

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Võrdleva õigusteaduse õppetool

Tiit Aaso

Ehitusseaduse regulatsiooni järgimata ehitatud hoonete loamenetluse erisused

Magistritöö

Juhendaja
dr. Iur. Mario Rosentau

Tartu
2014

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Ebaseaduslik hoone	7
1.1. KOV üksuste praktikad hoonete tagantjärele seadustamisel	7
1.2. Hoone mõiste	8
1.3. Ebaseaduslik hoone ehitusseaduse mõistes	9
1.3.1. Vastuolu detailplaneeringuga	10
1.3.2. Ehitusloa puudumine	14
1.3.3. Kasutusloa puudumine	15
1.4. Järelevalvemenetluse efektiivsus	15
1.5. Ebaseadusliku hoone seadustamise eesmärgid	19
1.5.1. Hoone ohutus	19
1.5.2. Ehitisregistri korrastamine	21
1.5.3. Õiguskindlus	23
1.5.4. Õiguskuulekus	24
2. Ehitusloata hoone seadustamine	26
2.1. Loa mõiste	26
2.2. Ehitusloa mõiste	26
2.3. Ehitusluba kui haldusakt	28
2.4. Ehitusloa olemus	31
2.5. Ehitusloa ulatus	33
2.6. Ehitusloa eesmärgid	35
2.6.1. Ehitusluba kui kokkulepe	35
2.6.2. Ehitusluba kui ehitustegevuse ennetav sisuline kontroll	35
2.6.3. Ehitusluba ja huvikonfliktide lahendamine	37
2.7. Ehitusloa menetlus	38
2.7.1. Dokumentide formaalne kontroll	38
2.7.1.1. Taotlus ja riigilõiv	38
2.7.1.2. Kooskõlastused, nõusolekud ja lisadokumendid	40
2.7.1.3. Ehitusprojekti formaalne kontroll	43
2.7.2. Dokumentide sisuline analüüs	43
2.7.2.1. Ehitusprojekti sisuline analüüs	44
2.7.2.2. Ehitusprojekti ekspertiis	45
3. Kasutusloata hoone seadustamine	48
3.1. Kasutusloa mõiste	48

3.2.	Kasutusloa olemus	48
3.3.	Kasutusloa ulatus	51
3.4.	Kasutusloa eesmärgid	53
3.4.1.	Hoone vastavus nõuetele	53
3.4.2.	Hoone vastavus kavandatud kasutamise otstarbele	54
3.4.3.	Hoone vastavus ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile	54
3.4.4.	Kolmandate isikute õigustega arvestamine ja huvikonfliktide lahendamine	55
3.5.	Kasutusloa menetlus	56
3.5.1.	Dokumentide formaalne kontroll	56
3.5.1.1.	Taotlus ja riigilõiv	56
3.5.1.2.	Nõusolekud, kooskõlastused, lisadokumendid.....	57
3.5.1.3.	Ehitusprojekti formaalne kontroll	58
3.5.2.	Hoone sisulise õiguspärasuse kontroll.....	60
3.5.2.1.	Hoone vastavus nõuetele	60
3.5.2.2.	Hoone vastavus ehitusprojektile.....	62
3.5.2.3.	Hoone ekspertiis	64
	Kokkuvõte	66
	Specifics of the permit proceedings of buildings constructed without observing the provisions of the Building Act	72
	Lühendid.....	80
	Kasutatud kirjandus	81
	Kasutatud õigusaktid	84
	Kasutatud kohtupraktika.....	86

Sissejuhatus

Riigikontroll leidis 2011. aastal auditis „Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes,“ et auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused (edaspidi KOVü) ei täitnud ebaseadusliku ehitamise ohjamisel neile pandud ülesandeid. Nad jätsid oluliselt rakendamata kehtivast õigusest tulenevad võimalused ja tegelesid tagajärgede likvideerimise ehk ehitusloata püstitatud hoonete tagantjärele seadustamisega. Riik ei suuda kontrollida valdkonda, mis mõjutab oluliselt inimeste tervist ja keskkonda. Kohaliku omavalitsuse üksustele pandud ülesannete täitmata jätmine ei too neile kaasa mingeid tagajärgi.¹ Audit kajastab elamuehitust, kuid probleemi aktuaalsus on tegelikkuses laiem, hõlmates lisaks ehitusloata püstitatud ja kasutusloata kasutuses olevaid ühiskondlikke-, tööstus- ja ärihooneid.² Internetis võib leida firmasid, mille põhitegevusalaks on ebaseaduslikult püstitatud või laiendatud ehitiste seadustamine.³

Ehitise õigusvastasus võib olla nii formaalne kui ka materiaalne. Ehitise nõuetele vastavuse kontrollimine õigusaktides sätestatud on kohustuslik nii ehitusloa kui ka kasutusloa väljastamisel, mõlemat tüüpi lubade andmisest keeldumise alustes on siiski erinevusi.⁴

Ehitusseadus⁵ (edaspidi EhS) näeb ette, et ehitusloa menetlus reguleerib küsimusi enne ehitustöödega alustamist, andes tulevikus toimuma hakkavatele tegevustele õigusliku aluse. Sellele järgnev kasutusloa menetlus tuvastab õigusliku aluse olemasolu hoonele ja kasutusotstarbele. EhS ei arvesta hoonete tagantjärele seadustamisega. Seal puudub selgesõnaliselt väljendatud regulatsioon hoone seadustamiseks olukorras, kus hoone on ehitatud ilma ehitusloata või seda kasutatakse ilma kasutusloata.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) on nõustunud, et õigusliku aluseta püstitatud ehitiste seadustamise probleemid vajavad täpsustamist ja nentitud, et ei ole leitud lahendust, mis ei annaks ebaseaduslikele ehitistele põhjendamatut eelist.⁶ Seega on hoonete seadustamise protsessi analüüsimine magistritöös ka praktilise väärtusega.

¹ Riigikontrolli aruanne. Ehitustegevus kiire elanike kasvuga omavalitsustes. 2011, lk 1. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2171/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>. (04.05.2014).

² Nt oli Viljandi volikogu 2013. a aprilli istungil arutlusel ühes majas asuvate klubide tegutsemise õigsus, sest majal oli kasutusloata tootmishoone. Ajaleht „Sakala“, 17. mai 2013, lk 5.

³ <http://www.plaan2.ee/Seadustamine.html>. (04.05.2014).

