalikuks teavitada seaduses sätestatud intensiivsemalt detailplaneeringu kehtestamisest isikut, kes on hoonete omanikuna esitanud maa ostueesõigusega erastamise avalduse ja kellel on maa tagastamise õigustatud subjektiga kokkulepe tagastatava ja erastatava maa piiride osas.<sup>96</sup>

Detailplaneeringu kui haldusmenetluse algatamisega toimub menetlusosaliste ringi kindlaksmääramine. 01.07.2015. aastal jõustunud PlanS kadus huvitatud isikutel õigus olla planeerimisprotsessidesse automaatselt kaasatud, sest senine igapäevane automaatne kaasärääkimise õigus (planeerimisseadus vana redaktsioon § 3 lg 1<sup>97</sup>) asendati haldusorgani kohustusega kaaluda, keda võiks detailplaneeringu menetlusse kaasata.

PlanS § 127 lg-s 2 on sätestatud, et detailplaneeringu koostamisse kaasatakse isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada (puudutatud isikud) ja § 127 lg-s 3 on sätestatud, et detailplaneeringu koostamisse võib kaasata isiku, kelle huve planeering võib puudutada (huvitatud isikud). HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatu kohaselt on puudutatud isikuteks omanik ja piirneva kinnisasja omanik. Praegu kehtiva PlanS seletuskirja mõttes on tegu isikutega, kelle õigusi võib planeering puudutada.<sup>98</sup> HMS § 11 lg 2 sätestatu kohaselt on tegu huvitatud isikutega ja haldusorganil on võimalus isikud menetlusse kaasata.<sup>99</sup> Sellisel juhul on huvitatud isikute määratlemisel aluseks huvide puudutamise võimalus, mitte isiku õiguste või kohustuste

---

<sup>95</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26.

<sup>96</sup> RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p 13.

<sup>97</sup> Kuni 30.06.2015. a kehtinud planeerimisseadus. – RT I, 13.03.2014, 97.

<sup>98</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 32.

<sup>99</sup> *Ibidem*, lk 32.

puudutamise võimalus.<sup>100</sup> See tähendab, et haldusorganil on kohustus kaaluda, kas huvitatud isikud menetlusse kaasata või mitte. Kui tegemist on üksnes huvide puudutamise võimalusega, siis reeglina ei ole isikutel võimalik esitada kaebusi, mis eeldavad subjektiivsete õiguste riivet.<sup>101</sup>

Õiguskirjanduses on selgitatud, et haldusorgan ehk planeeringu koostamise korraldaja peab püüdma ette näha, kas haldusakti kehtestamine, toimingute sooritamise või halduslepingu sõlmimine võib piirata isiku subjektiivseid õigusi.<sup>102</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et haldusakt piirab isiku subjektiivset õigust, kui haldusakt keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.<sup>103</sup> Haldusorgani kohustus isik planeerimismenetlusse kaasata sõltub viimase subjektiivse õiguse ulatusest.<sup>104</sup>

Sellisel juhul saab öelda, et kui detailplaneeringu alusel soovitakse hiljem ehitada hoone või rajatis (nt kanala või kalajahuveski vms), siis ilmselt ei käsitleta vallaelanikke puudutatud isikutena, sest detailplaneering ei välista neil enda õiguste realiseerimist. See tähendab aga seda, et haldusorgan on kohustatud kaaluma huvitatud isikute menetluse kaasamist, kuid nende menetlusse kaasamine ei ole kohustuslik. Isiku huve väga kaudselt puudutava haldusakti andmise menetlusse kaasamine ei pruugi lõpptulemuse seisukohalt midagi muuta, küll aga võib see muuta menetlust kulukamaks ja aeganõudvamaks. Piiri tõmbamine puudutatud huvi alusel kaasatavate ja mittekaasatavate isikute vahel on seetõttu küsimus, mis sõltub eelkõige konkreetse haldusasja spetsiifikast ja seetõttu on haldusorganil võimalus selle üle otsustada diskretsiooniõigust rakendada.<sup>105</sup>

Kohtupraktikas saab tuua näite, kus Aruvälja külas sooviti algatada detailplaneering eesmärgiga ehitada vana väetisehoidla ümber kalajahuveskiks. Detailplaneeringu avalikul väljapanekul esitasid valla elanikud vastuväite, et nad on detailplaneeringu algatamise vastu, sest sealse tootmisega kaasneks neid häiriv hais.<sup>106</sup> Vallaelanikke käsitleti lahendis kui huvitatud isikuid. Hetkel kehtiva PlanS kontekstis tähendaks see seda, et vallaelanike kaasamine menetlusse on haldusorgani kaalutusotsus, ka sellisel juhul, kui tootmisega võib kaasneda häiriv hais. Kui haldusorgan planeeringust huvitatud isikuid menetlusse ei kaasa ja nendeni ei ole informatsioon

---

<sup>100</sup> A. Aedmaa jt, lk 70.

<sup>101</sup> A. Aedmaa jt, lk 70.

<sup>102</sup> A. Aedmaa jt, lk 66.

<sup>103</sup> RKHKo 07.03.2002, 3-3-1-9-02.

<sup>104</sup> TrtRnKo 19.12.2019, 3-17-121/34, p 19.

<sup>105</sup> A. Aedmaa jt, lk 70.

<sup>106</sup> TlnRnKo 26.05.2008, 3-07-743, p 1.



jõudnud ka teiste kanalite (nt ajalehe) teel, siis on suur tõenäosus, et hiljem ei ole neil võimalik oma huve planeeringu kehtestamise korral enam sellisel määral kaitsta.

Küsimus, kas isiku peab planeeringumenetlusse kaasama või võib kaasata, sõltub eelkõige sellest, kas isiku huvi on õiguslikult kaitstav või mitte. Kui mingi menetluses kohaldatav materiaalõigusnorm kolmanda isiku huvi kaitseb, siis võidakse haldusakti õigusvastasuse korral kahjustada isiku õigust, ja seega on tegemist HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isikuga, kes tuleb menetlusse kaasata.<sup>107</sup>

Ärakuulamisõiguse tõhusa tagamise eelduseks on isikute menetlusse kaasamine, mis omakorda eeldab, et haldusorgan on teadlik, kes tuleb menetlusse kaasata. Haldusorgan saab ise otsustada, kas konkreetse isiku kaasamine menetlusse on kohustuslik või on see kaalutusotsus. Haldusorganil tuleb püüda ette näha haldusakti negatiivsete mõjutuste ulatus ja vastavalt sellele peaks toimuma ka kaasamine. Selline mõjude hindamine võib haldusorgani jaoks osutuda väga keeruliseks ja mahukaks. Ilmselt täidab haldusorgan seaduses sätestatud kohustused isikute teavitamisel planeeringu algatamisest, kuid avalikkuse informeerimine seaduses sätestatust intensiivsemalt ei ole nende prioriteet. Samuti ei ole täpsustatud, mida tähendab isikute intensiivsem teavitamine ja millistel juhtudel täpsemalt seda rakendada tuleb. Ka see on jäetud haldusorgani enda otsustada.

Ehitusloa ja kasutusloa menetluses on samuti viidatud HMS § 11 lg 1 p-le 3. Seetõttu tuleb järgida ehitus- ja kasutusloa menetlusse kaasamisel puudutatud isikute puhul sarnast mõttekäiku.

Riigiportaali eesti.ee veebikeskkonnas võiks kasutajal olla võimalus saada taotletult automaatteavitusi, kui temale kuuluvate kinnistute naabruses toimuvad detailplaneeringute ja ehitus- ning kasutuslubade menetlused. Sellisel juhul on ka haldusorganil võimalus saada informatsiooni, kes on endale sellise seadistuse märkinud/taotluse esitanud ja lihtsam on huvitatud ja puudutatud isikute ringi kindlaks määrata.

### **2.1.3. Puudutatud isikute ärakuulamisõigus**

Puudutatud isiku ärakuulamine on haldusmenetluses väärtuslik informatsiooni kogumise allikas.<sup>108</sup> Planeerimisotsustele omase ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on isikute õigeaegsel

---

<sup>107</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 56.

<sup>108</sup> A. Aedmaa jt, lk 216

kaasamisel ja ära kuulamisel planeerimismenetluses suurem roll, võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.<sup>109</sup>

Planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on planeeringutega seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Selle eesmärgi saavutamiseks on puudutatud isikutele ja avalikkusele planeerimismenetluse erinevate etappide käigus ette nähtud võimalus oma seisukohtade väljendamiseks ning planeeringu menetlejale on pandud kohustus nende arvessevõtmist kaaluda.<sup>110</sup> Ilma isikute arvamust ära kuulamata ei pruugi haldusorganil olla ettekujutust isikute huvidest, soovidest ja ka kartustest seoses kavandatava otsusega.<sup>111</sup> Isiku selja taga toimuv menetlus riivab tema inimväärikust. Sellega justkui rõhutatakse, et inimest koheldakse menetluses kui objekti, mitte kui võrdväärset partnerit, isikut, keda riik peab teenima. Sellisel juhul on isiku ära kuulamise kohustus tuletatav ka PS §-st 10.<sup>112</sup>

Riigikohus on leidnud, et olukorras, kus planeeringu algatamine ja vastuvõtmine toimusid ühel ja samal päeval, on tegemist planeerimismenetluse normide ilmselge ja olulise rikkumisega. Eiratud on planeerimismenetluse avalikkuse põhimõtet ja isikutele ei ole tagatud õigust olla kaasatud ja osaleda planeeringu koostamisel ning aruteludel.<sup>113</sup>

Isikute ära kuulamise praktiline väärtus seisneb selles, et see tagab õiglaste otsuste tegemise ja samas aitab isikutel otsust aktsepteerida. Puudutatud või huvitatud isik saab kindlustunde, et tema seisukohaga on arvestatud ja planeeringu koostamise korraldaja teeb endast olenevalt kõik, et isikute kartused ja hirmud täide ei läheks. Samas on haldusorganil ära kuulamise käigus võimalik puudutatud isikutele selgitada ka teiste isikute seisukohti ja läbi selle on võimalik leida parim lahendus kõigi osaliste vahel, keda vastav otsus tulevikus puudutada võib. Seeläbi on võimalus teha teatavaid kompromisse ja tagada isikutele kindlustunne, et nende huvidega on arvestatud.

Arvamuse avaldamise õigus ning selle ära kuulamise kohustus on tuletatav uurimis põhimõttest, kus haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud. Arvamuse esitamine ja ära kuulamisõiguse tagamine on iseäranis oluline haldusväliste isikute osas. Ära kuulamisõiguse mittetagamine haldusvälisele isikule on tõenäoliselt oluline menetlusviga, mis võib viia haldusakti kehtetuks tunnistamiseni. Haldusvälisel isikul on õigus

---

<sup>109</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 12.

<sup>110</sup> RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 16.

<sup>111</sup> A. Aedmaa jt, lk 217.

<sup>112</sup> *Ibidem*, lk 219.

<sup>113</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 10.

anda menetluses mittesiduva iseloomuga seisukohti, mida menetlev haldusorgan peab lõppotsuse tegemisel kaaluma.<sup>114</sup> Riigikohus on märkinud, et ärakuulamisõiguse mitteväimaldamine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata haldusakti sisule antavast hinnangust toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise.<sup>115</sup> Tegemist ei saa olla hea haldusega, kui haldusorgan ei suhtle otsuse tegemisel asjaosalistega.<sup>116</sup>

Kuna ärakuulamisõigusel on eriline roll isiku õiguste kaitsel, siis mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutusõigus ja raskem ärakuulamisviga, siis seda tõenäolisemalt mõjutab viga asja otsustamist. Ärakuulamisõiguse rikkumisel võib kohus jätta haldusakti tühistamata üksnes juhul, kui on veendunud, et isiku nõuetekohane ärakuulamine ei oleks toonud kaasa tema jaoks soodsama haldusakti andmist.<sup>117</sup>

Kuna isikute ärakuulamise seisukohast peab haldusorgan käsitlema võrdselt nii ettepanekuid kui ka arvamusi, ei ole PlanS-s nende eristamine vajalik.<sup>118</sup>

Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamusi ja vastuväited esitada. Samuti peab tal olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid.<sup>119</sup> Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused. PlanS § 127 lg 5 kohaselt tuleb detailplaneeringu koostamise vältel avalikustada see koos olulisemate lisade, eelkõige uuringute, kooskõlastuste, arvamuste ja muu asjakohase teabega detailplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. Isikule peab olema arusaadav, kus ja miks planeeringumenetlusega alustati.<sup>120</sup> Menetlusosalisel on HMS § 37 alusel õigus tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga. Menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.<sup>121</sup>

Kokkuvõtlikult saab öelda, et huvitatud ja puudutatud isikute ärakuulamisel on planeerimismenetluses suur roll ning nad tuleb kaasata menetlusse juba enne planeeringu avalikku väljapanekut ja arutelu, et nad saaksid võimalikult varakult esitada oma seisukohad ja vastuväited. Kindlasti tuleb ka isikutel endil osaleda planeerimismenetluses võimalikult

---

<sup>114</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 30.

<sup>115</sup> RKHKo 29.05.2006, 3-3-1-23-06, p 15.

<sup>116</sup> RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03, p 19; RKHKo 23.02.2004, 3-3-1-1-04, p 20.

<sup>117</sup> RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-76-12, p 14.

<sup>118</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 31.

<sup>119</sup> RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17.

<sup>120</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 164.

<sup>121</sup> RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17.

aktiivselt, sest ainult sellisel juhul on haldusorganil võimalik arvestada nende poolt esitatud seisukohtade ja vastuväidetega. Õiglane menetlus süvendab isikutes usaldust haldusakti sisulise õigsuse ja huvide õiglase tasakaalustamise osas. Juhtumitel, kus ei tegeleta puudutatud isikute aktiivse teavitamisega, rikutakse nende õigust esitada arvamusi ja seisukohti. Seega tuleb iga planeeringumenetluse käigus põhjalikult hinnata puudutatud isikute ringi ja kindlasti tagada neile ärakuulamise võimalus. Sama põhimõtte kehtib ka ehitus- ja kasutusloa menetluses. Selge on see, et avalikes huvides on nt prügilate ja elektrijaamade rajamine, kuid selliste objektide rajamisega kaasneb üksikute kinnisasjaomanike huvide kahjustamine ja ilmselt ka elustandardi muutus. Õigus olla ära kuulatud ja planeeringu koostaja kohustus nende isikute huvidega arvestada, võib viia kõigi huve arvestava lahenduseni. Puudutatud isikute kaasamata ja ärakuulamata jätmise korral võivad kohtud hiljem leida, et tegemist on olulise menetlusnormi rikkumisega, mis omakorda võib päädida haldusakti õigusvastasuse tuvastamisega ja/või isegi selle tühistamisega.

#### **2.1.4. Avalik väljapanek ja avalik arutelu**

Detailplaneeringu vastuvõtmine ei anna kinnistu omanikule õigust asuda detailplaneeringut realiseerima. Detailplaneeringu vastuvõtmisele järgneb detailplaneeringu avalik väljapanek (PlanS § 135 lg 1) ja avalik arutelu (PlanS § 136 lg 1). Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu jooksul on isikutel veel võimalik esitada vastuväiteid ja alles seejärel on haldusorganil võimalik avara kaalutusõiguse alusel teha otsus detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise kohta. Planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest.<sup>122</sup>

Detailplaneeringu avalikul väljapanekul tuleb eksponeerida kõiki olulisi materjale, millele õigusakti eelnõus või seletuskirjas viidatakse. Seega on haldusorgan kohustatud tagama nii avaliku väljapaneku toimumise koha olemasolu, väljapandavate materjalide olemasolu kogu avaliku väljapaneku kestel, kui ka reaalse juurdepääsu väljapandud dokumentidele. Avalikud dokumendid võib jätta ka nt ametniku kätte, kes võimaldab huvilistele nendega tutvumist.<sup>123</sup> Siin näeb magistratöö autor probleemi, sest sellisel juhul on dokumendid kättesaadavad tööajal. Isikul, kes töötab samadel kellaaegadel nagu haldusorgan ei ole võimalik dokumentidega tutvuma minna. Suuremamahuliste dokumentidega ei võimaldata tutvumist ka elektroonilise registri vms kanali kaudu. Töö autori hinnangul ei ole selline lahendus kooskõlas seaduse

---

<sup>122</sup> Viidatud ka RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

<sup>123</sup> A. Aedmaa jt, lk 385.

mõttega tagada avalikkuse võimalikult suur osavõtt planeeringu ettevalmistamisest, kui materjalidega on võimalik tutvuda ainult paber kandjal ja need on kättesaadavad ainult tööajal.

Tänapäevast infosüsteemi arengut ja laialdast kasutust võiks rakendada ka detailplaneeringu ja loamenetlusega seotud toimingutes. Maa-ameti kodulehe geoportaalis võiks kajastuda, millistel maa-aladel on kehtestatud detailplaneering. Valitud maa-alale klikkides avaneb võimalus tutvuda dokumentidega ja saada informatsiooni, kas seal on kehtiv detailplaneering või kas seal on algatatud detailplaneeringu menetlus. Sellisel juhul oleks tagatud dokumentidega tutvumine ja ei teki vaidlust, kas kindlale maa-alale üldse laieneb detailplaneering.

Avaliku väljapaneku etapis tutvustatakse avalikkusele planeeringut, kuhu on juba tehtud muudatused, mis tulenevad antud kooskõlastustest ja esitatud arvamustest.<sup>124</sup> Riigikohus on selgitanud, et avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele.<sup>125</sup>

Ettepanekuteks ja vastuväideteks tuleks lugeda mistahes huvitatud või puudutatud isikutelt avaliku väljapaneku menetlusetapis saadud seisukohti, mis oma sisult on sellena käsitatavad. Oluline ei ole see, kuidas huvitatud või puudutatud isik ise ettepanekuid või vastuväiteid sel hetkel nimetab, pealkirjastades selle arvamuse, avaldusena, taotlusena vms. Avalikul väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.<sup>126</sup>

Iseenesest täidab huvitatud ja puudutatud isikule ettepanekute ja vastuväidete esitamise võimaluse andmine mitmeid eesmärgi. Avatud menetluse käigus on puudutatud ja huvitatud isikute kaasamisega võimalik koguda mitmekülgset informatsiooni, sest avalikkus võib omada olulist teavet, mida haldusorganil pole; asjakohaste ettepanekute ja vastuväidete arvestamine viib ühiskonnale sobiva lahenduse leidmisele, s.o akt on avalikkuse silmis legitimeeritud; osapoolte vahel kokkuleppe saavutamine vähendab ka haldusakti vaidlustamise juhtumeid. Seega ei tohiks huvitatud ja puudutatud isikutelt saadud ettepanekutesse ja vastuväidetesse suhtuda kergekäeliselt ega pidada avalikku väljapanekut ja ettepanekute/vastuväidete esitamist paljaks formaalsuseks.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 175.

<sup>125</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11.

<sup>126</sup> A. Aedmaa jt, lk 386.