⁴ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Riigikohtu halduskolleeegiumi otsus asjas 3-3-1-63-10. – Juridica 2011/II, lk 150.

⁵ Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 04.07.2013, 8.

⁶ Riigikontrolli aruanne 2011, lk 14.

R. Narits on rõhutanud: „Õigusest peab tulenema ka selge ja arusaadav õiguslik tagajärg, mida õigusnormi abstraktne faktiline koosseis enesega seob,“⁷ lisades: „Mida "täpsemalt" on õigus formuleeritud, seda kindlamini ta ka inimkäitumises realiseerub ning vastupidi, mida ebatäpsemad on õiguslikud formuleeringud, seda ebakindlam on ka õiguse tegelik realiseerumine.“⁸

Autor püstitab hüpoteesi, et hoone tagantjärele seadustamisel on loamenetlus formaalselt, sisuliselt kui ka eesmärgi silmas pidades erinev EhS-s sätestatud loamenetlusest.

Töö autor uurib KOVü erinevat praktika EhS-i rikkudes ehitatud hoonete seadustamisel ja analüüsib, kuidas on saanud tekkida olukord, millal objektiivne õigus ei toimi. Autor otsib vastust küsimusele, kas tagantjärele seadustamine eeldab erinevat menetluskorda ja sellest tulenevalt eriregulatsiooni seaduses ja järgib analüüsi käigus põhimõtet, et õiguskuulekas käitumine ei tohiks olla isikule koormavam kui õigusvastane.

Magistritöö analüüsi eelduseks on juba püstitatud hoone ebaseaduslikkus eelkõige ehitus- ja kasutusloa puudumise läbi ja vajadus tekkinud olukorda tagantjärele seadustada. Arvestades töö mahu- ja sisupiiranguid ei käsitle autor olukordi, mil ebaseaduslik hoone on alles ehitusjärgus või hoonetele on välja antud kehtiv, kuid õigusvastane ehitus- või kasutusloa.

Töö on jaotatud kolmeks peatükiks. Autor toob näiteid KOVü praktikast hoonete tagantjärele seadustamise menetluses, võrdleb teiste riikide loaregulatsiooni ja teeb ettepanekuid menetluse otstarbekamaks muutmiseks. Võrdlusriikide valikul on lähtutud kriteeriumist, et kirjeldatud oleks eelkõige suuremad ja pikaajalise kogemusega riigid (Saksamaa, Itaalia), erinevad õigussüsteemiga riigid (Iirimaa, Kanada, Uus-Meremaa, Hiina) ja Euroopa Liidu uue liikmesriigiga sarnases olukorras olevad riigid (Sloveenia).

Esimeses peatükis toob autor välja KOVü erinevad praktikad hoonete tagantjärele seadustamisel, analüüsib hoone ebaseaduslikkuse aluseid läbi nende olemuslike tunnuste, milleks on vastuolu detailplaneeringuga või ehitusloa- ja kasutusloa puudumine. Autor uurib järelevalve tegevuse efektiivsust praktikas ja toob peatüki lõpus välja ebaseadusliku hoone seadustamise eesmärgid.

Teise peatüki eesmärgiks on kindlaks teha, kas EhS-is toodud regulatsiooni eirates püstitatud hoonete ehitusloa menetlus vajab eriregulatsiooni. Selleks analüüsib autor ehitusloa mõistet, olemust, ulatust, eesmärgi ja ehitusloa menetlust. Autor käsitleb ehitusloa menetluse dokumentide formaalset ja sisulist kontrolli ning võrdleb, kas formaalsete ja sisuliste nõuete mõte ja eesmärgid jäävad samaks hoonete tagantjärele seadustamisel.

⁷ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2 tr. Tallinn: Juura 2004, lk 133.

⁸ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 136.

Kolmanda peatüki eesmärgiks on kindlaks teha, kas ebaseaduslikult püstitatud hoonete kasutusloa menetlus vajab eriregulatsiooni. Peatükis analüüsib autor kasutusloa mõistet, olemust, ulatust, eesmärke ja kasutusloa menetlust. Autor püüab jõuda selgusele, kas nõudeid eirava hoone tagantjärele seadustamisel jäävad menetluse sisu ja eesmärgid samaks võrreldes nõuetekohaselt püstitatud hoone kasutusloa menetlusega.

Ehitus- ja kasutuslubadest on kirjutanud I. Pilving oma doktoritöös,⁹ kuid seda rõhuasetusega kehtiva haldusakti siduvusele, uurides kas haldusakti õigusvastasus toob kaasa sellele tugineva tegevuse õigusvastasuse. Ka Riigikohtu (edaspidi RK) praktikast ei tulene konkreetseid seisukohti õigusvastaselt püstitatud hoonete loamenetluse osas. Riigikontroll on auditeerinud ebaseaduslikku ehitustegevust. EhS-i rikkudes püstitatud hoonete loamenetlust põhjalikumalt käsitlevaid teadustöid autor ei leidnud.

Käesolev töös on autor kasutanud ehitusõigust ja haldusmenetlust käsitlevat õigusteoreetilist kirjandust ja kohtupraktikat. Teemakohasest tegelikust olukorrast ja valitsevatest seisukohtadest süstemaatilise ülevaate saamiseks on töös rakendatud andmekogumismeetodit, mille allikateks on ebaseaduslikke hooned laiemas plaanis puudutav õiguskirjandus, kohtupraktika, Riigikontrolli auditid ja seaduseelnõud.

Autor kasutab töös ajaloolis-teleoloogilist seaduse tõlgendamist, et selgitada, mida seadusandja vaadeldavat regulatsiooni kehtestades on silmas pidanud, ja objektiiv-teleoloogilist tõlgendamist, et teha kindlaks, mis mõte on normil seadusandja ja ühiskonna seisukohast tänapäeval. Autor on kasutanud süsteemset ja võrdlevat uurimismeetodit, käsitledes ebaseaduslikke hooned koos seaduslike hoonetega ja võrreldes ebaseaduslike ja seaduslike hoonete loamenetlusega kaasnevat regulatsiooni ning praktikas tekkivaid probleeme.

Uurimuses esitatakse töö tulemusena kujunenud autori hinnang EhS-i rikkudes ehitatud hoonete loamenetluse erisustele, tuginedes seaduse regulatsioonile, õigusteoreetilistele arvamustele, kohtupraktika seisukohtadele.

⁹ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.

1. Ebaseaduslik hoone

1.1. KOV üksuste praktikad hoonete tagantjärele seadustamisel

EhS-i rikkudes ehitatud hoonete tagantjärele seadustamisel on KOVü-d rakendanud erinevaid praktikaid:

a) Läbitakse vormikohaselt EhS-is ettenähtud protsess, st algatatakse tagantjärele detailplaneeringu menetlus (planeerimisseadus¹⁰ edaspidi PlanS § 10), millele järgneb ehitus- ja kasutusloa väljastamine (EhS §22 jj). Ebaseadusliku hoone omaniku suhtes võidakse algatada väärteomenetlus¹¹ omavolilise ehitamise eest (EhS § 69) või teha ettekirjutus (EhS § 60 lg 1 p 7), sh ehitise nõuetega vastavusse viimiseks (EhS § 61 lg 1 p 10). Nt Jõelähtme vallas algatati ebaseaduslike hoonete tagantjärele seadustamisel kõigepealt väärteomenetlus ning alles seejärel algas koostöös omanikuga seadustamine.¹²

b) Väljastatakse detailplaneeringu algatamiseta projekteerimistingimused, millele järgneb ehitus- ja kasutusloa väljastamise menetlus. Hoone omaniku suhtes võidakse algatada väärteomenetlus või teha ettekirjutus. Nt on KOVü-d alustanud tagantjärele seadustamist planeeringunõuetele vastavate ja juba püstitatud hoonete puhul omaniku taotluse ning esitatud ehitusprojekti alusel. Samas ei taganud ehitusprojekti formaalne nõuetekohasus kindlust, et ehitis ka tegelikkuses ehitusprojektile vastab, sest selline kontroll ei kuulu ehitusloa menetluse nõuete hulka (EhS § 32 lg 1¹).¹³

c) Ehitusloa taotlemine jäetakse vahele ja alustatakse kohe kasutusloa väljastamise menetlusega, ning hoone omaniku suhtes võidakse algatada väärteomenetlus või teha ettekirjutus. Nt Tartu vald ei pidanud mõistlikuks valmis hoonete tagantjärele seadustamisel läbida ehitusloa menetlust. Kohese kasutusloa andmise menetluses võeti ebaseaduslik hoone esmalt arvele omanike ja ehitise tehniliste andmete teatise esitamisega ehitisregistris¹⁴ ning seejärel algas kasutusloa menetlus.¹⁵

¹⁰ Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 3.

¹¹ EhS sätestab, et §§-des 65–69 on sätestatud väärteod, millele kohaldatakse karistusseadustiku üldosa ning väärteomenetluse seadustiku sätteid (EhS § 70 lg 1) ja §§-des 65–69 sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja on vastavalt oma pädevusele linna- või vallavalitsus või Tehnilise Järelevalve Amet

¹² Riigikontrolli järelaudit. Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega. 2013, lk 10. - Arvutivõrgus:

<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/701/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>. (04.05.2014).

¹³ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 19.

¹⁴ Riikliku ehitisregistri asutamine ja pidamise põhimäärus. VVm 17.12.2002 nr 405. - RT I 2002, 107, 639 ... RT I, 19.06.2012, 20.

¹⁵ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 19.

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et KOVü-de praktikad järgivad ebaseaduslike hoonete tagantjärele seadustamisel osaliselt või kogu mahus formaalselt EhS-i loamenetluse regulatsiooni.

1.2. Hoone mõiste

Kinnisasi on maapinna piiritletud osa ehk maatükk (tsiviilseadustiku üldosa seadus,¹⁶ edaspidi TsÜS, § 50 lg 1) ja kinnisomandi ulatus on seotud omaniku huviga (asjaõigusseadus, edaspidi AÕS § 127 lg 1),¹⁷ mis sõltub kinnisasja kasutamise otstarbest ja võib olla nii majanduslik kui ka esteetiline.¹⁸ Omandi mõiste on õiguse toode ja kinnisvara isikule omandiõigusena omistamise alus ei tulene faktilistest asjaoludest, vaid seadusest.¹⁹

TsÜS § 54 lg-te 1-3 kohaselt on ehitis üldjuhul kinnisasja oluline osa, v.a võõrale maale asjaõiguse alusel püstitatud ja maaga püsivalt ühendatud ehitis, mis muutub kinnisasja oluliseks osaks asjaõiguse lõppemisel. TsÜS-i tähenduses ei pea ehitis olema valmishitatud, „vaid piisab sellest kui tegemist on poolelioleva ehitisega, või olukorraga, kus ehitustegevuse tagajärjel asju on kinnisasja külge liidetud.“²⁰ Ehitise olulised osad on nt ehitisse paigutatud ehitismaterjal või sellega püsivalt ühendatud küttesõlm, mida ei saa eraldada ehitist või eraldatavat asja oluliselt kahjustamata v.a mööduvaks otstarbeks ühendatud asjad (TsÜS § 55 lg-d 1 ja 2). R. Tiivel soovib Eesti õigusesse Saksa õiguse eeskujul näilist osa, mis paistab ehitise osana, seda tegelikult olemata, sest säilitab vallasasjana õigusliku iseseisvuse.²¹ Samas R. Tiivel näiteid hoone näiliste osade kohta ei too.

EhS jagab ehitised hooneteks ja rajatisteks, kusjuures ehitised, mis ei ole hooned, on rajatised (EhS § 2 lg 3). Käesolevas töös keskendub autor hoonele, mida EhS defineerib kui aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud tervikliku asja, mis on väliskeskkonnast eraldatud katuse ja teiste välispiiretega ning omab siseruumi (EhS § 2 lõiked 1 ja 2). RK on ehitise kohtkindluse sisustanud omaniku poolt kindlaks määratud kohana, kus ehitis tänu oma raskusele püsib muutumatuna kuni asukohta abivahendite abil muudetakse.²² Ka Saksa tsiviilseadustiku²³ (edaspidi BGB) kommentaarides leitakse, et püsiühendus on olemas, kui lahutamine viiks osade hävimiseni või olemuse muutmiseni või

¹⁶ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 13.03.2014, 103.

¹⁷ Asjaõigusseadus. - RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 13.03.2014, 82.

¹⁸ R. Tiivel. Asjaõigus. Tallinn: Juura 2007, lk 204.

¹⁹ P. Axer. Art. 14/7. - V. Epping, C. Hillgruber. Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. Edition: 19. München: C.H.Beck 2013.