<sup>127</sup> Viidatud ka RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

Seetõttu tuleb haldusorganil vastata kirjalikult avaliku väljapaneku käigus esitatud seisukohtadele ja ettepanekutele (PlanS § 135 lg 11). Riigikohus on märkinud, et ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab isikutele piisava tähelepanu pööramise haldusorgani poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.<sup>128</sup>

Magistritöö autor on seisukohal, et ainult kirjalikul teel vastamine puudutatud ja huvitatud isikute ettepanekutele ja vastuväidetele ei pruugi kindlustada isikutele piisava tähelepanu pööramist haldusorgani poolt. Vältida tuleb olukorda, kus haldusorgan töötab välja standardse vastuse ja sellega on ta enda kohustuse formaalselt täitnud. Parimaks võimalikuks lahenduseks on see, kui haldusorgan vastab isikute ettepanekutele ja vastuväidetele kindlasti kirjalikult, tehes seda võimalikult sisukalt, kuid see ei välista nende küsimuste edasist käsitlemist avalikul arutelul. Seeläbi on võimalik avaliku arutelu käigus diskussiooni tekkimine, mis võiks viia selleni, et isikute küsimused ja kahtlused saavad vastused ja haldusorganil on võimalik veelkord kaardistada isikute murekohad ja otsuse tegemisel saab ta nendega arvestada.

Kui avalik väljapanek on korraldatud, siis järgmiseks sammuks on avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu (PlanS § 136). PlanS § 136 lg 4 on sätestatud, et avalikul arutelul tutvustab detailplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ja oma seisukohti nende kohta, põhjendab detailplaneeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele detailplaneeringut käsitlevatele küsimustele.

Avaliku arutelu eesmärgiks on justkui haldusorgani ettekanne, milles tutvustatakse planeerimismenetluse tulemusi. Isikud võivad küsida küsimusi, kuid reguleeritud ei ole see, kuidas ja kas saaksid isikud esitada ka veel avaliku arutelu käigus vastuväiteid või suulisi ettepanekuid. PlanS § 136 lg 2 kohaselt ei ole avalik arutelu nõutav, kui avaliku väljapaneku kestel ei esitata arvamusi. Seega on võimalik avalik arutelu ka ära jätta, kui planeeringu avalikul väljapanekul ei esitatud vastuväiteid või seisukohti.

Ka hetkel kehtiva PlanS eelnõu kohaselt ei ole avaliku arutelu peamiseks eesmärgiks nende arvamuste arutamine, mida avalikul väljapanekul ei esitatud, vaid eelkõige on avalik arutelu avalikul väljapanekul esitatud arvamuste käsitlemiseks. Seega on avalikul väljapanekul esitatud

---

<sup>128</sup> RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

arvamustel (mis hõlmavad ka ettepanekuid ja vastuväiteid) suurem kaal kui avalikul arutelul esitatud arvamustel.<sup>129</sup>

HMS-st tulenevalt on menetlusosalisel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamust.<sup>130</sup> Magistritöö autor ei näe sellisel juhul võimalust, et haldusorgan saab öelda, et avalikul arutelul esitatud arvamusel ei olegi tegelikult eriti suurt kaalu. Ka avalikul arutelul esitatud selgitustel ja vastuväidetel on töö autori hinnangul märkimisväärne kaal, millega haldusorganil tuleb võimaluse korral arvestada.

Oluline on kindlasti järgida menetlusreegleid, kaaluda olulisi asjaolusid ja haldusorgan peab menetlusosalistega konsensust otsima ning püüdma põrkuvaid huve ühildada. Kuid see ei saa toimuda igavesti. Kui menetlusosalised mõistliku aja jooksul kokkuleppele ei jõua, peab omavalitsusüksuse volikogu otsustama, kas vastuväited on põhjendatud. Oluline on planeerimisotsust põhjendada. Põrkuvate huvide omavaheline kaalumine on haldusorgani pädevuses ja sellesse kohus kaalutusreeglite järgimise korral ei sekku.<sup>131</sup>

Seetõttu on selge, et puudutatud ja huvitatud isikutel tuleb endil osaleda aktiivselt detailplaneeringu menetluses, kui nad soovivad kaasa rääkida ja oma õigusi kaitsta. Vastuväiteid mitteesitanud isik ei mineta haldusotsuse vaidlustamise õigust,<sup>132</sup> kuid osalised, kes ei ole planeeringut vaidlustanud, ei saa esitada nt ehitusloa üle käivas vaidluses vastuväiteid detailplaneeringu lahendustele, isegi kui detailplaneering on vastuolus seadusega.<sup>133</sup> Sarnased juoni võib tuua ka Saksa õigusest. Hoonestusplaani puudutatud isik ei saa kasutada hoonestusplaani vastu tagantjärele asjaolusid, mis teda küll kahjustavad, kuid mille suhtes ta ei ole hoonestusplaani avaliku arutelu ja vastuväidete esitamise tähtaja jooksul oma õigusi haldusorganis kaitsnud.<sup>134</sup>

Haldusorgan, kes huvitub enda elanike heaolust, kaasab huvitatud ja puudutatud isikud detailplaneeringu menetlusse ja tagab neile sisulise diskussiooni tekkimise. See aitab tagada erinevate õiguste ja huvide parema tasakaalustatuse. Kui haldusorgan ei pea vajalikuks isikute intensiivset teavitamist ja menetlusse kaasamist, siis on isikutel enda õigusi raske kaitsta, sest planeeringu menetluse läbiviimisel ja otsustamisel on haldusorganil suur kaalutusruum.

---

<sup>129</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lkd 177-178.

<sup>130</sup> *Ibidem*, lk 178.

<sup>131</sup> RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 19; RKHKo 01.03.2017, 3-3-1-79-16, p 22.

<sup>132</sup> A. Aedmaa jt, lk 234.

<sup>133</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 20.

<sup>134</sup> E. Hien. Planeerimisotsuste õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll.– *Juridica* 2006, nr 7, lk 458.

Samuti on selge, et kui ei esine HMS § 63 lg-s 1 sätestatud tühisuse aluseid, kehtib detailplaneering kui haldusakt, vaatamata võimalikule õigusvastasusele.

## 2.2. Detailplaneeringu vaidlustamine

Halduskohtusse pööratakse ja õiguste kaitseks esitatakse kaebus enamasti haldusmenetluse lõpptulemuse, haldusakti või toiminguga seoses. Selles vaidluses saab isik tuua esile ka kõik oma etteheited haldusmenetluse käigus tehtud menetlustoimingutele. Eraldiseisvalt on isikul õigus menetlustoimingut kohtus vaidlustada aga üksnes juhul, kui see tuleneb kehtivast õigusest.<sup>135</sup>

PlanS § 141 kohaselt on igal isikul õigus detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seetõttu omab määravat tähtsust, millal isik sai teada detailplaneeringu kehtestamisest. Siit tulenevalt on eriti oluline eelnevate detailplaneeringu menetlusetappide - nagu puudutatud isikute teavitamine, ärakuulamine ja menetluse kaasamine, järgimine. Planeeringu algatamisest intensiivsem avalikkuse informeerimine annab isikutele võimaluse vajaduse korral ka planeeringu kehtestamise otsuse õigeaegseks vaidlustamiseks.<sup>136</sup>

Planeeringu algatamine on planeerimismenetluse esimene etapp ning selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist.<sup>137</sup> Erandina võib menetlustoiminguid siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.<sup>138</sup>

Arvestades planeerimismenetluse mahukust ja tõenäolist ressursikulu, on sagenenud varajastes menetlusetappides erinevate menetlustoimingute vaidlustamine ilma lõppakti – planeeringu kehtestamine või menetluse lõpetamine ilma planeeringut kehtestamata – ära ootamata. Menetlustoimingute vaidlustamise lubatavuse ja kaebeõiguse küsimus on olulises osas jäetud

---

<sup>135</sup> TlnRnKm 29.05.2017, 3-17-382/12, p 13.

<sup>136</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 64.

<sup>137</sup> *Ibidem*, lk 163.

<sup>138</sup> RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p 15.



kohtupraktika kujundada.<sup>139</sup> Aga seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see isikutele siduv, s.t ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata.<sup>140</sup>

Menetlustoimingute peale esitatud kaebuste lubatavuse hindamisel tuleb kohtul leida iga kord tasakaal selle vahel, kas kaebuse esitamine on isiku eesmärgi ning planeerimismenetluse kulgu silmas pidades ennatlik või pigem aitab tagada kaebaja õiguste parema kaitse. Senises praktikas on Tallinna Ringkonnakohus pidanud menetlustoimingute vaidlustamist pigem lubatavaks, kui kaebuses esitatud asjaoludest nähtuvalt on põhjendatud kahtlus, et vaidlustatud menetlustoiming on isiku õigusi riivava otsuse vastuvõtmisel sisuliselt määrav.<sup>141</sup> Juhul kui menetlustoimingu vaidlustamist võimaldavaid erandlikke asjaolusid ei nähtu, on kaebus ennatlik, sest isikul on võimalik vaidlustada menetluse lõpptulemust.<sup>142</sup>

Haldusorganile on planeerimismenetluse korraldamisel jäetud ulatuslik diskretsioon, kuid kohus saab siiski kontrollida menetlustoimingute tegemisel kaalutusõiguse nõuetest kinnipidamist.<sup>143</sup> Riigikohus on korduvalt selgitanud ulatusliku kaalutusõigusega planeerimisotsuste kohtuliku kontrolli piire, märkides, et kohus ei teosta erinevate huvide kaalumist haldusorgani eest, ei muuda planeeringulahendust haldusorgani asemel ega otsusta planeeringulahenduse otstarbekuse üle.<sup>144</sup> Kohus kontrollib üksnes seda, ega kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ega ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga.<sup>145</sup> Kuid isikud, kelle õigusi ja vabadusi planeeringud riivavad, on oma õiguste kohtulikul kaitsmisel õigustatud nõudma eelkõige õiguslike hüvede õiglase kaalumise kontrollimist. Planeerimisdiskretsiooni teostamisel eelneva menetluse õiguspärusus (planeeringu kehtestamisel) on kohtulikult kontrollitav.<sup>146</sup>

Nt on Riigikohus leidnud, et kaebaja õigusi saab rikkuda juba detailplaneering, mitte alles hilisem tegevus selle elluviimisel. Haldusakt võib olla õigusvastane kaalutusvigade ja

---

<sup>139</sup> R. Kitsing jt. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel. – *Juridica* 2018, nr 9, lk 676.

<sup>140</sup> TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210, p 12.

<sup>141</sup> R. Kitsing jt, lk 680.

<sup>142</sup> TlnRnKm 30.09.2014, 3-1451368, p 14.

<sup>143</sup> TlnRnKm 04.08.2017, 3-16-489/18, p 11.

<sup>144</sup> RKHKo 30.11.2016, 3-3-1-23-16; RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08; RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHKo 13.03.1998, 3-3-1-9-98.

<sup>145</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 38.

<sup>146</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6.

müranormi ületamise ohu kõrvaldamata jätmise tõttu.<sup>147</sup> Käsitletud kaasuses kumuleerus tuulepargi mõju kaebaja kinnistule uute tuulikute püstitamise ja detailplaneeringu ega selle kehtestamise otsusega ei olnud ette nähtud püstitatavate tuulikute maksimaalset nimivõimsust.

Ka Saksa õiguses on haldusorgani kaalutusvea oluliseks eelduseks see, et kaalutusviga on ilmne ja on avaldanud mõju planeerimismenetluse tulemusele. Kaalutusotsus võib olla ekslik ainult juhul, kui haldusorgan oleks pidanud teadlik olema asjaoludest, s.t kui need asjaolud on nii silmnähtavad, et oleksid pidanud haldusorganile kohe silma jääma.<sup>148</sup>

Kokkuvõetult saab öelda, et teatud juhtudel on võimalik detailplaneeringu algatamise vaidlustamine, kuid see on pigem erandlik. Üldjuhul on võimalik vaidlustada lõplikku haldusakti. Kuid kindlasti on praktikas esinevaks probleemiks see, et isikud ei tea planeeringu kehtestamisest, mistõttu selle vaidlustamine osutub üsna keeruliseks. PlanS § 139 lg-s 3 on sätestatud detailplaneeringu kehtestamisest teavitamise kord (ajalehes, haldusorgani veebilehel ja Ametlikes Teadaannetes), kuid see ei pruugi olla piisav. Samuti on oluline märkida, et planeeringut vaidlustades, ei teosta kohus erinevate huvide kaalumist haldusorgani eest, ei muuda planeeringulahendust haldusorgani asemel ega otsusta planeeringulahenduse otstarbekuse üle. Kohus kontrollib üksnes seda, ega haldusorgani kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega ning kas otsus tugineb seaduslikule alusele. Ilmselt on selline lahendus mõistlik ja vajalik, sest haldusorgani ülesandeks on kohalikkude elu puudutavate küsimuste lahendamine kõige optimaalsemal viisil ja selleks on haldusorganil võimalik koguda vajalikku teavet ja andmeid. Samuti on haldusorgani pädevuses hinnata territooriumi ruumilisi vajadusi. Seetõttu ei saa kohus hakata haldusorgani eest otsustama, milline on kõige otstarbekam lahendus.

## **2.3. Loamenetlus**

### **2.3.1. Ehitusloa olemus ja ülesanded**

Ehitusloa on nõutav nende ehitiste ehitamiseks, mis on sätestatud EhS lisa 1. EhS § 38 lg-s 1 on sätestatud, et ehitusloa annab õiguse ehitada ehitist, mis vastab ehitusloa andmise aluseks olevale ehitusprojektile. Nimetatud sätte piiritleb ehitusloa alusel antava õiguse.<sup>149</sup> EhS § 39 lg 1 kohaselt annab ehitusloa kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

<sup>147</sup> RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 16.

<sup>148</sup> E. Hien, lk 458.

<sup>149</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 71.

Ehitusloaga tuvastatakse ehitise projekti koosõla kehtiva õigusega (ehitusloa konstateeriv osa, mis on omalaadne kvaliteedimärk), millega nõustatakse projekti elluviimisega (ehitusloa reguleeriv osa).<sup>150</sup> Ehitusprojekt on esmalt osa ehitusloa taotlusest, aga ehitusloa andmise korral muutub sisuliselt ehitusloa enda resolutsiooni osaks, sest just projekt määrab ära selle, millist ehitist ja milliste ehituslike võtetega on adressaadil õigus püstitada.<sup>151</sup> Riigikohus on rõhutanud, et ehitusluba on haldusorgani nõusolek ehitusprojekti järgi ehitamiseks ehk luba ehitamiseks ehitusprojekti tingimustel.<sup>152</sup>

Ehitusloa andmine ei anna õigust ehitada suvalisel viisil või kohas.<sup>153</sup> Ehitusloast tuleneb õigus ehitada ehitusloas ette nähtud piirides. Oluline on märkida, et ehitusluba antakse isikule, aga see on seotud konkreetse kinnisasjaga. Riigikohus on leidnud, et ehitusluba on seotud kinnisasjaga, määrates kindlaks nõuded kinnistul ehitiste püstitamiseks. Kinnisasjale konkreetse ehitise püstitamiseks kehtestatud nõuded ei saa sõltuda ehitusloa taotluse esitaja isikust või püstitatavate ehitiste omanikust.<sup>154</sup>

Riigikohus on selgitanud, et ehitusluba on haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavandatavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse-, tuleohutus- ja keskkommanõuetele ning muudele nõuetele juba enne ehitustööde alustamist. Üldjuhul ei saa kolmas isik ehitusluba vaidlustamata keelata ehitustegevust, mis toimub koosõlas kehtiva ehitusloaga ja AÕS §-des 143-154 sätestatud naabusõigustega. Ehitamist reguleerivad normid peavad tagama tulevase ehitisega külgnevate kinnisasjade omanike õiguste kaitse. Ehitusluba korrastab kinnisasja omaniku ja võimalike puudutatud isikute ehk naabrite vahelisi suhteid.<sup>155</sup> Ehitusseadustik on oma olemuselt avalik-õiguslikke suhteid käsitlev seadus. Seega on ehitusseadustikus üritatud vältida asjaõiguslike normide sissetoomist ning asendatud on see näiteks kaasamiskohustusega.<sup>156</sup> Eelnevalt on selgitatud, et naabrite omavahelised vaidlused tuleb tegelikkuses lahendada juba detailplaneeringuga.

EhS §-s 42 lg 1 on sätestatud, millistel juhtudel antakse ehitusluba. Ehitisele esitatavad nõuded tulenevad EhS §-st 11 ning ehitamisele esitatavad nõuded §-st 12 ja nende alusel antud alamaktidest (nt ehitusloa taotlemiseks vajalikule projektile esitatavad nõuded sätestatakse

---

<sup>150</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. Tr. Tallinn: Juura 2004, lk 140.

<sup>151</sup> I. Pilving 2006, lk 184.

<sup>152</sup> RKHKo 22.02.2005, 3-3-1-84-04, p 9.

<sup>153</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 73.

<sup>154</sup> RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08, p 9.

<sup>155</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 12.

<sup>156</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 73.

määruses).<sup>157</sup> Kolmandatele isikutele peab olema arusaadav, et just ehitusloa andmise menetlus on see staadium, kus langetatakse määrav otsus selle kohta, milline peab tulevane ehitis välja nägema.<sup>158</sup>

Vahekokkuvõttena saab öelda, et detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise aluseks. Ehitusluba antakse, kui see vastab detailplaneeringule ja ehitisele ning ehitamisele esitatud nõuetele. Ehitusprojekti koostamisel jääb mänguruumi, sest detailplaneeringus ei ole nõuded nii täpselt sätestatud, vaid on määratletud ehitusõiguslik raamistik. Seetõttu jääb haldusorganile ehitusloa menetluses teatud kaalutusruum, kuid jätkuvalt tuleb arvestada ka puudutatud isikute õiguste ja huvidega.

### **2.3.2. Kasutusloa olemus ja ülesanded**

EhS § 50 lg-s 1 on sätestatud, et kasutusluba antakse, kui valminud ehitise ehitamine vastas ehitusloale ning ehitist on võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt. Kasutusluba on nõutav ehitusseadustiku lisas 2 kirjeldatud ehitiste või nende kasutamise otstarbe muutmise korral. EhS § 51 lõige 1 kehtestab, et kasutusloa annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.

Ehitusseadustikus on reguleeritud, et kõigepealt tuleb taotleda ehitusluba ja seejärel saab taotleda kasutusluba. Kasutusluba on avalik-õiguslik konstateering, et ehitis vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Kuna kasutusluba sisaldab kahte erinevat elementi – vastavuse tõendamist ja kasutusotstarbe määramist – tuleb sellest sõltuvalt sätestada kasutusloa andmisest keeldumise alused ning kasutusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused.<sup>159</sup> Kasutusluba tõendab ehitise nõuetele vastavust kasutusloa andmise ajal ning lubab seda kasutada kasutusloa taotluses märgitud eesmärgil.<sup>160</sup> Selle kohaselt annab kasutusluba nii konstitutiivselt õiguse ehitise kasutamiseks omaniku taotletud otstarbel, kui ka deklareerib (siduvalt) ehitise nõuetekohasust. Mõlemad küsimused kuuluvad kasutusloa reguleerimisesemesse.<sup>161</sup>

Küsimus, kas ehitis on nõuetekohane, põrkub ehitusloa reguleerimisesemega, sest ehitusloa andmisel otsustatakse projekti heakskiitmisega, milline peab tulevane ehitis ehituslikult välja

---

<sup>157</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 78.