²⁰ P. Varul jt (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010, lk 203.

²¹ R. Tiivel. Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2009, lk 85-86.

²² RKKKo [3-1-1-44-06](#) p 9.

²³ Bürgerliches Gesetzbuch. Vastu võetud 18. augustil 1896, taasavaldatud 2. jaanuaril 2002, viimane muudatus 01.10.2013. - Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html>. (04.05.2014)

lahutamine (võrreldes osade maksumusega) põhjustaks ülemäärase finantsilise kulutuse. Püsiühendus võib tuleneda ka asja kaalust, nt 45 tonni kaaluv kaugküttega katel.²⁴ RK on täpsustanud, et ehitise määratlemisel ei piisa üksnes tuvastamisest, kas ehitist kui asi (TsÜS § 49 lg 1) on rajatud inimtegevuse käigus ning ehitise teisaldatavusest, vaid tuleb lisaks arvestada ehitise kasutusotstarvet, kasutusviisi, kestvust ja muid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest.²⁵

Kokkuvõttes võime määratleda, et hoone on kinnisasja oluline osa, aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud, inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi, mis on ette nähtud kindlaks kasutusotstarbeks, kestvuseks ja kasutamise viisiks ja muude asja iseloomustavate tunnustega, on väliskeskkonnast eraldatud katuse ning teiste välispiiretega, mille läbi moodustub siseruum.

1.3. Ebaseaduslik hoone ehitusseaduse mõistes

Kui hoone on ehitatud EhS-ga ettenähtud kooskõlastus- jm menetlusi eirates, siis see hoone on ebaseaduslik. EhS-s ei ole defineeritud termineid „ebaseaduslik hoone“ või „ebaseadusliku hoone seadustamine.“ EhS § 40 lg 2 sätestab „õigusliku aluseta ehitatud ehitise“ lammutamise regulatsiooni ja EhS-i rakendussätetes on viidatud „õiguslikul alusel ehitatud ehitisele.“ EhS § 69 sätestab trahvid „omavolilise ehitamise“ eest. Kohtupraktikas on kasutatud nii väljendit „õigusliku aluseta omavoliline rajatis,“²⁶ aga ka „ebaseaduslik ehitist.“²⁷ Eesti õigekeelsussõnaraamatu kohaselt tähendab „seadustama“ midagi seaduslikuks tunnistama või tegema.²⁸ Õigusleksikon sisustab seadustamist kui seaduslikuks muutmist või tunnistamist²⁹ ja ebaseaduslikkust kui kehtivate õigusnormidega vastuolus olevat.³⁰ Järgnevad toob autor terminid õigusaktides sätestatud nõuetele mittevastavate ehitiste kohta, mille sisu ei ole üheselt kattuv:

- a) „Õigusliku aluseta“ tähistab hoonel eelkõige lubade puudumist.
- b) „Omavoliline“ ühendab nii õigusliku aluseta- kui ka kinnisasja omaniku nõusolekuta ehitatud hoone.

²⁴ J. Fritzsche § 94/5, 6. - H. G. Bamberger, H. Roth. BGB Beck'scher Online-Kommentar. Edition: 30. München: C.H.Beck, 2014.

²⁵ RKHKo [3-3-1-80-10](#) p 24.

²⁶ TlnHKo [3-12-1187/69](#) p 13.

²⁷ RKHKo [3-3-1-64-02](#) p 8, 10, 20, 21, RKTko [3-2-1-33-05](#) p 9, 11, RKKko [3-1-1-9-08](#) p 10.

²⁸ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013. - Arvutivõrgus:

<http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=seadustama&F=M>. (04.05.2014).

²⁹ K. Maurer. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 281.

³⁰ K. Maurer. (koost). Viidatud töö, lk 57.

c) „Ebaseaduslik“ hõlmab lisaks hoone kasutamise mittevastavust seadusele.³¹

Autor leiab, et õigusvastaselt püstitatud hoonete iseloomustamiseks sobib kõige paremini mõiste „ebaseaduslik.“ EhS-is on üheks hoone ebaseaduslikkuse määratlemise eelduseks selliste rikkumiste olemasolu, mis võivad tuua kaasa hoone likvideerimise. Likvideerimisele kuulub formaalselt ebaseaduslik hoone, mis on ehitatud õigusliku aluseta, nt puudub ehitusluba (EhS § 40 lg 2) ja likvideerimisele kuulub sisuliselt ebaseaduslik hoone, mis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale (EhS § 40 lg 2). A. Albus on leidnud, et seadusliku ehitise eeldusteks on ehitamine ehitusloa ning ehitusprojekti alusel, sh ehitusprojekt peab vastama detailplaneeringule ja tagama ehitise vastavuse seaduse nõuetele. Ükskõik millise neist tingimustest täitmata jätmine toob kaasa ehitise ebaseaduslikkuse. „Ka Saksa õiguskirjanduses ollakse seisukohal, et formaalselt on ehitised illegaalsed siis, kui puudub ehitusluba, ehitise püstitamisel kaldutakse ehitusloast kõrvale või ehitustöid jätkatakse pärast ehitusloa kehtetuks tunnistamist.“³²

Järgnevalt analüüsib autor hoone ebaseaduslikkust EhS-i mõistes järgmistel juhtudel:

- a) hoone on vastuolus planeeringust tulenevate nõuetega (EhS § 24 lg 1 p 1);
- b) hoone on ehitatud ilma ehitusloata (EhS § 22 jj);
- c) kasutusse võetud hoonel puudub kasutusluba (EhS §§-d 32-38).

1.3.1. Vastuolu detailplaneeringuga

Autor toob mõned näited Riigikontrolli praktikast:

a) Rae vallas, Rae külas asuvale kinnistule oli 2013. a kevadel ehitamist lubav detailplaneering kehtestamata ja maaüksus jagamata, kuid sinna olid juba püstitatud kolm ebaseaduslikku hoonet. Kinnistu kuulus 10 isiku kaasomandisse, kes võtsid vara soetades teadlikult riski, et õigust ehitamiseks ei pruugi tulevikus saada.³³

b) Harku vallas püstitati ehitusloata püramiidelamu maakondlikult olulise rohekoridori ehituskeelualale. Valla hinnangul ei tohiks kehtiva planeeringu järgi hoonet sellesse asukohta ehitada, planeeringust tuleneva takistus tõttu ei saa hoonet seadustada ja uue heauskse omaniku tõttu, on hoone lammutamine raskendatud.³⁴

PlanS eristab nelja liiki planeeringuid: üleriigiline-, maakonna-, üld- ja detailplaneering. Hierarhia põhimõttest tulenevalt on üleriigiline planeering aluseks

³¹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 163. - Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>. (19.04.2014).