<sup>158</sup> I. Pilving 2006, lk 193.

<sup>159</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 95.

<sup>160</sup> *Ibidem*, lk 94.

<sup>161</sup> I. Pilving 2006, lk 192.

nägema ja milliseid ehituslikke võtteid tuleb selle püstitamisel kasutada. Ehitusluba ei tuvasta siduvalt tulevase ehitise nõuetekohasust, kuid ta kujutab endast ehitisele järelevalveorgani poolt esitatavate nõuete konkretiseeritud väljendust.<sup>162</sup>

Kasutusloa andmisel peab ehitusjärelevalve organ kontrollima ehitise vastavust mitte ainult ehitus- ja planeerimisõiguse normidele, vaid hindama ka seda, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel on kooskõlas muude õigusnormidega. Ehitise ei vasta seejuures nõuetele, kui ehitise või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute (näiteks ümberkaudsete elanike) õigusi. Kasutusluba, mis on väljastatud õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele, on õigusvastane.<sup>163</sup> Kuid oluline on märkida, et olukorras, kus ehitise vastas ehitusloa andmisel detailplaneeringule ning vastava loa alusel on asutud ka ehitama, ei ole põhjendatud hilisemate planeeringute muudatuste tõttu kasutusloa andmata jätmine. Saades õiguspäraselt ehitamise õiguse ehitusloa näol, tuleb arvestada omaniku usaldust haldusakti püsijäämise osas.<sup>164</sup> Samuti on võimalik olukord, kus ehitusluba võis olla õiguspärane, oli välja antud kooskõlas detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega, kuid ehitamisel võidi ehitusloast kõrvale kalduda.<sup>165</sup>

Oluliseks küsimuseks on ka ehitise kasutusotstarbe muutmine. Kui kasutusotstarvet muudetakse, tuleb taotleda uut kasutusluba, sest kasutusotstarbe järgi võivad muutuda nõuded ehitisele, näiteks tuleohutus- või tervisenõuded. Avalik võim peab kontrollima, kas need nõuded on täidetud. Kasutusotstarve on kasutusloa kestev osa. Kui ehitise kasutamise otstarvet soovitakse muuta ja sellega ei kaasne ehitustegevust, siis tuleb samuti taotleda kasutusluba.<sup>166</sup> Riigikohus on leidnud, et üldjuhul on loomulik, et projekti kohaselt valminud ehitisele antakse kasutusluba selle kasutamiseks samal otstarbel, mida peeti silmas juba ehitusprojektis ja mille kooskõla ehitamist reguleerivate normidega pidi haldusorgan kontrollima juba ehitusloa andmisel. Kuid kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane, ei või haldusorgan kasutusluba väljastades seda viga tähelepanuta jätta. Vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve.<sup>167</sup>

Kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusloa andmisel on tehtud tõsine viga, tuleb ehitusloa jätkuv stabiliseeriv toime kõrvaldada ehitusloa muutmise teel, ning anda kas uus ehitusluba,

---

<sup>162</sup> I. Pilving 2006, lk 193.

<sup>163</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03; RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-34-05.

<sup>164</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 103.

<sup>165</sup> *Ibidem*, lk 96.

<sup>166</sup> *Ibidem*, lk 95.

<sup>167</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 11.

vajadusel koos ettekirjutusega ehitise nõuetekohaseks ümberehitamiseks või erandina lammutamiseks, kui ehitise nõuetekohaseks muutmine ei ole võimalik. Kui ehitusloa muutmine ei ole õigustatud, tuleb lubada selle kasutamist.<sup>168</sup> Kasutusluba ei saa anda, kui pädev haldusorgan on algatanud ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetluse, kuna sellisel juhul võidakse välja anda õigusvastane kasutusluba või luba, mida ei ole võimalik realiseerida.<sup>169</sup>

Üldjuhul tuleb kasutusloa andmisest keelduda, kui ehitis on küll projektikohane ja abstraktselt sääraseks kasutuseks sobiv, kuid rikub oma asukoha tõttu kolmandate isikute õigusi.<sup>170</sup> Riigikohus on märkinud, et kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, siis tuleb kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust. Kuid kui ehitusloa muutmine või kehtetuks tunnistamine ei ole võimalik (näiteks kui ehitusloa saaja usalduse kaitse kaalub üles avaliku või kolmandate isikute huvi), saab õigusvastasele ehitisele kasutusloa anda õiguspäraselt.<sup>171</sup>

Kokkuvõtlikult saab öelda, et kasutusloa andmine on avalik-õiguslik konstateering, et ehitis vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Ehitusjärelvalve organ peab kontrollima, et ehitis vastaks ehitus- ja planeerimisõigusnormidele, kuid ka hindama seda, kas ehitis või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi. Kuid haldusorganile on jäetud kaalutlusruum kasutusloa väljastamisel, sest teatud juhtudel saab õigusvastasele ehitisele anda kasutusloa ka õiguspäraselt. Aga sellest täpsemalt juba järgnevas peatükis.

### **2.3.3. Naabrusõiguste menetlusõiguslik kaitse loamenetluses**

Loa andmine ilma nõutavat kooskõlastust taotlemata või vaatamata kooskõlastuse andmisest keeldumisele on menetlusviga, mitte loa materiaaõiguslik puudus.<sup>172</sup> Üldised põhimõtted kattuvad nii planeerimismenetluses, ehitusloa- kui ka kasutusloa menetluses naabrite kaasamisel ja ärakuulamisel.

EhS §-des 42 ja 54 on sätestatud isikud, kelle haldusorgan kaasab loamenetlusse. Tegu on HMS § 11 lõike 1 punkti 3 kohase kaasamisega. HMS § 11 lg 1 p 3 kohaselt on haldusmenetluses menetlusosaliseks isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt võib puudutada (kolmas isik). Menetlusosalisel on õigus esitada enne haldusakti andmist selle kohta oma arvamus ja

---

<sup>168</sup> I. Pilving 2006, lk 193.

<sup>169</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 103.

<sup>170</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 10.

<sup>171</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 20; RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 11.

<sup>172</sup> I. Pilving 2006, lk 150.

vastuväited (HMS § 40 lg 1). Eelnevalt olen magistritöös selgitanud, et kohtupraktika kohaselt tuleb menetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Piisab mõistlikust kahtlusest riive esinemise kohta. Samuti tuleb anda kolmandatele isikutele võimalus esitada haldusakti andmisele eelnevalt oma arvamusi ja seisukohti.

Ka Saksa õiguse kohaselt on määrava tähtsusega see, kas luba rikub õigusakte, mis kaitsevad naabri huve (kaitsenormi).<sup>173</sup> See, keda tuleb naabrina käsitleda, sõltub normi eesmärgist, mille rikkumist isik väidab ja kas asjaomane säte on lisaks selle avalikke huve teenivale objektiivsele õiguslikule suunitlusele mõeldud ka üksikisiku erahuvide kaitsmiseks.<sup>174</sup> Praktikas on see sageli vahetu piirinaaber, kuid suure ruumilise mõju korral võib see olla ka isik, kelle kinnistu ei piirne vaidlusaluse kavandatava ehitise aluse kinnisasjaga.

Riigikohus on selgitanud, et puudutatud isikute haldusmenetlusse kaasamine võib uurimisprintsibiist tulenevate kohustuste täitmist lihtsustada. Menetlusse kaasatud isik peab saama esitada ehitusprojekti suhtes oma huvidest lähtuvad vastuväited, mistõttu on haldusorganil lihtsam selgitada välja selle isiku jaoks tähtsust omavad asjaolud ja oma kaalutusotsust põhjendada. See põhimõte on ka osa heast haldustavast. Ehitusloa andmise menetluses on asjast ilmselgelt puudutatud naabri arvamus mõistlik ära kuulata juba enne projekteerimistingimuste väljastamist. Ehitusloa andmisele eelnevat arvamuse ärakuulamist ei saa asendada ettepanekute ja vastuväidete tegemise õigus planeerimismenetluses, sest detailplaneeringu väljapaneku staadiumis ei ole veel teada, kas ja milline hoone krundile ehitatakse.<sup>175</sup> Menetlus on kaebaja suhtes ebaõiglane ja hoolimatu, kui nt haldusorgan ei ole ära kuulanud kolmanda isiku arvamust, kuigi pidi olema selge, et ehitise püstitamine halvendab oluliselt valgustust kolmanda isiku korteris.<sup>176</sup> Üldjuhul ei puuduta kolmandate isikute õigusi ainult ehitusluba, vaid ka ehitistele antud kasutusluba.<sup>177</sup> Kolmandate isikute kaasamine ja ärakuulamine ning nende huvidega arvestamine võib mõjutada ehitus- ja kasutusloa andmise otsuseid.<sup>178</sup>

Õiguskirjanduses on märgitud, et loamenetluses tuleb anda kolmandatele isikutele võimalus selgituste ja dokumentidega tutvumiseks. Seejärel tuleb menetlusosalisel lubada esitada oma

---

<sup>173</sup> E. Hien, lk 455.

<sup>174</sup> M. Keller, lk 473.

<sup>175</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 37.

<sup>176</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 37.

<sup>177</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 17.

<sup>178</sup> RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416, p 27.

seisukoht ja haldusorgan peab esitatud seisukohtadega tutvuma.<sup>179</sup> Isikute ärakuulamine võib paljudel juhtudel kaasa aidata sisult õigema otsuse tegemisele.<sup>180</sup> Jättes loamenetluses ärakuulamisõiguse tagamata, annab haldusorgan isikutele signaali, et diskretsiooniotsus võib olla tehtud meelevaldselt. Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et isikud teavad, milline info on juba haldusorgani kätte kogutud, kas see on tõene ja täielik. Selleks peab isikul olema juurdepääs põhimõtteliselt kõigile menetlusega seotud dokumentidele, kui seal ei sisaldu just riigisaladust, delikaatseid isikuandmed vms. Dokumentidega tuleb menetlusosalist tutvustada vaid tema nõudel.<sup>181</sup>

Leian, et õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on loamenetluses isikute kaasamise ja ärakuulamise põhimõtete vajalikkus selgelt ja arusaadavalt välja toodud, kuid kohtupraktikast nähtuvalt saab öelda, et haldusorgan ei järgi alati neid põhimõtteid.<sup>182</sup>

Kolmandal isikul on võimalus tutvuda loamenetluse dokumentidega vaid tema nõudel. Kuidas on kolmandate isikute õiguste ja huvide kaitse tagatud aga siis, kui haldusorgan keeldub isikutele dokumente tutvustamast? Ilmekaks näiteks saab tuua kaasusliku olukorra, kus kaebajatele ei edastatud haldusorgani poolt vajalikke dokumente (ehitusluba, projekt jne) ning kaebajatele ei võimaldatud nende dokumentidega tutvumist ka haldusorgani tööruumides.<sup>183</sup> Etteruttavalt saan öelda, et antud kaasuses ei tutvustatud kaebajatele ehitisluba ka peale sellekohase teabenõude ja vaide esitamist haldusorganile. Seega puudus kaebajatel haldusakt, mida kohtulikult vaidlustada. Veelgi enam, haldusorgan edastas kaebajatele (naabritele) kohtueelse- ja kohtumenetluse jooksul erinevaid faktiväiteid. Algselt märkis haldusorgan teabenõudele vastuseks, et naaberkinnistu omanikule on ehitise püstitamiseks väljastatud ehitisluba ning antud objektile projekteerimistingimusi ei ole väljastatud, sest seal on kehtiv detailplaneering. Hiljem muutis haldusorgan oma seisukohta ja kohtumenetluse vältel avaldas, et kinnistutele ei ole koostatud ka detailplaneeringut. Siinkohal märgin, et kohtumenetluse toimumise ajaks ei olnud haldusorgan väljastanud ka projekteerimistingimusi. Nimetatud juhtumil oli tegemist küll juba välja antud ehitusloaga, kuid ka sellisel juhul tuleb võimaldada kolmandatel isikutel dokumentidega tutvumist ja saada sellest ärakirja. Vastasel juhul ei saa

---

<sup>179</sup> A. Aedmaa jt, lk 29.

<sup>180</sup> *Ibidem*, lk 217.

<sup>181</sup> *Ibidem*, lk 29.

<sup>182</sup> vt RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16; RKHKo 04.12.2017, 3-15-873; RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232; RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416, p 14.

<sup>183</sup> TrtRnKo 25.09.2015, 3-15-2091/29 p 10.



öelda, et haldusorgan on täitnud oma kohustust võimaldada juurdepääs menetlusega seotud dokumentidele, et kolmandad isikud saaksid tulemuslikult oma õigusi kaitsta.

Konkreetsel juhul saab asuda seisukohale, et haldusorgan ei täitnud õigusaktidest tulenevaid kohustusi ja oli kogu oma tegevuses või isegi tegevusetuses raskelt hooletu. Vaatamata sellele asus Riigikohus lõpptulemusena seisukohale, et haldusorgan ei ole jätnud oma kohustusi täitmata pahatahtlikult, vaid on olnud oma tegevuses hooletu ja teinud ehitusloa menetlust tarbetult viivitavaid vigu.<sup>184</sup> Seega tuleb tõdeda, et mingisugust tagajärge haldusorgani sellisele tegevusele, kus ta ei väljastagi kolmandatele isikutele vajalikke dokumente, ei järgne. Leian, et kaasamis- ja teavituspriinitsiibist lähtuvana pole Riigikohtu taoline järeldusotsustus õige, sest selliselt välistatakse kolmandate isikute seadusega tagatud võimalus osaleda loamenetluses ja realiseerida õiguste rikkumise korral haldusõiguslikke või kohtulikke õiguskaitse viise.

Magistritöö autor on seisukohal, et kolmandad isikud tuleb kaasata ehitus- ja kasutusloa menetlusse, kui on näha, et menetluse tulem võib mõjutada nende subjektiivseid õigusi. Nende kaasamata jätmine võib viia ehitusloa tühistamiseni või õigusvastasuse tuvastamiseni kui ka kasutusloa tühistamiseni. Kolmandate isikute seisukohad loamenetluses ei ole haldusorganile siduvad, kuid haldusorgan ei või teha meelevaldset otsust. Haldusorgan peab ametikohustuse tõttu erinevate lahendusvariantide positiivseid ja negatiivseid külgi põhjalikult kaaluma. Otsust langetav ametnik peab arvestama põhiseadusest tulenevate nõuetega – proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindlusega.<sup>185</sup> Menetlus- ja vorminõuete rikkumine võib tulenevalt HMS §-st 58 jääda tahaplaanile, kui kohus veendub, et haldusakti andmisel ei olnud asutusel võimalik teistsugust otsust teha. Kuid selge on see, et ebaõiglane menetlus süvendab ehitus- ja kasutusloa sisulise õigsuse ja huvide õiglase tasakaalustamise suhtes kahtlusi. Kui haldusorgan ei ole kolmandaid isikuid loamenetlusse kaasanud, siis kohtul ei ole võimalik veenduda, et loa andmisel saavutati erinevaid huve tasakaalustatult arvestav lahend ja sellisel juhul tuleks antud luba üldjuhul tühistada. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et kolmandate isikute huvide ja õigustega tuleb arvestada. Leian, et haldusorgan peab tagama kolmandatele isikutele kaasamise, ärakuulamise ja dokumentidega tutvumise võimaluse ka loamenetluses, vastupidisel juhul on välja antud luba formaalselt õigusvastane.

---

<sup>184</sup> RKHKm 24.04.2018, 3-17-725.

<sup>185</sup> A. Aedmaa jt, lk 30.

## 2.4. Haldusorgani kaalutlusruum ehitusloa andmisel

Ehitusloa menetluses võivad põrkuda isikute õigused ja avalikud huvid. Nende vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks võib tekkida vajadus arvestada iga üksikjuhtumi eripära. Seetõttu peab haldusorgan tegema valikuid talle antud volituste piires.<sup>186</sup> Haldusorgani diskretsiooniõigus tuleneb õigusest otsustada iseseisvalt kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lg 1).

EhS §-s 11 on ehitisele esitatavad nõuded ja §-s 12 on sätestatud nõuded ehitamisele. Ehitada võib ehitusprojekti alusel ja ehitusloa olemasolul. Ehitusluba antakse, kui esitatud ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele, EhS § 42 lg 1 kehtestab ehitusloa menetluse kontrollieseme.<sup>187</sup> Nendest normidest tulenevalt on seaduslik ehitis selline, mida ehitatakse ehitusloa ning ehitusprojekti alusel. Ehitusprojekt peab vastama detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning samuti peab ehitis vastama seaduses sätestatud nõuetele. Kui üks eelpool nimetatud tingimustest on täitmata, siis tähendab see teoreetiliselt seda, et tegemist on ebaseadusliku ehitisega.

Kuigi EhS § 44 loetleb erinevad alused ehitusloa andmisest keeldumiseks, keskendun magistriltöö suunitluse ja mahupiirangu tõttu eelkõige EhS § 44 punktis 1 sätestatud tingimusele, et ehitusloa andmisest keeldutakse, kui kavandatav ehitis ei vasta detailplaneeringule.

Töö eelnevates punktides kirjeldasin, kui tähtis on huvitatud ja puudutatud isikute detailplaneeringu menetlusest teavitamine, menetluse kaasamine ja ärakuulamisõiguse võimaldamine. Kuidas aitab kogutud info haldusorganil kaaluda isikute õigusi ja huve ning jõuda kõiki arvestava kaalutlusotsuseni. Kuna detailplaneeringu menetlus on ressursimahukas, siis on kõigi eelduste kohaselt haldusorganil endal soov järgida ka hilisemas loamenetluses varasemalt kehtestatud detailplaneeringut. Samuti on töös läbivalt räägitud sellest, et isik peab oma õigusi kaitsma juba planeerimismenetluses, sest planeeringu põhilahendusi ehitusloa menetluses enam vaidlustada ei saa. Seetõttu saab öelda, et kehtestatud detailplaneering omab hilisemas loamenetluses õiguslikku jõudu.

Ehitusluba andes (EhS § 42) või sellest keeldudes (EhS § 44) peab haldusorgan juhinduma seaduses sätestatud kaalutlusruumist ning selle raames põhjalikult hindama kõigi asjassepuutuvate isikute huve ja õigusi ning silmas pidama, et otsusest tulenevad põhiõiguste

---

<sup>186</sup> A. Aedmaa jt, lk 279.

<sup>187</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 78.