³² A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. - Juridica 2006/VII, lk 491. Artiklis viidatud: Kohtupraktika K. Finkelburg, K.-M. Ortloff. Öffentliches Baurecht. 5. Aufl. München 2005, lk 187.

³³ Riigikontrolli aruanne 2011, lk 17.

³⁴ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 16 p 29.

maakonnaplaneeringule, maakonnaplaneeringud aluseks üldplaneeringutele, üldplaneeringud määravad detailplaneeringute koostamise vajaduse ning detailplaneering määrab täpsemad reeglid projekteerimisele ning ehitamisele. Kehtiva üleriigilise planeeringuga „ei määrata maakasutus-, ehitusreegleid ega objektide asukohti,³⁵ vaid selle peamine eesmärk on tagada igas Eesti asustatud paigas kvaliteetne elukeskkond, head ja mugavad liikumisvõimalused ning varustatus oluliste võrkudega.³⁶ Maakonnaplaneeringu kui strateegia üheks ülesandeks on detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja alevaid, kui neid ei ole määratud üldplaneeringuga (PlanS § 7 lg 3 p 5). Kooskõlas PlanS §-ga 45 pidid KOVü-d tagama linna üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 01.01.2006. a ja valla üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 01.07.2007. a. 2013. aasta novembris oli Eestis kaheksa omavalitsust, kellel üldplaneering puudus.³⁷ Järelikult võib üldplaneeringu puudumisel maakonnaplaneering olla aluseks projekteerimistingimuste väljaandmisel (PlanS § 7 lg 4). Detailplaneeringute koostamine on kohustuslik linnades ja alevites, aga ka alevike ja külade selgelt piiritletataval kompaktsel asustusega territooriumi osadel, kui püstitatakse uus hoone või laiendatakse olemasoleva hoone maapealse osa kubatuuri üle 33 protsendi või kui maa-ala jaotatakse kruntideks.³⁸

Ehitusloa väljastamise alusteks on detailplaneering või selle puudumisel projekteerimistingimused (EhS § 19 lg 1 p 2). EhS § 24 lg 1 p 1 sätestab, et ehitusloa saab KOVü väljastada üksnes siis, kui ehitusprojekt vastab kehtestatud detailplaneeringule või projekteerimistingimustele. Sarnane regulatsioon sisaldub ka PlanS-s (PlanS § 9 lg 9). Ehitusjärelvalvet teostav ametiisik teeb ehitise omanikule või ehitavale isikule ettekirjutuse, kui ehitamise käigus ei peeta kinni detailplaneeringust (EhS § 61 lg 1 p 1). Krundile ehitusõigusega määratletud tingimuste rikkumine toob kaasa hoone ebaseaduslikkuse, mis võib seisneda krundi kasutamise sihtotstarbe rikkumises, lubatud hoonete arvu eiramises või hoonete ehitamise keeluga mitteamestamises või suurima lubatud ehitusaluse pindala või – kõrguse järgimata jätmises (PlanS § 9 lg 4 p-d 1-4).³⁹

Saksamaal määratakse hoonestusplaaniga „õiguslikult siduvalt kindlaks kinnistute ja kinnistuosade ehituseks kasutamine, samuti muu lubatav kasutamine.“⁴⁰ Föderaalsete

³⁵ J. Lass. (koost). Kodaniku käsiraamat. Ruumiline planeerimine ja ehitamine. Sine loco, 2012, lk 22. - Arvutivõrgus: http://www.piritaselts.ee/images/FAILID/ruumiline_planeerimine_ehitamine_web.pdf. (04.05.2014).

³⁶ „Eesti 2030+“. Vabariigi Valitsuse 30.08.2012. a korraldus nr 368.

³⁷ Siseministeeriumi 14.11.2013. a pressiteade. - Arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/kaheksal-omavalitsusel-puudub-kohustuslik-uldplaneering/>. (04.05.2014).

³⁸ PlanS § 3 lg 2 p 1 välistab samas detailplaneeringu koostamise vajaduse üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehoone, püstitamise korral ja p 2 välistab detailplaneeringu koostamise vajaduse hoone maapealse osa kubatuuri laiendamisel kuni 33 protsendini.

³⁹ Krunt on maaüksus, mis asub detailplaneeringu koostamise kohustusega alal (PlanS § 9 lg 3).

⁴⁰ W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. - Juridica 2006/VII, lk 448.

tasandil on kirja pandud üldsuunised, mille raames saavad 16 liidumaad planeerimisalaseid reegleid luua ja neis on palju variatsioone. Algatused planeeringuteks tulevad põhiliselt erasektorist ja need peavad vastama avaliku võimu poolt seatud tingimustele. Föderaalasel tasandil ei ole Saksamaal õiguslikult siduvat üldplaneeringut kunagi olnud.⁴¹

KOVü-del on õigus planeeringu koostamise ajal kehtestada kuni kaheks aastaks planeeritaval maa-alal või selle osal ajutine ehituskeeld, kui koostatava detailplaneeringu lahendusega kavatakse muuta krundi ehitusõigust (PlanS § 15 lg-d 1-2). Autor leiab, et tagantjärele detailplaneeringu algatamisel kaotab ajutine ehituskeeld mõtte, sest ebaseaduslik hoone on valmis ja krundi ehitusõigust on omavolilise omaniku poolt juba ette muudetud.