(omandiõiguse, liikumisvabaduse, ettevõtlusvabaduse jm asjassepuutuvate põhiõiguste) piirangud oleksid proportsionaalsed ning kooskõlas ühetaolise kohtlemise põhimõttega.<sup>188</sup>

Haldusorgan ei või ehitusloa andmise menetluses piirduda vaid dokumentide formaalse kontrolliga. Ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärk on sisuline kontroll ehitusnormidest ja -nõuetest kinnipidamise üle ning huvikonfliktide lahendamine.<sup>189</sup> Ka ehitusloa andmisest keeldumine on kaalutusotsus, mille piirid tulenevad EhS sätestatud põhimõtetest ja -nõuetest.<sup>190</sup> Riigikohus on selgitanud, et kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusloa on välja antud õigusvastaselt, siis peab haldusorgan kaaluma ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust.<sup>191</sup>

Nt on Riigikohus väljendanud oma õiguslikku seisukohta detailplaneeringu siduvuse osas lahendis, kus leiti, et lubatust kõrgemate tuulikute ehitamine on vastuolus detailplaneeringuga.<sup>192</sup> Detailplaneeringus sätestatud ehitise kõrguse piirangul on naabrite õigusi kaitsev toime,<sup>193</sup> mille järgimine on ehitusloa andmisel üks esmastest põhinõuetest.<sup>194</sup> Sellega väljendas Riigikohus oma õiguslikku seisukohta detailplaneeringu siduvuse osas, tunnistades ehitusloa õigusvastaseks, sest need olid vastusolus detailplaneeringuga. Samuti on Riigikohus selgitanud, et planeeringus sätestatud koormusindeks on mõeldud subjektiivsete õiguste kaitseks ja subjektiivsete õiguste kaitseks on nt ka asjaolu, et naabrite lähedusse ei ehitataks liiga palju kortereid.<sup>195</sup> Käsitatud kaasustes on rõhutatud naabrite subjektiivsete õiguste kaitset, mis tuleneb juba detailplaneeringust.

Seadusandja on justkui üritanud suurendada detailplaneeringu siduvust ehitusloa menetluses, kuid EhS § 44 imperatiivsele sõnastusele vaatamata on praktikas jäetud haldusorganile ehitusloa menetluses suur kaalutusruum. Ühest vastust planeeringute absoluutse siduvuse kohta hilisemas ehitusloa menetluses ei ole, vaid seda hinnatakse kaasuspõhiselt nii loa- kui kohtumenetluses. Magistritöö autor leiab, et kaalutusõiguse teostamiseks peab haldusorgan tuginema detailplaneeringule. Detailplaneering annab ehitusõigusliku raamistiku. Kindlasti võib detailplaneeringuga anda ka regulatiivsust mitteomavaid tingimusi, kuid selge on see, et isikud peavad aru saama, kas ja kuidas mõjutab kehtestatud planeering ja hilisem loamenetlus nende õiguslikku positsiooni. Detailplaneeringuga ei määrata täpselt kindlaks, milline hoone

---

<sup>188</sup> RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 32.

<sup>189</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 36.

<sup>190</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 86.

<sup>191</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 20. Sama ka RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 32.

<sup>192</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.

<sup>193</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19.

<sup>194</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

<sup>195</sup> RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930, pd 14.1, 14.2 ja 16.

kinnistule ehitatakse, kuid detailplaneering annab üldised parameetrid ja seetõttu saab haldusorgan oma diskretsiooniõigust ehitusloa menetluses rakendada. Probleemid ja segadus tekib siis, kui haldusorgan väljub oma kaalutusruumi piirest. Magistritöö autori arvates on kaalutuspiiride ületamiseks ka olukord, kus haldusorgan annab välja detailplaneeringu tingimustega vastuolus oleva ehitusloa. Seda põhjusel, et sellisel juhul ei pruugi üksikisik aru saada, kuidas on tema õiguslik positsioon mõjutatud. Isegi kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on haldusorgan ehitusloa andmisel kohustatud siiski kontrollima, kas ka kehtestatud ehitusõiguse piires on piisavalt arvestatud puudutatud isikute õiguste ja huvidega. Haldusorgan peab võimaluse korral jõudma kõigi huve ja õigusi arvestava lahenduseni. Magistritöö autor nõustub õiguskirjanduses avaldatud seisukohaga, et detailplaneeringu ja ehitusloa ebakõla korral tuleks keelduda detailplaneeringule mittevastava ehitusloa andmisest, ning isik tuleb suunata detailplaneeringut (osaliselt) muutma. Muudatuste avaliku väljapaneku ja arutelu järel on võimalik ehitus- ja kasutusluba anda või keelduda lubade andmisest.<sup>196</sup>

## **2.5. Haldusorgani kaalutusruum kasutusloa andmisel**

1. juulil 2015 jõustunud EhS § 55 sätestab sõnastuslikult imperatiivselt alused, mil kasutusloa andmisest keeldutakse.<sup>197</sup> EhS § 55 sätestab kontrollieseme piirid, mida haldusorgan kasutusloa andmisel kontrollima peab. Kasutusloa andmisest keeldumise alused lähtuvad kontrolliesemest.<sup>198</sup>

Kuigi EhS §-s 55 on loetletud erinevad alused kasutusloa andmisest keeldumiseks, keskendun ka praeguses peatükis magistritöö suunitluse ja mahupiirangu tõttu eelkõige EhS § 55 punktis 3 sätestatud tingimusele, et kasutusloa andmisest keeldutakse, kui ehitise ei vasta kehtivale detailplaneeringule. Eelnevalt olen selgitanud, et subjektiivsed avalikud õigused võivad tuleneda juba detailplaneeringust.

Riigikohtu varasem praktika kasutusloa andmisest keeldumise kohta puudutas eelkõige kolmandate isikute õiguste kaitset.<sup>199</sup> Riigikohus märkis, et kasutusloa andmise välistab ka see, kui ehitise kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane, näiteks rikuks ümberkaudsete elanike õigusi. Riigikohus leidis, et reeglina on elamu seniste elanike õigused ja huvid, mis on suunatud elamu senise kasutusotstarbe säilitamisele, kaalukamad kui ettevõtlusvabadus ja

---

<sup>196</sup> S. Mikli. Kaalutusruum kasutusloa andmisest keeldumisel. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas 3-17-1398. – *Juridica* 2017, nr 10, lk 731.

<sup>197</sup> RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 16.

<sup>198</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 102.

<sup>199</sup> S. Mikli, lk 727.

ettevõtja huvi alustada elamus äritegevust. Seetõttu ei või haldusorgan kasutusloa andmisel piirduda vaid ehitise projektikohase formaalse kontrolliga.<sup>200</sup> Kasutusluba, mis on väljastatud õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele, on õigusvastane.<sup>201</sup>

Samuti on Riigikohus selgitanud, et ehitusloa andmisel tehtud vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve. Kasutusloa andmine ei tohi kaasa tuua kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist.<sup>202</sup> Haldusorganil tuleb kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust, kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt.<sup>203</sup> Juhul, kui ehitusloa muutmise või kehtetuks tunnistamine ei ole võimalik (näiteks kui ehitusloa saaja usalduse kaitse kaalub üles avaliku või kolmandate isikute huvi), saab õigusvastasele ehitisele kasutusloa anda õiguspäraselt.<sup>204</sup> Samuti on Riigikohtu halduskolleegium juhtinud tähelepanu võimalusele anda kasutusluba ka ehitusloata püstitatud ehitisele.<sup>205</sup>

Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et EhS § 55 punkti 3 tuleb tõlgendada kaalutusõigust andvana. Nii saab kasutusloa anda ka ehitisele, mille ehitusluba oli õigusvastane vastuolu tõttu detailplaneeringuga, kuid mille kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel on ohutu (EhS § 8) ega too kaasa kolmandate isikute õiguste ega avaliku huvi ülemäärast riivet.<sup>206</sup> Riigikohus on selgitanud, et puuduvad mistahes põhjendused, miks peaks iga väiksemgi kõrvalekalle ehitusloast, eri- või detailplaneeringust või ka projekteerimistingimustest, sõltumata selle olemusest (materiaalne või formaalne) ja olulisusest, tooma vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumise. Selline tagajärg ei oleks Riigikohtu seisukohast lähtuvalt paljudel juhtudel proportsionaalne.<sup>207</sup>

Riigikohtu taoline õiguskäsitlus on küsitav järelni vastuolu tõttu normatiivse regulatsiooniga. Magistritöö autor nõustub riigikohtunik Viive Ligi eriarvamuses seisukohaga, et EhS § 55 p-s 3 on selgelt välja kirjutatud, et kasutusloa andmisest keeldutakse, kui ehitise ei vasta ehitusloale, riigi või kohaliku omavalitsuse kehtivale eri- või detailplaneeringule, sealhulgas detailplaneeringu elluviimise tegevuskavale, või projekteerimistingimustele. Ehitusseadustiku seletuskirjas öeldu toetab grammatilist tõlgendust, et detailplaneeringule või ehitusloale mittevastavuse korral pädev asutus kasutusloa andmist kaaluma ei hakka ning kasutusluba ei

<sup>200</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, pd 10-11.

<sup>201</sup> RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-34-05, p 8.

<sup>202</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873/142, p 21.

<sup>203</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 20.

<sup>204</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 20.

<sup>205</sup> RKHKo 26.11.2002, 3-3-1-64-02.

<sup>206</sup> RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 17.

<sup>207</sup> RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398, p 16.

anta. Kasutusloa andmisest tuleb keelduda, kui ehitise ei vasta ehitusloale ning ehitusloale vastavuse tuvastamisel tuleb kontrollida, kas ehitise vastab detailplaneeringule.<sup>208</sup> EhS-sse lisati võimalus keelduda kasutusloa andmisest, kui valminud ehitise ei vasta detailplaneeringule. Muudatuse eesmärgiks oli tugevdada detailplaneeringu õiguslikku positsiooni hilisemates loamenetlustes.<sup>209</sup>

Samuti on kohtupraktikas järjepidevalt rõhutatud, et kasutusloa andmine ei tohi kaasa tuua kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet. Tegemist on määratlemata õigumõistega. Mida tähendab õiguste ülemäärane riive ja kuidas seda sisustada?

Riigikohus on selgitanud, et nt müra mõju isikule on individuaalne, sõltudes mh kuulmistajust, tervislikust seisundist, ümbritsevast keskkonnast ja teistest teguritest.<sup>210</sup> Samuti on Riigikohus märkinud, et alati ei tule lähtuda üksnes õigusnormidega seatud piiridest, vaid tuleb leida optimaalne tasakaal kõigi puudutatud isikute huvide vahel.<sup>211</sup> Kuidas aitab eesmärki, leida optimaalne tasakaal kõigi puudutatud isikute vahel, tagada see, kui kasutusloa väljastamine õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele on võimalik väitega, et ei esine kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet? Tamba tuulegeneraatorite kaasuses leidis kaebaja, et tuulikute lähtuv müra on väga vali ja häiriv, kuid sellele vaatamata ei pidanud haldusorgan vajalikuks teha täiendavaid jõupingutusi, et uurida tuulikute käitamisega kaasnevat mõjusid, sh müra.<sup>212</sup> Kuigi antud kaasuses kohus tühistas kasutusloa vastuolu tõttu detailplaneeringuga, asus samas aga seisukohale, et kasutusloa väljastamine võib olla võimalik, kui see ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet.

Ilmselt saab öelda, et mõiste „ülemäärane riive“ sisustamine võib sõltuda menetleja kogemusest, veendumusest, praktikast jne. Kindlasti võib mõiste sisustamine sõltuda ka sellest, kui efektiivselt suudab kolmas isik ise selle riive intensiivsuse esile tuua. Kui me lähtume sellest, et kasutusloa saab anda detailplaneeringuga vastuolus olevale ehitisele põhjendusega, et ei esine kolmandate isikute ülemäärast riivet, siis ei ole meil võimalik rääkida optimaalse tasakaalu leidmisest kõigi puudutatud isikute vahel, sest selline mõiste nagu „ülemäärane riive“ ei ole isikute jaoks selgelt piiritletud ja mõistlikult ettenähtav.

---

<sup>208</sup> Riigikohtunik Viive Ligi eriarvamus asjas nr 3-17-1398.

<sup>209</sup> S. Mikli, lk 728. Võimalusega keelduda kasutusloa andmisest püüti lahendada praktilist probleemi, mis väljendus loamenetluse ebamõistlikus ajas, sest loa kontrollise ei olnud seaduses paigas ja seetõttu olid ka loa andmisest keeldumise alused ebaselged. Täpsema loeteluga sooviti anda signaal, et ainult EhS §-s 55 sätestatud juhud on nii kaalukad, et nende esinemise korral peaks kasutusloa andmisest keelduma.

<sup>210</sup> RKHKo 21.04.2014, 3-3-1-17-14, p 11.1.

<sup>211</sup> RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 25.

<sup>212</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 33.

Riigikohtu senisest praktikast lähtudes jätkub tõlgendus, et ebaseaduslik ehitamine ei too kaasa õiguslikke tagajärgi. Seeläbi võimaldatakse planeeringulahendusega selgelt vastuolus olevat ehitustegevust ja otsitakse jätkuvalt lahendusi ehitiste seadustamiseks. Riigikohus on selgitanud, et iga väiksema kõrvalekalle detailplaneeringust ei too vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumist, sest see ei ole proportsionaalne. Leian, et proportsionaalne ei ole ka see, kui kolmandatel isikutel puudub igasugunegi detailplaneeringul baseeruv õigusselgus ja õiguskindlus. Autori sellekohast järeldusotsust veenab ka asjaolu, et seadusandja on soovinud detailplaneeringu õiguslikku positsiooni tugevdada ka kasutusloa menetluses. Paraku on hetkeolukord aga selline, et isegi siis, kui esineb tingimus, mille korral peab haldusorgan EHS § 55 alusel keelduma kasutusloa andmisest, tuleb ikkagi hinnata iga üksikjuhtumi korral eraldi, milline õiguste riive kolmandatel isikutel esineb (nt väheintensiivne, keskmine, intensiivne või ülemäärane) ja vastavalt sellele saab kaaluda kasutusloa andmist või sellest keeldumist.

Kaebõiguse eelduseks on HKMS § 44 lg 1 järgi kaebaja õiguse võimalik riive, mitte õiguse rikkumine ja võimalik riive ei pea kaebõiguse tekkimiseks olema intensiivne. Miks võimaldatakse isikutel kohtumenetlusse siseneda subjektiivse õiguse võimaliku riive korral, kui edasise praktika kohaselt on määrava tähtsusega mõiste „ülemäärane riive“. Taoliselt tagatakse justkui näiliselt PS-st tulenev õigus tõhusale ja lünkadeta kohtulikule õiguskaitsele. Usun siiski, et seadusandja ei soovi isikutele PS-st tulenevat õigust tagada näiliselt. Selline olukord võib aga tekkida, kui me seaduses sätestatud tingimustele ei tugine, vaid leiame otsitud lahendusi, et õigusvastasele ehitisele kasutusloa anda, sealjuures märkides, et tegemist ei pruugi olla kolmandate isikute õiguste ülemäärase riivega.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et detailplaneeringuga ei määrata täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, kuid detailplaneering annab üldised parameetrid ja seetõttu saab haldusorgan oma avarat diskretsiooniõigust rakendada ka hilisemas loamenetluses. Seadusandja on justkui üritanud suurendada detailplaneeringu siduvust hilisemas loamenetluses, kuid vaatamata seaduse sätete imperatiivsele sõnastusele, on praktikas jäetud haldusorganile suur kaalutlusruum ehitusloa- ja kasutusloa menetluses. Ühest vastust planeeringute absoluutse siduvuse kohta hilisemas loamenetluses ei ole, vaid seda hinnatakse kaasuspõhiselt nii loa- kui kohtumenetluses.

Haldusorganile tuleneb seadusest kohustus juba detailplaneeringu menetluses arvestada kõigi puudutatud isikute õiguste ja huvidega ning seejärel langetada diskretsiooniotsus. Seaduses on sätestatud kord, kuidas tuleb isikuid detailplaneeringu menetluse algatamisest teavitada, kuidas tuleb puudutatud isikud planeeringumenetlusse kaasata ja võimaldada neile ärakuulamine. Samuti on reguleeritud avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu kord. On tõenäoline, et selline

planeeringu läbiviimine on väga ressursimahukas ja aeganõudev. Ometi on kohtupraktikas selgitatud, et detailplaneering ei pruugi hilisemas loamenetluses omada tegelikult niivõrd suurt siduvust. Ehitus- ja kasutusloa saab väljastada ka vastuolu korral detailplaneeringuga, kui ehitise on ohtu ja ei riiva kolmandate isikute õigusi ülemääraselt. Sellisena antakse signaal haldusorganile, et nende eelnev ressursimahukas töö ei pruugi hilisema õigusvaidluse lahendamistulemi seisukohalt omada määravat tähtsust. See aga pärsib haldusorgani huvi detailplaneeringu menetluses järgida kõiki norme punktuaalselt.

Magistritöö autor peab siiski nõustuma ka Riigikohtu väljendatud seisukohaga, et iga väiksemgi kõrvalekalle detailplaneeringust ei peaks vältimatult kaasa tooma kasutusloa andmisest keeldumist, sest see ei pruugi olla proportsionaalne. Kuid sellisel juhul peaks isikutele ja haldusorganile olema selge, mida tähendab ja kuidas sisustatakse mõistet „iga väiksemgi kõrvalekalle“. Seejuures on oluline kõigi puudutatud isikute huve ja õigusi arvestades aru saada, milline on see maksimaalne piir, mille ületamisel kolmandate isikute õigused põhjendatult kaitset vajavad. See aitab vältida ka kolmandate isikute poolt loamenetluse põhjendamatu takistamist. Samuti tuleb sätestada selged piirid, millises ulatuses saab haldusorgan rakendada kaalutusõigust ehitusloa või kasutusloa väljastamisel ja kuidas täpsemalt sisustada mõistet „ülemäärane riive“.

## 2.6. Vaidemenetlus

HMS-iga on inimestele antud võimalus pöörduda enne kohtusse minekut veelkord otsuse teinud haldusorgani või temast kõrgemalseisva organi poole. Sellist menetlust nimetatakse vaidemenetluseks.<sup>213</sup> HMS ei sisalda vaidemenetluse legaaldefiniitsiooni, kuid siiski võib HMS §-des 71-87 sätestatud lähemalt uurides väita, et vaidemenetluse näol on tegemist isiku taotluse alusel algatatava menetlusega, milles kontrollitakse isiku õigusi rikkuva või tema vabadusi piirava haldusakti või toimingute (sh teatavate menetlustoimingute) õiguspärasust ja otstarbekust. Seega on vaidemenetluse puhul sisuliselt tegemist vaidluse lahendamisega haldusorganis.<sup>214</sup> Vaidemenetlus annab isikule täiendava võimaluse lisaks kohtulikule kontrollile oma õiguste kaitseks.<sup>215</sup> Tegemist ei ole kohtuliku õiguskaitsevahendiga. HMS § 73 lg 1 sätestab, et kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingute sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.

---

<sup>213</sup> A. Aedmaa jt, lk 31.

<sup>214</sup> E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005, nr 10, lk 705.

<sup>215</sup> A. Aedmaa jt, lk 392.



Vaidemenetluse üks eesmärk on anda isikule võimalus kaitsta oma õigusi võimalikult lihtsas, kiires ja odavas menetluses. Vaidemenetlusele laieneb haldusmenetluses uurimispõhimõte ja haldusorgani selgitamiskohustus.<sup>216</sup> Sama seisukohta on toetanud ka Riigikohus, sedastades sealjuures ka selle, et igaüks saab õigusabi kasutamata esitada vaide sõltumata sellest, kas tal on vastavaid eriteadmisi ja kogemusi.<sup>217</sup> Lisaks on see kontroll laiem kui halduskohtus, sest halduskohtus saab kontrollida üksnes haldusakti või toimingu õiguspärasust. Vaidemenetluses kontrollitakse aga peale õiguspärasuse täiendavalt ka akti või toimingu otstarbekust.<sup>218</sup> Vaidega saab isik taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist või õigusvastaselt välja andmata jäetud haldusakti andmist.<sup>219</sup>

Kuid silmas tuleb pidada, et vaidemenetlus on juba haldusakti üle toimuv kontroll. Vaidemenetluses vaide kaudu oma seisukohtade esitamine ei täida haldusmenetluses kohustuslikku ärakuulamise ülesannet. Ärakuulamine peab toimuma enne haldusakti andmist (HMS § 40 lg 1).<sup>220</sup> Ilmselt tuleb asuda seisukohale, et vaidemenetluses toimuva ärakuulamisega on võimalik algselt antud haldusakti menetlusviga „ravida“.

HMS § 71 lg-st 1 tulenevalt tekib vaideõigus isikul, kelle õigusi on rikutud või vabadusi piiratud. Samasuguse kriteeriumi alusel – „haldusakti või toiminguga on rikutud isiku õigusi või piiratud vabadusi“ – saavad isikud oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse (HKMS § 7 lg 1), kusjuures sõltuvalt kaebusest võib vajalik olla üksnes põhjendatud huvi. Seega on kaebeõiguse realiseerimine halduskohtumenetluses ja vaideõigus vaidemenetluses oma sisult kattuvad.<sup>221</sup>

Samuti on antud HMS § 72 lg 3 p 1 kohaselt võimalus eraldi vaidlustada haldusorgani viivitus ja p 2 kohaselt tegevusetus. Sellise taotlusega soovitakse haldusorganilt teatud soorituse teostamist, sh kohustada haldusorganit andma teavet. Sellist taotlust sisaldava kaebuse tähistamiseks halduskohtumenetluses kasutatakse tihti terminit „kohustamiskaebus“.<sup>222</sup>

Riigikohus on selgitanud, et haldusakti vaidlustamisel kolmanda isiku poolt tuleb tal mõistliku aja jooksul astuda ise kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehakse.<sup>223</sup> Ehitusluba vaidlustada sooviv isik peab ehitusloa olemasolust teadasaamisel astuma samme

---

<sup>216</sup> TlnRnKo 29.10.2018, 3-16-1648/29, p 15.

<sup>217</sup> TlnRnKo 29.10.2018, 3-16-1648/29, p 15.

<sup>218</sup> A. Aedmaa jt, lk 392.

<sup>219</sup> *Ibidem*, lk 32.

<sup>220</sup> TrtRnKo 06.10.2006, 3-14-53166/43, p 9.

<sup>221</sup> A. Aedmaa lkd 393-394.

<sup>222</sup> *Ibidem*, lk 397.

<sup>223</sup> RKHKm 30.10.2006, 3-3-1-70-06, p 11.

selleks, et selgitada, kas ja kuidas võib ehitusluba tema õigusi rikkuda. Sellisteks sammudeks on eelkõige ehitusloa väljanõudmine ning ehitusloa aluseks olnud ehitusprojektiga tutvumine.<sup>224</sup> Magistritöö autor on seisukohal, et alati ei täida vaidemenetlus oma eesmärki ja ei ole piisavalt tõhus.

Ilmekaks näiteks saab kohtupraktikast tuua kaasuse, mida magistritöö autor kirjeldas töö punktis 2.3.3., kus naaberkinnistul ehitustegevust märganud kaebajad esitasid haldusorganile pöördumisi, saamaks teada, kas naaberkinnisaja omanikele on ehitise püstitamiseks väljastatud ehitusluba. Kaebajad pidid haldusorgani poole pöörduma korduvalt ja alles pärast kaebajate esitatud vaide lahendamist võimaldas haldusorgan kolmandatel isikutel tutvuda enamuse nende poolt soovitud dokumentidega, kuid tutvumiseks esitatud dokumentide hulgas ei olnud ka siis väljastatud ehitusluba. Niisiis ei võimaldanud haldusorgan kolmandatel isikutel ehitusloaga, vaatamata nende korduvatele sooviavaldustele, tutvuda. Kolmandatel isikutel ei olnud võimalik välja selgitada, kas ja kuidas võib ehitusluba nende õigusi rikkuda.<sup>225</sup>

Eeltoodust saab järeldada, et vaidemenetlus ei ole olnud tõhus ja kindlasti ei ole haldusorgan rakendanud haldusmenetlusest tulenevat selgitamiskohustust.

Olukorras, kus haldusorgan ei tee kolmandate isikutega koostööd, ei esita neile vajalikke dokumente vms, ei ole kohe kindlasti tagatud vaidemenetluse eesmärkide realiseerimine. Sellisel juhul ei ole tagatud isikutele oma õigusi kaitsta lihtsas ja kiires menetluses. Juhul, kui haldusorgan annab teada, et ehitusluba on väljastatud, kuid ei taga dokumentidega tutvumise võimalust, siis on naabritel oma õigusi raske kaitsta. Haldusorganile ei tohiks olla lubatud tekitada olukorda, kus kolmandad isikud peavad korduvalt pöörduma haldusorgani poole erinevatel viisidel. Kuna kolmandatel isikutel on seadusest tulenev kohustus astuda mõistlikke samme, et teada saada ehitusloast, siis haldusorgan peaks kindlasti näitama üles ka omapoolset aktiivsust ja tagama selgitamiskohustuse järgimise. Eelpool käsitletud kaasuses märgitud asjaoludele tuginedes saab väita, et haldusorgani halduskäitumise tõttu ei pruugi vaidemenetlus alati täita oma eesmärki ja olla kolmandate isikute jaoks kiire, tõhus ja lihtne.

---

<sup>224</sup> TlnRnKo 20.10.2006, 3-04-109/3, p 15.

<sup>225</sup> TrtRnKm 22.06.2016, 3-15-2091.

### 3. NAABRUSÕIGUSTE KOHTULIKU ÕIGUSKAITSE TÕHUSUS HALDUSKOHTUMENETLUSES

#### 3.1. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise vähese õigusriive argumendiga

Halduskohtu ülesanne on kaitsta isikute õigusi õiguvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. PS § 15 lõikest 1 koosmõjus §-ga 14 tuleneb üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele, mis peab tagama õiguse lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>226</sup> Eelnevalt olen leidnud, et ka väheintensiivsed õiguste riived on halduskohtus vaidlustatavad.

PS § 15 lg 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele teenib vaieldamatult esialgse õiguskaitse kohaldamise võimalus.<sup>227</sup> HKMS § 249 lg 1 sätestab, et kohus võib kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel teha igas menetlusstaadiumis määruse kaebaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. HKMS § 249 lg 3 kohaselt arvestab kohus esialgse õiguskaitse määruse tegemisel avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi ning hindab kaebuse perspektiive ja esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavaid tagajärgi.

Riigikohtu praktika kohaselt on esialgne õiguskaitse ajutine abinõu, mida kohus kohaldab isiku õiguste kaitsmiseks kohtumenetluse ajaks. Esialgse õiguskaitse kohaldamisel peab kohus arvestama kaebuse eduväljavaateid ning eri lahenduste tagajärgi kaebajale, avalikule huvile ja kolmandatele isikutele.<sup>228</sup> Riigikohtu praktika kohaselt kohaldatakse esialgset õiguskaitset siis, kui on kahjuliku tagajärje oht, kaebus ei ole perspektiivitu ning haldusakti tagasitäitmine ei ole võimalik või tagajärgede kõrvaldamine pole mõistlik.<sup>229</sup> Kohtuotsuse täitmise võimatuseks on Riigikohus pidanud ka tagajärgi, mida ei ole hiljem mõistlik kõrvaldada.<sup>230</sup> Esialgse õiguskaitse kohaldamisel tuleb kaaluda esialgse õiguskaitse kohaldamisega kaitstavaid ning sellega piiratavoid õigusi ja huve.<sup>231</sup>

Seega tekib kaebajal esialgse õiguskaitse vajadus juhul, kui esialgse õiguskaitse meetme kohaldamata jätmisel ei oleks kaebajal ka soodsa kohtuotsuse korral oma kaebusega taotletava eesmärgi saavutamine võimalik, või ka juhul, kui sellist eesmärki oleks küll võimalik saavutada, ent esialgse õiguskaitse mittekohaldamine võiks kaebaja jaoks kaasa tuua tarbetult

<sup>226</sup> RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15.

<sup>227</sup> T. Biesinger, lk 192.

<sup>228</sup> RKHKm 27.06.2017, 3-3-1-19-17, p 15.

<sup>229</sup> RKHKm 02.03.2006, 3-3-1-3-06, p 8; RKHKm 26.06.2006, 3-3-1-54-06, p 12.

<sup>230</sup> RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 1; RKHKm 08.04.2004, 3-3-1-13-04, p 19.

<sup>231</sup> RKHKm 22.11.2004, 3-3-1-76-04, p 12.

koormavaid tagajärgi, mille hilisem heastamine ei oleks mõistlik.<sup>232</sup> Kohus lahendab esialgse õiguskaitse määruse piiratud informatsiooni tingimustes, seetõttu võib põhiõigus tõhusale õiguskaitsele saada kahjustada, kui kohus hindab väärtalt kaebaja õiguste riive intensiivsust või kaebuse perspektiive.<sup>233</sup>

Triin Biesinger käsitles lahendit,<sup>234</sup> kus kaebaja pöördus kohtusse, sest leidis, et välja antud ehitusload riivavad tema õiguspärast ootust, rikuvad õigust eraelu puutumatusle ja privaatsusele ning omandipõhiõigust, vähendades kaebaja kinnistu väärtust. Kaebajat ei kaasatud ehituslubade ega hiljem ka kasutuslubade andmise menetlusse. Kaebaja esitas oma õiguste kaitseks esialgse õiguskaitse taotluse. Esimese astme kohus kohaldas esialgset õiguskaitset, kuid ringkonnakohus tühistas selle, leides, et kaebeõigus puudub, ja pidas kaebust valdavas osas perspektiivituks.<sup>235</sup> Riigikohtule edasikaebamise võimalus puudus (HKMS § 252 lg 7). Esialgse õiguskaitse tühistamise tulemusena jätkus vaidlustatud ehituslubade alusel toimuv ehitustegevus ning hooned ehitati valmis.<sup>236</sup>

Hiljem jõudis vaidlus Riigikohtusse. Ringkonnakohus keeldus kaebaja apellatsioonkaebust menetlusse võtmast, leides, et kaebeõigus puudub ja apellatsioonkaebus on ilmselgelt perspektiivitu. Riigikohus leidis aga, et kaebeõigust ei saa välistada ja kaebus ei ole ilmselt perspektiivitu. Samas jättis Riigikohus esialgse õiguskaitse kohaldamata, mööndes seejuures siiski, et hoone 3 ehitusloa ning hoonete 1 ja 2 kasutuslubade faktilisi tagajärgi ei ole tõenäoliselt võimalik mõistlikul viisil kõrvaldada tagantjärele. Kaks hoonet olid juba valmis ehitatud ja kolmas hoone jäi teiste hoonete taha, mistõttu ei olnud kaebaja õiguste lisariive intensiivne. Riigikohus selgitas samas lahendis, et igasugune riive, mis annab aluse halduskohtusse kaebuse esitamiseks, ei õigusta esialgse õiguskaitse kohaldamist kolmandate isikute õigusi kahjustaval viisil. Riigikohus pidas kolmandate isikute kahju, mis oleks ehitamise peatamise korral tekkinud, kaebaja õiguste riivest kaalukamaks.<sup>237</sup> Riigikohus nentis ka, et niisuguste prognoosotsuste puhul nagu kaebuse eduväljavaadete hindamine esialgse õiguskaitse menetluses, tulebki leppida asjaoluga, et prognoos ei pruugi täituda.<sup>238</sup>

Sama asi jõudis hiljem Riigikohtusse asja sisulise lahendamise käigus.<sup>239</sup> Siis oli kõigi kolme ehitatud hoone kohta väljastatud juba ka kasutusload. Riigikohus möönis, et ringkonnakohus

---

<sup>232</sup> TrtRnKm 25.09.2015, 3-15-2091/29, p 7.

<sup>233</sup> T. Biesinger, lk 193.

<sup>234</sup> *Ibidem*, lk 184-196.

<sup>235</sup> TlnRnKm 25.06.2015, 3-15-873.

<sup>236</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873.

<sup>237</sup> RKHK 16.12.2016, 3-3-1-87-16, pd 13,14 ja 15.

<sup>238</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 39.

<sup>239</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873.

oli teinud vea<sup>240</sup> ja järeldanud ebaõigesti, et ehitusload ei saa rikkuda kaebaja õigusi. Samuti leiti, et ehitusload jäid kokkuvõttes jõusse esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise tõttu.<sup>241</sup>

Seetõttu on õigustatud väide, et esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisel võib olla oht, et haldusakti tulem realiseerub kohtumenetluse ajal ja hooned ehitatakse valmis. See tähendab kaebajate jaoks aga seda, et ehitusluba jääb jõusse ja jätkub nende subjektiivsete õiguste riive.

Riigikohus on leidnud, et kohtu kohaldatav esialgse õiguskaitse vahend ei tohi legaliseerida ilmselgelt õigusvastast olukorda.<sup>242</sup> Samas ei tohiks ka esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise võimaldada õigusvastase tegevuse legaliseerimist. Selline olukord tekib, kui esialgset õiguskaitset ei kohaldata ning kohtumenetluse käigus ehitatakse hooned valmis ja väljastatakse kasutusload, mille tühistamist hinnatakse juba oluliselt erinevatel alustel võrreldes ehitusloa tühistamisega.<sup>243</sup>

Käsitatud kaasusest lähtuvalt on selge, et kaebaja pöördus õigel ajal efektiivse õiguskaitsevahendiga kohtusse ning selleks hetkeks ei olnud veel pöördumatuid tagajärgi, kuid sellegipoolest jäi kaebajale „kohtus käimise rõõm (pigem küll vaev) ja menetluskulude kandmise koorem.“<sup>244</sup> Kindlasti tuleb arvestada sellega, et kohus lahendab esialgse õiguskaitse määruse piiratud informatsiooni tingimustes, kuid sellisel juhul peaks kohus valima olukorra säilitamise ja sel põhjusel tuleks kohaldada esialgset õiguskaitset. Kui hiljem selgub, et esialgse õiguskaitse taotluse esitaja viis tahtlikult kohtu eksitusse ja selline tegevus tingis esialgse õiguskaitse määruse tegemise ning kolmandale isikule õigusvastaselt kahju tekkimise, siis on võimalik kahju hüvitamise nõude esitamine (HKMS 254 lg 3). Seeläbi on kaitstud ka loa adreessaadi õigused.

Magistritöö autor nõustub Triin Biesingeri selgitusega, et ei saa eeldada, et konkreetsel kaebajal või potentsiaalsetel kaebajatel analoogsetel juhtudel tekiks või süveneks usaldus kohtusüsteemi tõhusa toimimise vastu.<sup>245</sup> Riigikohus nentis, et haldusakti tulem realiseerus kohtumenetluse ajal ja seda just esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise tõttu. Esialgne õiguskaitse jäi aga kohaldamata, sest kohus hindas kaebaja õiguste riivet väheintensiivseks. Ehitusseadustiku sätted on mõeldud naabusõiguste kaitseks, sest omandipõhiõigus ja privaatsuspõhiõigused on kaalukad õigused, mida riivatakse. Riigikohus on märkinud, et kaebeõigus saaks ilmselgelt puududa üksnes siis, kui negatiivsed mõjutused kaebaja kinnistule ei riivaks ühelgi moel tema

---

<sup>240</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, pd 33 ja 39.

<sup>241</sup> RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 39.

<sup>242</sup> RKHKm 27.07.2006, 3-3-1-55-06, p 10.

<sup>243</sup> T. Biesinger, lk 194.

<sup>244</sup> *Ibidem*, lk 194.

<sup>245</sup> *Ibidem*, lk 194.

õigusi ega vabadusi.<sup>246</sup> Seetõttu leian, et kohus ei saa kergekäeliselt hinnata kaebaja õiguste riivet väheintensiivseks, veelgi enam siis, kui on selge, et haldusorgani väljastatud luba võib juba vastuollu minna ka teiste õigusnormidega (nt ei vasta detailplaneeringus sätestatule). Samas ei saa alati kindel olla ka selles, et isegi kui kohus peab vajalikus esialgse õiguskaitse kohaldamist, sest kaebajate huvi säilitada olemasolev olukord kaalub üles kolmandate isikute huvi jätkata ehitamist, on sellega tagatud naabritele meelepärane lõpplahendus.<sup>247</sup> Reeglina peetakse ehitise lammutamist ebaproportsionaalseks ja pigem otsitakse võimalusi õigusvastase ehitise legaliseerimiseks. Riigikohus on selgitanud, et uus ehitusluba ja kasutusluba võib varasema ehitusloa faktilised tagajärjed (püstitatud ehitise) tagantjärele legaliseerida.<sup>248</sup>

Lõppkokkuvõttes saab öelda, et esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisel on oht, et haldusakti tulem realiseerub kohtumenetluse ajal ja hooned ehitatakse valmis. Kohus lahendab esialgse õiguskaitse määruse piiratud informatsiooni tingimustes ja seetõttu võib põhiõigus tõhusale õiguskaitsele saada kahjustada, kui kohus hindab vääralt kaebaja õiguste riive intensiivsust või kaebuse perspektiive. Kohtu kohaldatav esialgse õiguskaitse vahend ei tohi legaliseerida ilmselgelt õigusvastast olukorda, kuid seda ei tohiks teha ka esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise. Kui hooned ehitatakse valmis ja väljastatakse kasutusload, siis kasutusloa tühistamist hinnatakse juba oluliselt erinevatel alustel võrreldes ehitusloa tühistamisega.

### **3.2. Ehitusloa õigusvastasuse tuvastamine ilma tühistamiseta ja selle mõju naabrusõigustele**

Arnika Kalbus käsitles *Juridica* artiklis otsust,<sup>249</sup> kus ringkonnakohus leidis, et ehitusluba on õigusvastane, aga ehitusloa tühistamine ei ole põhjendatud. Haldusakti tühistamisel kohtu poolt tuleb arvestada tühistamise tagajärgi isikule, haldusakti tühistamise põhjuste olulisust ja isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima. Käsitletud lahendis ei pidanud kohus ehitise lammutamist mõistlikuks ja proportsionaalseks abinõuks, kaitsmaks seaduslikkuse printsiibi järgimist haldusorgani poolt ning planeeringu- ja ehitusnõuete järgimist.<sup>250</sup> Ringkonnakohus kinnitas hilisemas lahendis, et lammutamisettekirjutuse tegemine on haldusorgani kaalutusotsus, kuid lõppkokkuvõttes asus siiski seisukohale, et valminud ehitise lammutamine pole mõistlik, sest ehitise lammutamisega kaasneksid suuremad kulud, kui seda on kolmandatele isikutele tekitatud kahju.<sup>251</sup> Kohus tuvastas ehitusloa õigusvastasuse, kuid ei pidanud ehitusloa

<sup>246</sup> RKHKm 12.12.2017, 3-17-981, p 11.