Planeerimise põhimõtted tulenevad PlanS §-st 3. Planeeringute koostamine on avalik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Planeerimise põhiülesandeks on maa-ala „arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine.“⁴² KOVü-l peab olema võimalus aja möödudes hinnata ümber oma territooriumi ruumilise arengu selliseid kriteeriume ja vajadusi, millel ei ole ajas püsivat väärtust.⁴³ RK on seisukohal, et planeerimismenetluse korraldamine ei ole eesmärk omaette, vaid selle kaudu täidetakse KOVü arenguga seonduvaid sisulisi ülesandeid: korraldatakse maakasutust ja asustust, realiseeritakse ehituspoliitikat, soodustatakse kogukonna huvidele vastava ettevõtluse arengut jne.⁴⁴

Autor leiab, et tagantjärele detailplaneeringu algatamine raskendab isikute võimalusi kaitsta enda huve planeeringu koostamise käigus ja nõustub seisukohaga, et erinevate huvide esindajaid tuleb kaasata planeerimismenetlusse varem. See vähendab protsessis osalejate vahel ebausaldust ja suurendab võimalust, et ei tekiks leppimatuid konflikte.⁴⁵ Vastavalt PlanS § 4 lg 2 p-le 2 on avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamine planeeringu kehtestamise eeldus. Juba rajatud hoone olemasolul tagantjärele detailplaneeringu algatamine sisaldab endas formaalsust. Tegemist ei ole sisulise diskussiooniga. KOVü-l ja huvitatud isikutel on juba realiseerunud olukorras raske järgida ühiskondlikku huvi, mida on sisustatud kui „Eesti ühiskonna huvi,“⁴⁶ rakendada kogukondlikku kokkulepet, piirkonna arengu eesmärke, võtta arvesse erinevaid huve, suundumusi ja vajadusi. Sisuliselt ei toimu arutelu teemal: missugune hoone ja millistel tingimustel konkreetsesse keskkonda sobib ja kas konkreetne hoone konkreetses asukohas

⁴¹ A. Faludi. *Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process*. Carfax Publishing: 2004. *International Planning Studies*, vol. 9, nos. 2/3, lk 163-164. (19.04.2014).

⁴² J. Lass. (koost). Viidatud töö, lk 17.

⁴³ K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – *Juridica* 2006/VII, lk 453.

⁴⁴ RKHKo [3-3-1-41-13](#) p 20.

⁴⁵ J. Lass. (koost). Viidatud töö, lk 8.

⁴⁶ V. Peep (toim). *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1037.

üleüldse olla tohiks (PlanS § 9 lg 2 p 2), vaid teostatakse olemasoleva, omavolist tekkinud olukorra tagantjärele õiguslikuks vormistamist ja selleks kasutatakse formaalset detailplaneeringu menetlust.

EhS § 19 lg 1 p-de 1-2 alusel on hoone püstitamiseks või laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks detailplaneering või projekteerimistingimused. PlanS § 9 lg 1 lisab, et detailplaneering on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Ebaseaduslikult rajatud hoone seadustamisel toimub vastupidine protsess, püstitatud hoone või selle projekt on detailplaneeringu koostamise aluseks. Järelikult muutub nii PlanS-e kui EhS-i eesmärk ja sisu võrreldes planeerimismenetluses kavandatuga vastupidiseks. Nt Ülenurme vallas hakati ehitusloata ehitama kortermaja 2006. a-l. Detailplaneering nägi ette kahe kolmekorruselise hoone ehitamise, kuid omanik rajas selle asemel ühe neljakorruselise. Ebaseaduslikku tegevusse KOVü ei sekkunud, hoolimata sellest, et valla üldplaneering nägi piirkonda ette kuni kolme korrusega korterelamuid. 2013. aastal kehtestas vald uue, üldplaneeringut muutva detailplaneeringu, milles vormistati sobivaks omaniku omavoliline lahendus.⁴⁷ Sellega on rikutud üldist õiguspõhimõtetlist seisukohta, et „riiklikult organiseeritud ühiskonnas, kus teatud osa inimekäitumisest reguleerivad õigusnormid, on omavoli lubamatu.“⁴⁸ Mida sellises olukorras ette võtta? Detailplaneeringuga vastuolus olevad hooned on ebaseaduslikud, samas nõustub autor seisukohaga, et reeglina ei ole valminud hoonete täielik lammutamine mõistlik.⁴⁹ Samuti ei ole mõistlik jätta juba valminud hoonet kasutult seisma. Õigusvastaselt püstitatud hoone seadustamise eelduseks on hoonete õigusliku aluse loomine, mis peab toimuma mitte formaalselt planeerimismenetlust läbides, vaid eelkõige planeerimise põhimõtteid ja sisu järgides. See ei ole ebaseaduslikult püstitatud hoonete puhul alati võimalik. Sellest tulenevalt leiab autor, et kui ühiskond lubab õigusvastaselt püstitatud hoone teatud tingimustel alles jätmist, peab ta need alused ka seaduses sätestama, mis eeldab eriregulatsiooni õigusvastaselt püstitatud hoonetele nii PlanS-is kui ka EhS-is.

Kokkuvõttes võime öelda, et detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega mitteamvestamine toob kaasa hoone ebaseaduslikkuse ja hoone tagantjärele seadustamise menetlus erineb sisult ja eesmärkidelt ehitusloa menetluse aluseks olevast nõuetekohasest planeerimismenetlusest ning eeldab eriregulatsiooni PlanS-is ja EhS-is.

⁴⁷ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 16 p 30.

⁴⁸ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 138.

⁴⁹ RKHKo [3-3-1-13-04](#) p 20.

1.3.2. Ehitusloa puudumine

Riigikontroll auditeeris 2011. aastal ehitustegevust Tallinna ja Tartu linnaga piirnevas kaheksas vallas, valides välja elamud, mille andmed polnud riiklikust ehitisregistrist leitavad. Tuvastati, et valimi 85 hoonest olid 48 ehitatud ilma ehitusloata, millest 6-l leiti hiljem ehitusluba.⁵⁰ 2013. aasta kevadeks olid 42 hoonest 26 saanud tagantjärele ehitus- või kasutusloa. Seadustamismenetluses jäi kajastamata fakt, et ehitis oli enne seadustamist ehitatud EhS-i rikkudes. Ehituseksperitiis telliti 42-st juhust ühel korral, ettekirjutusi tehti 15-l juhul. Kuuel juhul puudus ehitusprojekti koostajal pädevus EhS § 18 lg 4 ja § 47 mõistes ja 29-l juhul ei olnud KOVü asunud tegelema ebaseaduslikult püstitatud hoonetega.⁵¹ Täpsustusena märgib autor, et Riigikontrolli järelauditi lõppedes teatas Kiili valla esindaja menetluses olevast detailplaneeringust, mis nägi ette ühe valimis olnud ebaseaduslikult püstitatud hoone osalise lammutamise. Järgnevalt näide Riigikontrolli järelauditi tulemustest.