<sup>247</sup> TrtRnKm 25.09.2015, 3-15-2091/29, pd 9,10.

<sup>248</sup> RKHKm 24.04.2018, 3-17-725, p 17.

<sup>249</sup> TlnRnKo 14.04.2005, 2-3/103/05.

<sup>250</sup> A. Kalbus, lk 496.

<sup>251</sup> TlnRnKo 16.05.2005, 2-3/1/2005.

tühistamist võimalikuks. Kohus viitas ka korteriomandi omandanud isikute usalduskaitse tekkimisele ning õiguspärasele ootusele, et haldusakt jääb kehtima.

Varbla vallavalitsus väljastas 2012. aastal Tamba tuulegeneraatorite ehitusload ning 2013. aastal kasutusload. Kaebaja taotles kasutuslubade tühistamist ja ehituslubade õigusvastasuse tuvastamist. Riigikohus leidis, et tuulikute lubatud kõrguspiirangut ületati oluliselt ja ilmselgelt. 2012. aastal välja antud ehitusload olid vastuolus detailplaneeringuga. Riigikohus leidis, et kuna väljastatud ehitusload olid vastuolus kehtestatud detailplaneeringuga ning kaebajat ei teavitatud isiklikult ehituslubade andmise menetlusest ega ehituslubade andmisest, olid ehitusload nii formaalselt kui ka materiaalselt õigusvastased.<sup>252</sup> Kuid samas lahendis märkis Riigikohus, et kasutuslubade tühistamine toob kaasa kolmanda isiku ettevõtlusvabaduse (PS § 31) olulise riive. Kehtivaid ehituslubasid usaldades on ettevõtja teinud märkimisväärse investeeeringu, tuulikud on püstitatud ja need töötavad. Kolleegium pidas vajalikuks rõhutada, et haldusorganil on õigus ja kohustus uuesti kaaluda kasutuslubade andmist, järgides kõiki kehtivaid õigusnorme.<sup>253</sup>

Magistritöö autor leiab, et refereeritud juhtumil on haldusorgan ja ka kohus pidanud arendajate huve ülekaalukamaks võrreldes kolmandatele isikutele tekitatud kahjuga. Kui hakata kaaluma, kelle huvid on tähtsamad ja kes on teinud suuremaid kulutusi, siis on ilmselt väga raske ette kujutada juhtumeid, kus kohus võiks leida, et lammutamist taotleva isiku huvid ja tekitatud kahju kaaluvad üle juba valminud ehitise ehitanud isiku huvid ja lammutamisega seonduvad kahjud. Kohtute viidatud seisukohast tuleneb, et ehitusloa omaniku õiguspärane ootus on suurema kaaluga, kui seda on naabrite õiguspärane ootus. Leian, et ehitajate/arendajate huvid ei vääri tugevamat kaitset kui piirkonnas elavate isikute huvid. Riigikohus on korduvalt tunnustanud isikute õigust kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga isikule antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.<sup>254</sup> Tegemist on olulise õiguskindluse aspektiga, mille kohaselt peab olema selge nii kehtivate õigusormide sisu, kui ka kindlus kehtestatud normide püsijäämise osas.<sup>255</sup> Peale selle nõuab õigusselguse põhimõte, et isikul oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb teatud tegevuse või tegevusetusega.<sup>256</sup> Kui kohus tuvastab küll ehitusloa õigusvastasuse, aga ei tühista seda, siis hiljem saab haldusorgan kaaluda ehitisele

---

<sup>252</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.

<sup>253</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.

<sup>254</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13; RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 50; RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 41.

<sup>255</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20.

<sup>256</sup> M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar, komm 18. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2017.

kasutusloa väljastamist. Eelpool kirjeldatud kaasustes pidas kohus arendaja/ehitaja huve kaalukamaks kui naabrite huve. Varem kohal olnud isiku õigused jäid kaalumisel alla hiljem ehitanud isiku õigustele.

Kuid konfliktid ei teki alati üksnes kinnisvaraarendajate ja naabrite vahel, vaid tihtilugu tekib konflikt just eraisikute vahel. Ka siin on võimalik hinnata, kelle õiguslik positsioon on kaalukam, kusjuures domineerima ei peaks varaliselt hinnatav huvi.

Puudutatud isikud esitasid põhiasja menetluse raames halduskohtusse kaebuse haldusorgani väljastatud ehitusloa tühistamiseks ning palusid kohustada haldusorganit tegema ettekirjutuse selle tagajärgede kõrvaldamiseks, s.o ehitise lammutamiseks ja endise olukorra taastamiseks. Kaebajad selgitasid, et ehitusloa menetlemisel ja väljastamisel eirati selgitamise, ärakuulamise ja põhjendamise kohustusi ning haldusaktiga on rikutud kaebajate õigusi privaatsfäärile, valguse levikule ja see kujutab endast ohtu kaebajate vara terviklikkusele ja väärtusele. Lisaks leidsid kaebajad, et ehitusluba on vastuolus kehtiva üld- ja detailplaneeringuga.<sup>257</sup> Asja sisulise arutamise käigus tuvastas Tartu Halduskohus ehitusloa tühisuse ja haldusorganile tehti ettekirjutus ühe kuu jooksul arvates kohtuotsuse jõustumisest selle tagajärgede kõrvaldamiseks. Halduskohus leidis, et ehitusluba ei antud vastavat pädevust omava haldusorgani ehk siis Ülenurme vallavalitsuse poolt, vaid valla ehitusnõuniku poolt. Tartu Halduskohtu otsus jõustus 28.02.2017. Halduskohus ei pidanud vajalikuks võtta seisukoht, kas kaebajate subjektiivseid õigusi oli riivatud ja kas haldusorgani poolt väljastatud ehitusluba oli kooskõlas kehtivate õigusnormide ja planeeringutega. Peale halduskohtu otsuse jõustumist (28.02.2017) otsustas Ülenurme vallavalitsus 02.03.2017. a korraldusega anda ehitusloa samale maaüksusele aiamaja-kõrvalhoone püstitamiseks.<sup>258</sup> Ka sel korral ei järginud haldusorgan seaduses sätestatud nõudeid. Pärast kaebajate poolt nimetatud korralduse peale halduskohtule uue kaebuse esitamist tunnistas haldusorgan korralduse kehtetuks. Haldusorgan märkis, et kõrvalhoone ehitamiseks ehitusloa küsimus nõuab eelnevalt kinnistul kõrvalhoone ehitamiseks ehitusõigusliku aluse määramist, mida on võimalik lahendada projekteerimistingimustega.<sup>259</sup> Magistritöö autor leiab, et Ülenurme vallavalitsuse 02.03.2017. a korralduse puhul oli ilmselt tegemist haldusaktiga, millega püüti tagantjärei seadustada eelnevalt õigusvastase ehitusloa väljaandmine.

Tuleb tõdeda, et õigusvastaselt ehitatud ehitiste lammutamine ei ole Eestis igapäevane, sest lammutamine on teatavasti ehitise omaniku õigusi väga tugevalt riivav meede. Üldjuhul tuleb

---

<sup>257</sup> TrtHK 26.01.2017, 3-15-2091.

<sup>258</sup> RKHKm 24.04.2017, 3-17-725.

<sup>259</sup> TrtRnKm 15.11.2017, 3-17-725/25, p 29.



rikkumised kõrvaldada leebemate vahenditega. Kui rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada leebemate vahenditega, siis tuleb ikkagi kaaluda menetlusosaliste avalikke huve lammutamise poolt ja vastu. Magistritöö autor leiab, et kui haldusorgan on võtnud vastutuse väljastada õigusvastane ehitisluba, siis tuleks tal võtta ka vastutus, et naabrite subjektiivsete õiguste riive korral tuleb neil taastada endine olukord. Ka ei ole magistritöö autori arvates põhjendatud arusaam, et eraisikute suhtes on ühe naabri õigused ülekaalukamad ilma haldusorgani pool vastavaid põhjendusi esitamata. Eelpool kirjeldatud kaasuses andis haldusorgan korduvalt välja ehitusloa, olenemata sellest, et puudus ehitusõiguslik alus. Kui haldusorgan on väljastanud ehitusloa õigusvastaselt, siis peaksid sellele laienema ka tagajärjed. Selleks tagajärjeks peaks olema endise olukorra taastamine, s.o õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitise lammutamine. Lammutamise korral on ehitise omanikul võimalik pöörduda kahjunõudega haldusorgani poole, milline nõudeõigus tagab ehitise omaniku kaitse haldusorgani õigusvastase tegevuse korral. Eeltoodu ei välista naaberkinnistu kõrvale igasuguse ehitamise keelamist, kuid ehitamine peab olema õiguspärane. Kuid kui ehitisluba on õigusvastane, siis väärivad selles piirkonnas elavate isikute õigused kindlasti tugevamat kaitset.

Seetõttu leian, et kui juba esineb kolmandate isikute/naabrite subjektiivsete õiguste tuntav riive ja ehitisluba on välja antud õigusvastaselt, siis tuleks see tühistada. Ehitise lammutamine on pigem erandlik, kuid see on õiguspärane abinõu ebaseadusliku olukorra kõrvaldamiseks. Kui ehitisluba on tühistatud, siis on isikul õigus taotleda haldusorganilt ehitusloa tagajärgi kõrvaldavate haldusaktide andmist – nt kasutusloa kehtetuks tunnistamist ja ettekirjutuse tegemist tühistatud ehitusloa alusel ehitatud hoone (osaliseks) lammutamiseks või ümberehitamiseks.<sup>260</sup> Ka Saksa õiguses on ebaseadusliku ehitise lammutamiskorraldus täiesti õiguspärane abinõu ebaseadusliku olukorra kõrvaldamiseks.<sup>261</sup> Eesti kohtupraktikas leitakse aga järjepidevalt, et ehitise omaniku huvid kaaluvad üle naabrite huvid ning ehitise lammutamist õigusliku tagajärjena üldjuhul ei kohaldata.

Töö autoril on ettepanek, et kui haldusorgan ei tee ettekirjutust ebaseadusliku ehitise lammutamiseks ja naabrite õigused on ehitustegevuse tõttu siiski kahjulikult mõjutatud, tuleks välja töötada vastav kompensatsioonimehhanism. See mehhanism peaks ühelt poolt väljenduma haldusõiguslikus sanktsioonimeetmes ebaseadusliku ehitamise eest määratava trahvi näol, milline omaks ka õigusküülekale käitumisele sundivat preventiivset iseloomu. Teisalt peaks mehhanism olema suunatud ebaseadusliku ehitustegevuse tõttu kahjustatud naabri

---

<sup>260</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 41.

<sup>261</sup> U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. – Juridica 2006, nr 7, lk 479–489.

õiguste heastamisele kahjuhüvitise näol. Viimatimainitu võiks eeskätt toimida siis, kui ehitustegevust on alustatud enne ehitusloa väljastamist.

### 3.3. Ehitusloa kehtivuse lõpp kasutusloa andmisega

Riigikohtu varasema ehitusloa tühistamise teemalise praktika kohaselt ei saanud tähtaegselt vaidlustatud ehitusloa tühistamist välistada see, et seoses ehitise valmimisega on ehitisele antud kasutusluba. Kui kaebajal oli kaebuse esitamise hetkel kaebeõigus, siis ei langenud kaebeõigus ära asjaolude hilisema muutumise tagajärjel. Õigusi rikkuva ja õigusvastase haldusakti võis menetlusökonoomia põhimõttest tulenevalt jätta tühistamata juhul, kui pärast haldusakti tühistamist tuleks samasisuline akt igal juhul uuesti välja anda.<sup>262</sup> Hilisemas lahendis jäi Riigikohus seisukoha juurde, et ehitusloa tühistamist ei takista ehitise valmimine ega ka ehitisele kasutusloa andmine.<sup>263</sup>

Sellise kohtupraktika valguses oli selge, et ehitusloa tähtaegsel vaidlustamisel ning kohtumenetluse kestel ei kaitsenud ehitusloa omanikku usalduse arvestamise kohustus. Ehitusloa saajal ei saanud tekkida ehitusloa vaidlustamise tähtaja jooksul ega ka ehitusloa vaidlustamiseks algatatud kohtumenetluse vältel õiguspärast ootust, et ehitusluba jääb kehtima.

Hiljem Riigikohus muutis oma seisukohta ja leidis, et pärast ehitise valmimist on ehitusloa kehtivus lõppenud ja ehitusloa tühistamine kohtu poolt ei ole enam võimalik.<sup>264</sup> Pikemaid põhjendusi Riigikohus nimetatud lahendis ei esitanud. Varasema praktika ühtlustamiseks kinnitas Riigikohus, et „ehitusloa õiguslik toime ammendub ehitisele kasutusloa väljastamisega. Ehitisele antud ehitusluba kehtib kuni ehitisele kasutusloa andmiseni ja pärast kasutusloa andmist kaotab ehitusluba kehtivuse. Pärast ehitisele kasutusloa andmist ei ole võimalik ehitise nõuetelevastavust vaidlustada ehitusloa peale protesti või tühistamiskaebuse esitamise teel. Samuti ei ole haldusorganil enam võimalik ehitusloa kehtetuks tunnistamine.“<sup>265</sup> Riigikohus pidas oluliseks just ehitise valmimist ja sellele kasutusloa väljastamist. Riigikohus leidis, et tegemist on olukorraga, kus haldusakt on täidetud ja see ei oma enam mingit õiguslikku mõju.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 24.

<sup>263</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 14.

<sup>264</sup> RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05, p 15.

<sup>265</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 19.

<sup>266</sup> E. Vene. Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldandmist mõjutava tegurina. Doktoritöö. Tartu: TÜ kirjastus 2017, lk 39.

Ehitusloa ammendumist on käsitletud *Juridica* artiklis,<sup>267</sup> kus märgiti, et HMS § 61 lõikes 2 nimetatud haldusakti kehtivuse lõppemise alus – sellega antud õiguse lõplik realiseerimine – lõpetab akti kehtivuse edasiulatuvalt. Tagasiulatuvalt jääb haldusakt juba sooritatud toimingute õigusliku alusena alles.<sup>268</sup> Sellisel juhul saab öelda, et ehitusloa kehtivus lõpeb kasutusloa andmisel, kuid seda ainult edasiulatuvalt. Magistritöö autor sellise seisukohaga ei nõustu.

Magistritöö autor nõustub seisukohaga, et ehitusluba on pärast kasutusloa andmist õiguslikuks mõõdupuuks, mille abil saab hinnata, kas kasutusluba on antud ehitisele, mis vastab ehitusloale. Kui aga ehitusluba kaotab kasutusloa andmisel kehtivuse, siis oleks kehtivuse kaotanud ehitusluba üksnes tõendiks. Regulaatiivset toimet mitteomav tõend ei saa olla mõõdupuuks selle hindamisel, kas kasutusluba on antud õiguspäraselt ja selliseks mõõdupuuks ei saa olla ka ehitusprojekt, mis lahus ehitusloast ei oma regulaatiivset tähendust.<sup>269</sup> Samuti jääb ehitusluba aluseks valminud ehitisele kui haldusakti täitmise tagajärjele.<sup>270</sup> Tõlgendus, mille kohaselt kaotab ehitusluba kasutusloa andmisega kehtivuse, teeb õigusliku korra ebaselgeks ja kaotab justkui võimaluse ehitise hilisemaks lammutamiseks.

Haldusakt omab ka pärast täitmist õiguslikku mõju haldusakti täitmistoimingute õigusliku alusena. Ehitusluba, millega antud õigus on realiseeritud, on iseenesest võimalik tagasi täita ehitise lammutamise teel.<sup>271</sup> Seetõttu on seisukoht, et ehitusluba kaotab kehtivuse kasutusloa andmisega, õiguslikult ebaõnnestunud. Kuna ehitusluba omab ka pärast haldusakti täitmist õiguslikku mõju, siis ei saa öelda, et ehitusloa kehtivus lõpeb kasutusloa andmisel ainult edasiulatuvalt ja sellega on kõik õiguspärane.

Sellele, et ehitusloa mõju ei lõppe ehitisele kasutusloa andmisega, viitab ka see, et EhS on ehitusloa ja kasutusloa regulaatiivsed eesmärgid erinevad. EhS § 38 lg 1 annab õiguse ehitamiseks ja EhS § 50 lg 1 annab õiguse ehitise kasutamiseks ning tuvastab, et ehitisele ettenähtud nõuetele ja ehitusloale. Seega on nende haldusaktide mõju samasihiline, kuid erinev, ning seetõttu ei saa rääkida, et hilisem haldusakt lõpetaks teise mõju või et kasutusloa väljastamisega tunnistataks ehitusluba konkludentset kehtetuks.<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-63-10. – *Juridica* 2011, nr 2, lk 148-152.

<sup>268</sup> P. Sarv, lk 149.

<sup>269</sup> Vt RKKHo 3-3-1-63-10, riigikohtunike J. Põllu ja H. Salmanni eriarvamus, p 5. Täiendavat kriitikat selle lahendi kohta vt ka RKKHo 3-3-1-57-14 eriarvamuse p-s 9.

<sup>270</sup> E. Vene 2017, lk 41.

<sup>271</sup> E. Vene 2017, lk 39.

<sup>272</sup> *Ibidem*, lk 42.

Riigikohtu halduskolleegiumi enamuse seisukohta on kritiseerinud ka Viive Ligi, kes märkis, et „see ettevaatamatu ja toleaege seaduse tekstist lahknev seisukoht on põhjustanud kohtumenetlustes paraja segaduse, sest ehitusloa vaidlustamine on muutunud üsna mõttetuks: kui enne kohtumenetluse lõppu jõutakse kasutusluba välja anda ning kohus tuvastusnõudele üleminekut ei luba, on sellele kohtuvaidlusele tehtud kulutus tulutu.“<sup>273</sup> See viitab olulisele kitsaskohale naabusõiguste kaitsel, sest ehitusloa eelduslik vaidlustaja on enamjaolt naaber.

Riigikohus on selgitanud, et kui haldusakti kehtivus on ammendunud, võib kohus kaebaja taotluse ja põhjendatud huvi korral teha kindlaks kaebaja õigusi rikkunud haldusakti õigusvastasuse.<sup>274</sup> Üleminek ammendunud haldusakti tühistamise nõudelt õigusvastasuse tuvastamise nõudele on iseenesest võimalik. Kohus peab üldjuhul võimaldama muuta kaebust ehitusloa õigusvastasuse tuvastamise ja kasutusloa tühistamise kaebuseks.<sup>275</sup> Sellisel juhul on kaebajal võimalus nõuda kahju hüvitamist, kui ta tõendab, et haldusorgan tekitas talle õigusvastaste ehituslubade andmisega kahju.<sup>276</sup> Kaebaja peab ära näitama põhjendatud huvi olemasolu ehitusloa õigusvastasuse tuvastamise nõude rahuldamiseks.<sup>277</sup>

Magistritöö autor nõustub seisukohaga, et kui kasutusloa väljastamisega ammendub ehitusloa kehtivus, siis ehitusloa vaidlustamine on muutunud üsna mõttetuks, sest naabrid minetavad võimaluse taotleda haldusakti tühistamist. Neile jääb põhjendatud huvi korral õigus nõuda ehitusloa õigusvastasuse tuvastamist, kuid selle hindamine on kohtuliku diskretsiooni küsimus. Ainus menetlus, millel ehitamise puhul edaspidi kaalu on, on kasutusloa andmise menetlus. Isegi, kui kohus tuvastab kaebaja õigusi rikkuva haldusakti õigusvastasuse, on selle tagajärjeks võimalus kaebajal esitada kahju hüvitamise nõue haldusorgani vastu. Taolise nõude realiseerimine on aga äärmiselt keeruline põhjendatud huvi ja kahju olemasolu tõendamise ning menetluse ressursikulukuse tõttu. Sellise praktika valguses saab ilmselt väita, et õigusvastane ehitamine saab hoogu juurde.

Magistritöö autor leiab, et olemasolevale normatiivsele baasile saab kohus tugineda juba praegu ja see laiendaks kohtu õiguskaitsemeetmete tõhusust. Lisaks aitaks laiemate õiguskaitsemeetmete kasutuselevõtt lõpetada ebaõiglane olukord ka haldusorgani jaoks. Ei ole välistatud, et isikud kasutavad olemasolevat praktikat, et seadustada nende ebaseaduslikult ehitatud hoone. Ehitus ehitatakse valmis ja seejärel pöördutakse haldusorgani poole nõudega

<sup>273</sup> Riigikohtunik V. Ligi eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi 24.11.2017 määrusele asjas 3-17-1398.

<sup>274</sup> RKHKo 13.11.2014, 3-3-1-44-14, p 12; RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 19; RKHKo 4.12.2017, 3-15-873, p 34.

<sup>275</sup> R. Kitsing jt, lk 673.

<sup>276</sup> RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 15.

<sup>277</sup> RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16, p 42.

see seadustada. Ebaseadusliku ehitise puhul oleks õiguspärane abinõu ebaseadusliku olukorra kõrvaldamine, s.o ehitise lammutamine, kuid kehtiva praktika kohaselt ei ole see tavapärane lahendus. Lisaks tekiks haldusorganil koheselt küsimus, kes kannab lammutamisest tuleneva kahju.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas seaduse regulatsioon ja selle kohaldamise praktika tagavad naabrusõiguste tõhusa õiguste kaitse nii detailplaneeringu- kui ka loamenetluses.

Esmalt oli oluline määratleda, keda on võimalik planeerimis- ja loamenetluses käsitleda naabrina. Töös jõuti järeldusele, et naabri mõistet ei tuleks niivõrd kitsendada, et see hõlmaks vaid vaidlusaluse kinnistuga piiri omava kinnistu omanikku, vaid lähtuda tuleks pigem asjaomase kaitsenormi (avalik naabrusõigus) mõjualast ning mõista naabrina – olenevalt kontekstist – ka kaugemal asuvate kinnisasjade omanikke. Sõltuvalt asjaoludest võivad kaitse all olla ehitise lähemate või kaugemate naabrite huvid. Kuid naabri mõistet ei tuleks laiendada isikutele, kes on konkreetse kinnisasjaga seotud vahendatult, s.t mingi võlaõigusliku lepingu kaudu (nt üüri- või rendilepingu). Detailplaneeringu menetluses võib olla mõnevõrra raskem hinnata, kas detailplaneering puudutab isikute subjektiivseid õiguseid selliselt, et nende kaasamine menetlusse on vältimatult vajalik.

Samuti oli oluline välja selgitada, millised on naabrite kaebeõiguse eelduseks sätestatud alused ja tingimused. HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Eelduseks on mitte ainult kaebaja õiguse rikkumine, vaid ka kaebaja õiguse võimalik riive, sealhulgas on halduskohtus vaidlustatavad ka väheintensiivsed õiguste riived. Kuivõrd õiguse riive vähene intensiivsus on määratlemata õigusmõiste ja on väga subjektiivselt sisustatav, siis see võib hakata moonutama isikute PS §-st 15 tulenevat põhiõigust. Kohus võib HKMS § 121 lg 2 punkti 2<sup>1</sup> alusel tagastada kaebuse, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Selline säte võimaldab kaebuse tagastamist ka juhul, kui kohus tuvastab õiguste riive, ent peab seda väheintensiivseks ja seetõttu tagastab ennatlikult kaebuse. Sellisel juhul on risk, et isikute õigused jäävad kaitseta. Kohtud võivad väheintensiivse õiguste riive mõistet sisustada erinevalt. Isiku põhjendatud huvist võib välja kasvada halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi. Arvestades seda, kui kaalukad on õigused, mida võidakse riivata planeerimis- ja ehitusõiguses, siis ei ole põhjust pidada naabri õiguste riivet väheintensiivseks, kui see võib mistahes määral mõjutada naabri omandi- või privaatsuspõhiõigust.

Töö teises peatükis analüüsisin, millised on naabrusõiguste lähtealused detailplaneeringu- ja loamenetluses. Millist tähtsust omab detailplaneeringu- ja loamenetluses puudutatud isikute kaasamine ja ärakuulamine. Puudutatud isikute menetlusse kaasamine ja ärakuulamine aitab tagada erinevate huvide ja õiguste parema tasakaalustatuse. Kui haldusorgan menetlusõiguslikest normidest haldusmenetluses kinni ei pea, siis hiljem võib kohus leida, et puudutatud isikute ärakuulamata jätmine on oluline menetlusvea rikkumine, mis võib kaasa tuua haldusakti õigusvastasuse ja/või tühistamise. Otsust langetav organ peab arvestama põhiseadusest tulenevate nõuetega – proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindlusega, sest õiglane menetlus süvendab isikutes usaldust haldusakti sisulise õigsuse ja huvide õiglase tasakaalustamise osas.

Detailplaneeringuga ei määrata täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, kuid detailplaneering annab üldised parameetrid ja seetõttu saab haldusorgan oma avarat diskretsiooniõigust rakendada ka hilisemas loamenetluses. Seadusandja on justkui üritanud suurendada detailplaneeringu siduvust hilisemas loamenetluses, kuid vaatamata seaduse sätete imperatiivsele sõnastusele, on praktikas jäetud haldusorganile suur kaalutusruum ehitusloa- ja kasutusloa menetluses. Ühest vastust planeeringute absoluutse siduvuse kohta hilisemas loamenetluses ei ole, vaid seda hinnatakse kaasuspõhiselt nii loa- kui kohtumenetluses.

Haldusorganile tuleneb seadusest kohustus detailplaneeringu menetluses arvestada kõigi puudutatud isikute õiguste ja huvidega ning seejärel langetada diskretsiooniotsus. Seaduses on sätestatud kord, kuidas tuleb isikuid detailplaneeringu menetluse algatamisest teavitada, kuidas tuleb puudutatud isikud planeeringumenetlusse kaasata ja võimaldada neile ärakuulamine. Samuti on reguleeritud avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu kord. On tõenäoline, et selline planeeringu läbiviimine on väga ressursimahukas ja aeganõudev. Ometi on kohtupraktikas selgitatud, et detailplaneering ei pruugi hilisemas loamenetluses omada tegelikult niivõrd suurt siduvust. Ehitus- ja kasutusloa saab väljastada ka vastuolu korral detailplaneeringuga, kui ehitise on ohtu ja ei riiva kolmandate isikute õigusi ülemääraselt. Sellisena antakse signaal haldusorganile, et nende eelnev ressursimahukas töö ei pruugi hilisema õigusvaidluse lahendamistulemi seisukohalt omada määravat tähtsust. See aga pärsib haldusorgani huvi detailplaneeringu menetluses järgida kõiki norme punktuaalselt.

Viimases peatükis käsitleti seda, kuidas on tagatud naabrusõiguste kohtulik õiguskaitse. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisel on oht, et haldusakti tulem realiseerub kohtumenetluse ajal ja hooned ehitatakse valmis. Kohus lahendab esialgse õiguskaitse määrase piiratud informatsiooni tingimustes ja seetõttu võib põhiõigus tõhusale õiguskaitsele saada

kahjustada, kui kohus hindab vääralt kaebaja õiguste riive intensiivsust või kaebuse perspektiive. Kohtu kohaldatav esialgse õiguskaitse vahend ei tohi legaliseerida ilmselgelt õigusvastast olukorda, kuid seda ei tohiks teha ka esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmine. Kui hooned ehitatakse valmis ja väljastatakse kasutusload, siis kasutusloa tühistamist hinnatakse juba oluliselt erinevatel alustel võrreldes ehitusloa tühistamisega.

Ehitusseadustiku sätted on üldjuhul mõeldud ka naabrusõiguste kaitseks, sest omandi- ja privaatsuspõhiõigused on kaalukad õigused, mida riivatakse. Kaebeõigus saaks ilmselgelt puududa üksnes siis, kui negatiivsed mõjutused kaebaja kinnistule ei riivaks ühelgi moel tema õigusi ega vabadusi.

Samuti käsitleti magistritöös, kuidas mõjutab naabrusõiguseid ehitusloa õigusvastasuse tuvastamine ilma ehitusloa tühistamiseta ja lõpptulemusena kasutusloa andmine.

Kui kohus tuvastab ehitusloa õigusvastasuse, kuid ei tühista seda, siis on võimalik ehitisele väljastada hiljem ka kasutusluba. Sellisel juhul on naabritel oma õigusi väga raske kaitsta ja õiguskaitse ei pruugi olla efektiivne. Kui ehitusluba tühistatakse, siis on isikul õigus taotleda haldusorganilt ehitusloa tagajärgi kõrvaldavate haldusaktide andmist, nt kasutusloa kehtetuks tunnistamist ja ettekirjutuse tegemist tühistatud ehitusloa alusel ehitatud hoone (osaliseks) lammutamiseks või ümberehitamiseks. Ehitusloa tühistamise tagajärjena ehitise lammutamine ei ole Eestis tavapärane, sest lammutamine on ehitise omaniku õigusi väga tugevalt riivav meede, kuid olemuselt on see õiguspärane abinõu ebaseadusliku olukorra kõrvaldamiseks. Eesti senises kohtupraktikas leitakse reeglina, et ehitise omaniku huvid kaaluvad üles naabrite huvid ja õigused ning ehitise lammutamist õigusliku tagajärjena üldjuhul ei kohaldata.

Ehitusloa kehtivuse lõpp kasutusloa andmisega tähendab naabrusõiguste jaoks seda, et kui enne kohtumenetluse lõppu jõutakse välja anda kasutusluba, siis ehitusloa vaidlustamine on muutunud üsna mõttetuks, sest naabrid minetavad võimaluse taotleda haldusakti tühistamist. Neile jääb põhjendatud huvi korral õigus nõuda ehitusloa õigusvastasuse tuvastamist, kuid selle hindamine on kohtuliku diskretsiooni küsimus. Isegi, kui kohus tuvastab kaebaja õigusi rikkuva haldusakti õigusvastasuse, on selle tagajärjeks võimalus kaebajal esitada kahju hüvitamise nõue haldusorgani vastu. Taolise nõude realiseerimine on aga äärmiselt keeruline põhjendatud huvi ja kahju olemasolu tõendamise ning menetluse ressursikulukuse tõttu.

Kirjeldatud praktika valguses on tõenäoline, et õigusvastane ehitamine saab hoogu juurde. Ebaseaduslikku ehitamist soodustab muuhulgas nõrk õiguslik seos detailplaneeringu ning sellele järgnevate loamenetluste vahel.



Magistritöö autor leiab, et olemasolevale normatiivsele baasile saab kohus tugineda juba praegu ja see laiendaks kohtu õiguskaitsemeetmete tõhusust. Lisaks aitaks laiemate õiguskaitsemeetmete kasutuselevõtt lõpetada ebaõiglane olukord ka haldusorgani jaoks. Ei ole välistatud, et isikud kasutavad olemasolevat praktikat, et seadustada nende ebaseaduslikult ehitatud hoone. Ehitise ehitatakse valmis ja seejärel pöördutakse haldusorgani poole nõudega see seadustada. Ebaseadusliku ehitise puhul oleks õiguspärane abinõu ebaseadusliku olukorra kõrvaldamine, s.o ehitise lammutamine, kuid kehtiva praktika kohaselt ei ole see tavapärane lahendus. Lisaks tekiks haldusorganil koheselt küsimus, kes kannab lammutamisest tuleneva kahju.

Töö esimene hüpotees: naabrite kaasamine detailplaneeringu menetlusse on vajalik erinevate huvide ja õiguste tasakaalustamiseks ja õiglase kaalutusotsuse teostamiseks, leidis kinnitust. Planeeringute kontekstis peab üksikisik aru saama, kuidas mõjutab detailplaneering tema edaspidist maakasutust. Õiglane menetlus süvendab isikutes usaldust haldusakti sisulise õigsuse ja huvide õiglase tasakaalustamise osas. Seadusandja on soovinud suurendada detailplaneeringu siduvust hilisemas loamenetluses, mis tähendab omakorda seda, et puudutatud ning huvitatud isikute huvide ja õigustega tuleb arvestada juba detailplaneeringu menetluses ja hilisemas loamenetluses ei saa sellest mööda vaadata.

Töö teine hüpotees: seadusandlus on kujundatud selliselt, et naabrite õigustega arvestamine pädevate haldusorganite poolt ei ole piisaval määral tagatud ei planeerimis- ega loamenetlustes, leidis osaliselt kinnitust. Nt on regulatsioonis sätestatud imperatiivselt alused, mil on võimalik loa andmisest keelduda, kuid tegelikult on haldusorganil ka siin kaalutusruum. Riigikohus on selgitanud, et puuduvad mistahes põhjendused, miks peaks iga väiksema kõrvalekalle ehitusloast, eri- või detailplaneeringust või ka projekteerimistingimustest, sõltumata selle olemusest (materiaalne või formaalne) ja olulisusest, tooma vältimatult kaasa loa andmisest keeldumise. Samuti võib haldusorgani menetlus- ja vorminõuete rikkumine detailplaneeringu- ja loamenetluses jääda tahaplaanile ning naabritele ei pruugi olla tagatud ka vaidemenetluse eesmärkide realiseerimine.

Töö kolmas hüpotees: naabrusõiguste kohtulik õiguskaitse ei ole piisavalt tõhus, leidis osaliselt kinnitust. Jätkub tõlgendus, et ebaseaduslik ehitamine ei too kaasa õiguslikke tagajärgi. Seeläbi võimaldatakse planeeringulahendusega selgelt vastuolus olevat ehitustegevust ja otsitakse jätkuvalt lahendusi ehitiste seadustamiseks. Kohtupraktikast tulenevalt on ehitusloa omaniku õiguspärane ootus suurema kaaluga, kui seda on naabrite õiguspärane ootus.

Käesoleva magistritöö raames läbi viidud analüüsi tulemusena teeb autor järgmised ettepanekud:

- 1) tänapäevast infosüsteemi arengut ja laialdast kasutust võiks rakendada ka loamenetlusega seotud toimingutes. Maa-ameti kodulehe geoportaalis võiks kajastada, millistel maa-aladel on kehtestatud detailplaneering. Valitud maa-alale klikkides avaneb võimalus tutvuda dokumentidega ja saada informatsiooni, kas seal on kehtiv detailplaneering või kas seal on algatatud detailplaneeringu menetlus.
- 2) riigiportaal eesti.ee veebikeskkonnas võiks kasutajal olla võimalus saada taotletult automaatselt teavitusi, kui temale kuuluvate kinnistute naabruses toimuvad detailplaneeringute ja ehitus- ning kasutuslubade menetlused. Sellisel juhul on ka haldusorganil võimalus saada informatsiooni, kes on endale sellise seadistuse märkinud/taotluse esitanud ja lihtsam on huvitatud ja puudutatud isikute ringi kindlaks määrata.
- 3) sätestada selged piirid, millises ulatuses saab haldusorgan rakendada kaalutusõigust EhS § 44 ja EhS § 55 sätestatu raames;
- 4) kohtupraktikas kasutatakse määratlemata õigusmõistet „ülemäärane riive“. Õigusvastasele ehitisele võib olla kasutusloa väljastamine võimalik, kui see ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet. Kuna mõiste „ülemäärane riive“ on õigusaktides sisustamata, siis ei ole kasutusloa andmisega kaasnev omandipõhiõiguse riive ettenähtav. Kuna omand on kõrgendatud kaitse all, siis tuleks täpsemalt määratleda selle riive sisu ja ulatus.
- 5) lõpetada naabrite erinev kohtlemine sõltuvalt sellest, kelle varaliselt hinnatavad huvid on kaalukamad;
- 6) rakendada ebaseadusliku ehitise puhul suuremal määral õiguspärase abinõu kasutamist, milleks on ebaseadusliku olukorra kõrvaldamine, s.o ehitise lammutamine.

Töö koostamise raames tekkisid autoril ka õigusriivet ärahoidvad või heastavad kaudsemad ettepanekud. Kui haldusorgan ei tee ettekirjutust ebaseadusliku ehitise lammutamiseks ja naabrite õigused on ehitustegevuse tõttu siiski kahjulikult mõjutatud, tuleks välja töötada vastav kompensatsioonimehhanism. See mehhanism peaks ühelt poolt väljenduma haldusõiguslikus sanktsioonimeetmes ebaseadusliku ehitamise eest määratava trahvi näol, milline omaks ka õiguskuulekale käitumisele sundivat preventiivset iseloomu. Teisalt peaks mehhanism olema suunatud ebaseadusliku ehitustegevuse tõttu kahjustatud naabri õiguste heastamisele kahjuhüvitise näol. Viimatimainitu võiks eeskätt toimida siis, kui ehitustegevust on alustatud enne ehitusloa väljastamist.

Töö autor leiab ka, et tänapäevaste infosüsteemi lahenduste kasutuselevõtt võimaldaks oluliselt optimeerida ka haldusorgani tööd, sh planeerimis- või loamenetlustoimingutes, sest infosüsteemi kaudu puudutatud isikutele edastavad automaatteavitused hõlbustaksid kaasamis- ja ärakuulamisprotsessi ning seeläbi jääks haldusorganitel rohkem ressursi kaalutlus- ja sisuliste otsuste tegemiseks.