Omavalitsus	Tuvastatud ebaseaduslikke elamuid	Elamud, mille omanikele tehti ettekirjutusi	Elamud, mille omanikele tehti trahvi
Harku vald	3	2	0
Jõelähtme vald	4	1	4
Kiili vald	9	6	0
Luunja vald	2	0	0
Rae vald	9	2	2
Saku vald	2	2	0
Tartu vald	8	0	0
Ülenurme vald	5	1	1
Kokku	42	14	7

Tabel 1 – Auditeeritud valdades ebaseaduslike hoonete eest 01.07.2013 seisuga tehtud ettekirjutuste ja määratud rahatrahvide arv.⁵²

Autor toob näite ehitusloata ehitatud ebaseaduslikust hoonest: Kiili vallas Kangru alevikus asuva elamu püstitamiseks esitati ehitusloa taotlus, mille vald tagasi lükkas, paludes muuta ehitusprojekti. Omanik ehitas seejärel hoone valmis ilma ehitusloata.⁵³

Alles üle 60 m² hoonete puhul on vajalik taotleda ehitusluba, sest alla 60 m²-te ja ajutiste hoonete puhul piisab KOVü teavitamisest või kirjalikust nõusolekust (EhS § 16 lg 1 p 1 ja lg 6), millel autor töös pikemalt ei peatu. EhS § 12 lg 2 kinnitab, et ehitamiseks peab olema ehitusluba. Ehitusloa puudumine ehitamisel (EhS § 2 lg 6) toob seega kaasa hoone ebaseaduslikkuse. Ka EhS § 29 lg 1 p 1 kohaselt on ehitise omanik kohustatud tagama ehitusloa olemasolu enne ehitamisega alustamist. Õigusliku aluseta ehitamine on karistatav ja omavoliline ehitamine toob kaasa trahvid (EhS § 69). Ehitusjärelvalvet teostav ametiisik

⁵⁰ Riigikontrolli aruanne 2011, lk 1.

⁵¹ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 4, 29.

⁵² Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 9, 19.

⁵³ Riigikontrolli aruanne 2011, lk 15-16.

võib teha ettekirjutuse ka ehitusettevõtjale, kui viimane ehitab ehitist, mille ehitamiseks ei ole väljastatud ehitusluba (EhS § 61 lg 2 p 3). Ehitusloa tagantjärele taotlemise menetluse erinevustel peatub autor peatükis 2. Kokkuvõttes leiab autor, et ehitusloata ehitamine on ebaseaduslik ja karistatav tegevus, kuid praktikas levinud ja mittekaristatav.

1.3.3. Kasutusloa puudumine

Autor toob mõned näited kasutusloata kasutuses olevatest hoonetest:

a) Kinnistule Riia mnt 56, Viljandi linn, on väljastatud kolm ehitusluba, nendest 2003. a. kaks, millest üks on tootmishoone I järjekorrale ja teine büroohoonele. Lisaks ehitusluba puidutöötlemiskompleksile aastast 1981. Samas on kasutusluba väljastatud üksnes tootmishoone I järjekorrale aastal 2003. Teised kinnistu hooned on kasutusel kasutusloata.⁵⁴

b) Kinnistul Kaarlijärve meierei, Kaarlijärve küla, Rannu vald, Tartu maakond on tootmishoonele väljastatud vahemikus 2005-2012 kuus ehitusluba nii tootmishoone laienduseks kui ka rekonstrueerimiseks, mis on teostatud. Hoone on kasutusel ilma kasutusloata.⁵⁵

Ülaltoodud andmed tuginevad ehitisregistri kannetele, millega seotud küsimusi puudutab autor täpsemalt käesoleva töö p-s 1.5.2.

Hoone omanik peab taotlema ehitamise lõpetamisel ehitisele kasutusloa (§ 29 lg 2 p 4) ning selle kohustuse eiramine võib tuua kaasa vääртеomenetluse ja trahvid (EhS § 69) või ehitusjärelvalvet teostav ametiisik võib teha ehitise omanikule või ehitist ehitavale isikule ettekirjutuse, kui ehitist ei kasutata selleks ettenähtud otstarbel või ehitisel puudub kasutusluba (EhS § 61 lg 1 p 7, 8). Kasutusluba ei vaja riigisaladusega või salastatud välisteabega seotud, riigikaitselised ja elamiseks mittekasutatavad väikeehitised (EhS § 32 lg 2). Eelnevast tuleneb, et kasutusloa puudumine on üldjuhul (st. v.a erijuhud) hoone kasutamise ebaseaduslikkuse aluseks, kuigi praktikas on kasutusloata hoonete kasutamine sage nähtus.

1.4. Järelevalvemenetluse efektiivsus

Miks ja kuidas tekib olukord, et on vaja „ebaseaduslikkust seadustada“ ja kas riigi poolt ei ole sätestatud piisavaid järelevalvemehhanisme? Seaduse järgi peab ebaseadusliku ehitise valmimist ennetama ehitusjärelvalve. See eeldab süsteemset tõhusat kontrolli

⁵⁴ Andmed Riiklikus ehitisregistris 04.05.2014. a seisuga. - Arvutivõrgus: <https://www.ehr.ee/v12.aspx?loc=0101>. (04.05.2014).

⁵⁵ Andmed Riiklikus ehitisregistris 04.05.2014. a seisuga.

ehitustegevuse üle koos piisavalt kiire reageerimisega, et sunnivahendid ka tegelikkuses rakenduksid ja toimiksid. Õiguskantsler A. Jõksi hinnangul käib efektiivselt toimiv ehitusjärelvalve omavalitsustele lihtsalt üle jõu, sest ebaseadusliku ehitamise ohjamiseks ei ole ressursse, valminud ehitist lammutada on õiguslikult keerukas ning KOVü-del jääb üle olukord tagantjärele „seadustada,“ sh algatada detailplaneeringu muutmise menetlus ning anda ebaseaduslikule ehitisele tagantjärele ehitus- ja kasutusluba.⁵⁶ Autor leiab, et probleemid järelvalvemehhanismide rakendamisel ei puuduta üksnes Eestit. U. Ramsaueri hinnangul ei ole ka Saksamaal välistatud oht, et ebaseaduslike ehitiste kontrolli teostatakse vaid naabrite kaebuste alusel, kui ehitist ja selle kasutamine riivab nende huve.⁵⁷ Kui on alustatud ehitusloata ehitustöid, võib naaber esitada ehitusameti vastu kaebuse ehitustegevuse peatamiseks ja kui on olemas tõsine oht teise isiku olulistele õigushüvedele, siis on naabril õigus nõuda ehitusametilt meetmete kohaldamist.⁵⁸