Lõppkokkuvõttes on töö autor seisukohal, et olemasolev normatiivne baas on piisav ennetamiseks ja lahendamaks antud valdkonna probleeme. Seadusandja on üritanud suurendada planeeringute olulisust ja siduvust hilisemas loamenetluses, kuid praktikas hinnatakse seda kaasuspõhiselt nii loa- kui kohtumenetluses. Eelkõige sõltub haldusorgani tegevusest see, kuidas ja kas arvestatakse erinevate isikute õiguste ja huvidega. Reaalsus on see, et asutustihedus suureneb, inimesi koondub järjest rohkem asulatesse ja naabrusõiguste riiveid tuleb juurde ning sellega seoses suureneb ka kohtuvaidluste hulk. Seadusandjal tuleks selgemalt sisustada töös välja toodud mõisted, mida praegusel kujul võib mitmeti tõlgendada. Rakendada võiks ka magistritöös välja toodud IT-alaseid lahendusi hõlpsustamiseks teavitus- ja kaasamiskohustust. Haldusorganil on võimalus enda kaalutlusõigust rakendada hoosamalt ja tõhusamalt. Kohtul on võimalik võtta selgemad seisukohad ebaseadusliku ehitustegevuse tõkestuse ja hüvitiste abinõude rakendamise osas, lähtudes eeldusest, et ehitise lammutamine ja naabrusõiguse riive heastamine hüvitise näol, et nende puhul on tegemist õiguspäraste abinõude rakendamisega ebaseadusliku olukorra ammendavaks kõrvaldamiseks.

# **THE NEIGHBOUR RIGHTS IN THE CONSTRUCTION AND PLANNING LAW**

## **Abstract**

The influences arising from neighbouring immovables and relations between neighbours are governed by both public and private law. In the case of construction in densely populated areas, it is common for the rights and interests of the owners of neighbouring property to collide, especially in the urban areas. On the one hand, it is necessary to consider the interests of the owners of neighbouring immovable property, whilst on the other hand it is important to realise own property rights.

In private law, the protection of property and the regulation of the neighbours' rights arising from the Law of Property Act are of primary importance. In public law, the neighbours' rights related to construction are governed primarily by the Planning Act and Building Code. Both regulations must ensure the balanced rights of the owners of neighbouring immovables as well as the public interests.

It is inevitable that the intensive use of one immovable may restrict the neighbours' ability to use its land, however the state and local governments must not allow individuals to indefinitely exercise their property rights whilst harming the interests of other people and the public. Local governments are additionally responsible for balancing the conflicting interests of local residents, neighbours, property owners, developers, environmentalists and the wider public.

The purpose of this work is to identify whether regulation of the law and its application ensure the effective protection of neighbours' rights in both detailed planning and permit procedures.

The Master's thesis first analyses the meaning of the Law of Property and its protection. It is then possible to assess how it is influenced by the Articles of the Planning Act and the Building Code. It is also necessary to understand what is meant by the neighbours' rights as the Supreme Court has found that the law does not separately regulate any neighbours' rights relations. The work also assesses the legal basis for the creation of a right of appeal.

Additionally, the thesis analyses whether the neighbour has the right to say that the building being constructed on the neighbouring property is ugly looking and that it, therefore, should be demolished. Does he/she have a right to assume that nothing will ever be built on a neighbouring intended for construction purposes immovable property, or if anything was to be constructed, the impact to his/her property will be non-existent? How should the neighbours' mutual interests and the exercise on entitlements be balanced? The neighbour's weaker position

concerning the administrative body forces a question whether and how are his/her legal rights ensured?

Based on the purpose of the work, the author has set three hypotheses:

- 1) The involvement of neighbours in the detailed planning procedure is necessary to balance different interests and rights, and to reach a fair and discretionary decision;
- 2) The legislation is designed in such a way that the consideration of the neighbours' rights by the competent administrative bodies is not adequately guaranteed in both the detailed planning and permit procedures;
- 3) Judicial redress for neighbouring rights is not very effective.

Structurally and based on the research, the work is divided into three chapters. The first chapter investigates the delimitation of public neighbour rights, the notion of 'neighbour' and the violation of subjective public law. The second chapter analyses the grounds for the interests of neighbours in the detailed planning and the permit procedures (involvement of neighbours, hearings, discretion of the administrative body, legal guarantees, etc.). The nature and functions of the detailed planning, the building permit and the use class are also outlined. The work clarifies how to challenge the procedural steps taken by the Administrator or the final administrative act. The third chapter examines the effectiveness of judicial protection of the neighbour rights based on the Estonian case-law.

The thesis is based on both the empirical and analytical research methods. This thesis has been primarily prepared as a research study and is mainly based on the analysis of relevant case-law, which in turn is complemented by the professional literature and regulatory materials. The following sources were used for this thesis; the legal theoretical literature, administrative court proceedings literature, and case-law that originates primarily from the practice of the Administrative Chamber of the Supreme Court as well as the Tallinn and Tartu Circuit Courts.

The paper explains the possible sources of public neighbour rights in objective law. The first chapter describes how the fundamental rights of right to property are related to the provisions deriving from the Constitution, the Building Code and the Planning Act.

It was concluded that the notion of 'neighbour' should not be limited to only cover the owner of the registered immovable with the disputed property, but rather to base itself on the sphere of influence of the protection scheme concerned (public neighbour law) and to consider as a neighbour also the owners of immovables located further away. Depending on the

circumstances, the interests of nearby or distant neighbours may be protected. In the detailed planning procedure, it may be somewhat harder to assess whether the procedure concerns the subjective rights of individuals in such a way that their involvement in the proceedings is essential.

It was also important to understand the basis and conditions for the neighbours' right of appeal. According to HKMS Article 44 LG 1, a person may only turn to the Administrative Court for the protection of his or her rights. The presumption is not only a violation of the law, but also a possible infringement of the applicant's rights, including low-intensity infringements of the rights that can be challenged in an Administrative Court. To the extent that the low intensity of the right interference is an undefined legal concept and is highly subjective in scope, it may distort the fundamental right arising from Article 15 of the Constitution. The courts may formulate the concept of low-intensity infringement in different ways and this creates some ambiguity in individuals. A person's legitimate interest may develop into a right protected by an Administrative Court, but only if the law protects or must protect that interest. Given the importance of the rights that may be infringed in planning and construction law, there is no reason to consider the infringement of the neighbour's rights to be less intensive if it could in any way affect the neighbour's fundamental right to property or privacy.

The second chapter analyses the basis of the neighbour rights in the detailed planning and the permit procedures. Further, the work explains the importance of involving and hearing stakeholders concerned in the detailed planning and the permit processes. Involving and hearing the stakeholders in the court proceedings helps to ensure a better balance between different interests and rights. If the administrative body does not comply with the rules of procedural law in the administrative procedure, the court may later find that the failure to hear the persons concerned constitutes a material breach of procedure, which may lead to the illegality and/or annulment of the administrative act. The decision-making body must consider the constitutional requirements – proportionality, equal treatment and legal certainty, as a fair procedure deepens the individuals' confidence in the substance of the administrative act and in reaching the fair balance in individuals' interests.

The detailed planning process does not specify precisely which building is to be constructed on the immovables, however, it does give general parameters, therefore the administrative body can exercise its wide discretion at the later stages of the permit process. The legislator has attempted to increase the binding nature of the detailed planning permit at the later stages permit process, but despite the imperative wording of the provisions of the law, in practice, the

administrative body has a large margin of discretion in the building permit and use class permit procedure. There is no single answer to the absolute binding nature of the plans in a subsequent permit procedure, but it is assessed on a case-by-case basis in both the permit and court proceedings.

The administrative body has a legal obligation to consider the rights and interests of all stakeholders involved in the detailed planning procedure and subsequently to make a discretionary decision. The law stipulates the procedure for notifying the individuals of the initiation of the detailed planning proceedings, how to involve the required stakeholders and how to allow them to be heard. The procedure for public display and public consultation is also regulated. It is highly likely that such plan is very resource-intensive and time-consuming. However, the case law has clarified that the detailed plan may not in fact be as binding in a subsequent permit procedure. In the event of a conflict, a building and use permit can also be issued with a detailed plan if the building is safe and does not unduly infringe the rights of third parties. This way a signal is given to the administrative body that their previous resource-intensive work may not be decisive for the outcome of a subsequent legal dispute. This, however, discourages the administrative body to be punctual in following all the rules of the detailed planning process.

The third chapter addresses the judicial protection of the neighbour rights. Application for interim relief in the event of failure to act runs the risk that the result of the administrative act will be realized during the court proceedings and the buildings will be completed. The court will rule on the interim injunction based on the limited information, therefore the fundamental right to an effective redress may be undermined if the court incorrectly assesses the intensity of the infringement of the applicant's rights or the prospects of the appeal. The interim remedy applied by the court must not legalise a manifestly unlawful situation, and neither should the non-application of the interim relief. If buildings are constructed and use class permits are issued, the revocation of the building permit will be assessed on a significantly different grounds compared to the cancellation of the building permit.

However, if the court finds the building permit to be unlawful but does not revoke it, it will be possible to issue a permit for use of the building at a later stage. In this case, it is very difficult for the neighbours to protect their rights and the law enforcement may not be as effective. If the building permit is revoked, the person has the right to request the administrative body to issue administrative acts eliminating the consequences of the building permit, e.g. revoking the use permit and issuing a precept for (partial) demolition or reconstruction of a building built on the

basis of the revoked building permit. Demolition of a building as a consequence of the revocation of the building permit is not very common in Estonia as it is a measure that severely infringes the rights of the owner of the building, nevertheless it is a legal measure to eliminate an illegal act. As a rule, the current case-law of Estonia finds that the interests of the owner of the building outweigh the interests and rights of its neighbours and that the demolition of the building as a legal consequence is generally not applied.

For neighbours' rights, the expiry of the building permit by granting the use permit means that if the building use permit is issued before the end of the court proceedings, challenging the building permit has become rather pointless as neighbours lose the opportunity to apply for the annulment of the administrative act. They retain the right to seek a declaration of illegality of the building permit in the event of a legitimate interest, however its assessment is a matter of a judicial discretion. If the court were to identify the unlawfulness of an administrative act infringing the appellant's rights, it would result in the appellant being able to lodge a claim against the administrative body for damages caused. However, the realisation of such a claim is extremely tough due to the difficulty in proving the existence of legitimate interest and damage, and due to the cost of the procedure. Considering the case law, it is likely that illegal construction will gain momentum.

The author of the master's thesis concludes that the existing normative base can be relied upon by the court already, and that it would expand the effectiveness of the judicial redress measures. In addition, the introduction of wider law enforcement measures would also help to end the unfair situation for the administrative body. It is not excluded that individuals use existing practices to legitimize their illegally constructed buildings. The administrative body is approached for the permit only after the building has already been constructed. In the case of an illegally constructed building, a legal remedy would be to eliminate the unlawful situation, i.e. demolition of the constructed building, however, according to current practice this is not a common solution. Furthermore, the administrative body would immediately question who bears the damage resulting from the demolition.

First hypothesis: The involvement of neighbours in the detailed planning procedure is necessary to balance different interests and rights and for making a fair decision, was confirmed. A fair procedure undermines the confidence of individuals in the substantive accuracy of the administrative act and the fair balance of interests.



Second hypothesis: The legislation is designed in such a way that the consideration of the neighbours' rights by the competent administrative bodies is not sufficiently ensured in either the planning or the permitting procedures, was partially confirmed. The regulation imperatively sets out the grounds in which it is possible, for example, to refuse to grant a permit, however, the administrative body retains a margin of discretion here. The Supreme Court states that there are no reasons why any minor deviation from the building permit, the special or detailed plan, or the design conditions, irrespective of its nature (material or formal) and significance, should inevitably lead to a refusal of the permit. The violation of procedural and formal requirements by administrative body in the permit procedure may also be left unnoticed.

Third hypothesis: judicial redress for the neighbours' rights is not sufficiently effective, was partially confirmed. The interpretation that unlawful construction has no legal consequences continues. In this way, construction activities that are clearly in conflict with the planning solutions will be enabled and solutions will continue to be sought for the legalization of buildings. According to the case law, the building permit holder's legitimate expectations outweigh the neighbours' legitimate expectations.

Therefore, the author finally concluded that the regulation of the law and the practice of its application do not ensure the effective protection of the neighbours' rights in either the detailed planning processes or the permit procedure.

## **Lühendid**

EhS- ehitusseadustik

PlanS – planeerimisseadus

PS – põhiseadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

m – määrus

o – otsus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtHK – Tartu Halduskohus

TrtRnK – Tartu Ringkonnakohus

AÕS - asjaõigusseadus

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ kirjastus 2004.
2. Biesinger, T. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2018, nr 3, lk 184-196.
3. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 443 - 450.
4. Kalbus, A. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 490-504.
5. E. Hien. Planeerimisotsuste õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 455-460.
6. Kitsing, R. jt. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis ja keskkonnavaidlustes. Tallinna Ringkonnakohtu praktika näitel. – *Juridica* 2018, nr 9, lk 671685.
7. Keller, M. Omanikud, naabrid ja ehitusamet – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 471-478.
8. Leppik, M., Oras, M. Pool aastat *Villa Benitaga*: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – *Juridica* 2013, nr 5, lk 346 – 354.
9. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4.vlj. Tallinn: Juura 2017.
10. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
11. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
12. Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. K. Tallinn: Juura 2013.
13. Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – *Juridica* 2016, nr 3, lk 184 – 195.
14. Mikli, S., Nõmm, H. Naabrusõiguste kaitse probleematika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – *Juridica* 2010, nr 8 lk 597 – 605.
15. Mikli, S. Kaalutlusruum kasutusloa andmisest keeldumisel. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas 3-17-1398. – *Juridica* 2017, nr 10, lk 726 – 731.
16. Oxley, M., Brown, T., Nadin, T., Qu, L., Tummers, L. Review of European Planning Systems. De Montfort University 2009.
17. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 461 – 470.
18. Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: TÜ kirjastus 2006.

19. U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. – Juridica 2006, nr 7, lk 479–489.
20. Sarv, P. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. – Juridica 2011, nr 2, lk 148–152.
21. Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik> (26.04.2020).
22. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (26.04.2020).
23. Sootak, J. Õigus igapähele. Tallinn: Juura 2017.
24. Vene, E. Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist mõjutava tegurina. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2017.
25. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica 2005, nr 10, lk 705 – 718.
26. Varul, P. jt Asjaõigusseaduse § 143 kommentaar, komm 3.5.1. – P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: juura 2014.
27. Seidel, A. Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Nachbarschutz. München: Beck 2000.
28. Weber, E.P., Henckel, D. The Planning System and Planning Terms in Germany. Hanover: Academy of Spatial Research and Planning 2008.

### **Kasutatud õigusaktid**

29. Asjaõigusseadus. – RT I, 22.02.2019, 11.
30. Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
31. Ehitusseadustik. – RT I, 21.12.2019, 5.
32. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 13.03.2019, 54.
33. Haldusmenetluse seadus. – RT I 13.03.2019, 55.
34. Planeerimisseadus. – RT I 19.03.2019, 104.
35. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.
36. Riigivastustuse seadus. - RT I, 17.12.2015, 76.

### **Kasutatud kohtupraktika**

37. RKHKo 13.03.1998, 3-3-1-9-98.
38. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
39. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.

40. RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
41. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
42. RKHKo 07.03.2002, 3-3-1-9-02.
43. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02.
44. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.
45. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
46. RKHKo 26.11.2002, 3-3-1-64-02.
47. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03.
48. RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.
49. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
50. RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03.
51. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
52. RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03.
53. RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03.
54. RKHKo 23.02.2004, 3-3-1-1-04.
55. RKHKm 08.04.2004, 3-3-1-13-04.
56. RKHKm 22.11.2004, 3-3-1-76-04.
57. RKPJKo 02.12.2004, 2-3-1-20-04.
58. RKTKo 13.12.2004, 3-2-1-141-04.
59. RKHKo 22.02.2005, 3-3-1-84-04.
60. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05.
61. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-34-05.
62. RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05.
63. RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-3-06.
64. RKTKo 22.03.2006, 3-2-1-5-06.
65. RKHKo 29.05.2006, 3-3-1-23-06.
66. RKHKm 26.06.2006, 3-3-1-54-06.
67. RKHKm 27.07.2006, 3-3-1-55-06.
68. RKHKm 30.10.2006, 3-3-1-70-06.
69. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.
70. RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07.
71. RKHKm, 23.04.2008, 3-3-1-12-08.
72. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.
73. RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08.
74. RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-51-08.

75. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
76. RKPJK 30.09.2009, nr 3-4-1-9-09.
77. RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10.
78. RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10 koos riigikohtunik Jüri Põllu ja Harri Salmann eriarvamusega.
79. RKTko 19.04.2011, 3-3-1-12-11.
80. RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11.
81. RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12.
82. RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-76-12.
83. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13.
84. RKHKo 21.04.2014, 3-3-1-17-14.
85. RKHKo 13.11.2014, 3-3-1-44-14.
86. RKTko 11.04.2015, 3-2-1-33-05.
87. RKHKm 16.12.2015, 3-3-1-55-15.
88. RKTkm 16.06.2016, 3-2-1-180-15.
89. RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15.
90. RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.
91. RKHKo 30.11.2016, 3-3-1-23-16.
92. RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16.
93. RKHKo 31.01.2017, 3-3-1-69-16.
94. RKHKo 01.03.2017, 3-3-1-79-16.
95. RKHKm 24.04.2017, 3-17-725.
96. RKHKm 27.06.2017, 3-3-1-19-17.
97. RKHKm 04.10.2017, 3-17-505.
98. RKHKm 24.11.2017, 3-17-1398 koos riigikohtunik Viive Ligi eriarvamusega.
99. RKHKo 04.12.2017, 3-15-873.
100. RKHKm 12.12.2017, 3-17-981.
101. RKHKm 24.04.2018, 3-17-725.
102. RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416.
103. RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232.
104. RKHKo 25.11.2019, 3-17-1930.
105. RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329.
106. TlnRnKo 14.04.2005, 2-3/103/05.
107. TlnRnKo 16.05.2005, 2-3/1/2005.
108. TrtRnKo 06.10.2006, 3-14-53166.

109. TlnRnKo 20.10.2006, 3-04-109.
110. TlnRnKm 13.11.2006, 3-06-310.
111. TlnRnKm 14.03.2007, 3-07-102.
112. TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210.
113. TlnRnKo 26.05.2008, 3-07-743.
114. TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198.
115. TlnHKO 16.02.2011, 3-10-401.
116. TlnRnKo 17.03.2011, 3-09-2539.
117. TlnRnKm 30.09.2014, 3-14-51368
118. TlnRnKm 25.06.2015, 3-15-873.
119. TrtRnKm 25.09.2015, 3-15-2091.
120. TrtRnKm 22.06.2016, 3-15-2091.
121. TrtHKO 26.01.2017, 3-15-2091.
122. TlnRnKo 17.02.2017, 3-17-400.
123. TrtHK 17.04.2017, 3-16-2611.
124. TlnRnKm 29.05.2017, 3-17-382.
125. TlnRnKm 04.08.2017, 3-16-489.
126. TlnRnKo 09.11.2017, 3-16-885.
127. TrtRnKm 15.11.2017, 3-17-725.
128. TlnRnKo 29.10.2018, 3-16-1648.
129. TlnHKO 12.03.2019, 3-17-2375.
130. TlnRnKo 25.04.2019, 3-18-1117.
131. TlnRnKo 17.09.2019, 3-18-506.
132. TrtRnKo 19.12.2019, 3-17-121.