Kanadas on alates 1980-ndatest viidud kontrolltegevused osaliselt erasektorisse, kus mõnes provintsis kontrollivad erainspektorid projekte, ehitus- ja kasutuslubade väljastamist, kohapealseid ehitustöid jne. Kuigi nende tööruumid asuvad KOVü-de asutuste juures, tuleb tasu erasektorist. Erainspektorite tugevuseks peetakse professionaalust ja oskusi, nad alluvad kindlatele reeglitele ja nende tööd kontrollivad kutseorganisatsioonid. Autor nõustub, et ehitus- ja kasutusload on siiski niivõrd tähtsad dokumendid, et nende tähtsus võib erainspektorile seada korruptiivse surve mitte “hammustada kätt, mis teda toidab.” Seetõttu võiks loamenetlus jääda siiski KOVü pärusmaaks.⁵⁹ Uus-Meremaal lisandub ehitusjärelvalve ülesannetele kontroll ehitise sobivusest linnaruumi.⁶⁰

KOVü kui iseseisev õigusvõimeline haldusüksus, haldusekandja, „omab territoriaalvõimu, st pädevust täita teatud haldusülesandeid oma territooriumil.“⁶¹ EhS-s on ehitusjärelvalve teostamine oma territooriumil KOVü ülesanne, v.a kaldaga püsivalt ühendamata avalikus veekogus asuvate ehitiste osas (EhS § 59 lg 2). Autor leiab, et EhS-s puudub selgesõnaline regulatsioon, millisel ajahetkel on KOVü kohustatud algatama ehitusjärelvalve menetlust ja mis saab siis, kui ta seda üldse ei tee. Sellest tulenevalt on praktikas võimalik olukord, kus ühes KOVü-s teostatakse ehitusjärelvalve käigus järjepidevalt jooksvat kontrolli lubamatu ehitustegevuse ja lubade olemasolu tuvastamiseks

⁵⁶ A. Jõks. Ehitaja süüdimatus, järelvalve küündimatus, Postimees 10.05.2006. - Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/artiklid-ja-intervjuud/ehitaja-suudimatus-jarelevalve-kuundimatus>. (04.05.2014).

⁵⁷ U. Ramsauer. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. - Juridica 2006/VII, lk 480.

⁵⁸ RKHKo 3-3-1-46-13 p 20.

⁵⁹ E. Hien. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. - Juridica 2006/VII, lk 460.

⁶⁰ J. van der Heijden. One task, a few approaches, many impacts: Private-sector involvement in Canadian building code enforcement. Canadian Public Administration. Sep 2010, Vol. 53 Issue 3, lk 351-368.

⁶¹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 95.

⁶² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014, lk 90.

ning teises KOVü-s ei eraldata selleks piisavalt ressursse, mistõttu toimub kontroll üksnes kaebuse laekumisel. Nt Harku vallas, Suurupi külas, alustati elamu ebaseaduslikku ehitamist vallaametnike teadmisel 1990-ndate lõpul, kuid 2011. aastani midagi ette ei võetud.⁶²

Tehnilise Järelevalve Ameti⁶³ (edaspidi TJA) ülesanded dubleerivad KOVü omi v.a loamenetlust puudutavas mahus. Lisaks on TJA-l erijärelevalve pädevusega seotud ülesanded, nagu nt järelevalve teostamine ehitiste üle, mis asuvad avalikus veekogus ja ei ole kaldaga püsivalt ühendatud. Muinsuskaitse, tervisekaitse, keskkonnakaitse ja teiste valdkondade järelevalve teostajad teavitavad ehitusjärelevalvet riikliku järelevalvemenetluse käigus selgunud tulemustest (EhS § 59 lg 3). Ehitisele ja selle osale esitatavate tuleohutusnõuete⁶⁴ järgimise üle teostab riiklikku järelevalvet Päästeamet (EhS § 62 lg 4).

Ehitusjärelevalve eesmärgid on õigusvastasuse vältimine ja tagantjärele õiguspärasuse taastamine, mida viiakse ellu läbi repressiivse sekkumise, sh kõrvaldamismääruste kaudu.⁶⁵ Ehitusjärelevalve pädevuse teostamist võib praktikas jagada mitme ametniku vahel. Nt üks ametnik tegeleb loamenetluse (EhS § 60 lg 1 p 8-12), teine ehitise ohutuse ja ehitustegevuse kontrolli küsimustega (EhS § 60 lg 1 p 1-7). KOVü-l on võimalus ehitusjärelevalvet teostavate ametnike poolt määrata füüsilistele ja juriidilistele isikutele rahatrahvi ehitise omavolilise ehitamise eest (EhS § 69 lg 1-2), teha ettekirjutusi (EhS § 60 ja § 61), rakendada sunniraha (asendustäitmise ja sunniraha seadus⁶⁶ edaspidi ATSS § 2) ning asendustäitmist (ATSS § 11).

Alates 1. juulist 2014. a jõustuvad EhS-is muudatused. EhS-i 6. peatükk „Ehitusjärelevalve“ muutub kehtetuks ja 7. peatüki sisu muutub. Ehitusjärelevalve teostamine KOVü poolt asendub riikliku järelevalve ülesannete täitmisega. See on tingitud 01. juulil 2014. a kehtima hakkavast korrakaitseadusest⁶⁷ (edaspidi KorS), mille tähenduses omandab KOVü korrakaitseorgani pädevuse, viies läbi riiklikku järelevalvet⁶⁸ EhS-s ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle (EhS¹⁴ § 62 lg 1). Autori arvates ei vähenda seadusemuudatus KOVü järelevalve funktsiooni, vaid suurendab Tehnilise Järelevalve Ameti pädevust ja täpsustab volitusi hoonete ohutuse kontrollimisel.

Autor on seisukohal, et mis iganes soorituse resultaadid on sõltuvuses seda teostavate isikute oskustest, pühendumusest ja neile eraldatud vahenditest. See kehtib ka ehitusjärelevalve läbiviimise puhul. Riigikontroll on leidnud, et ehituse järelevalve suutlikkus

⁶² Riigikontrolli aruanne 2011, lk 15.

⁶³ Tehnilise Järelevalve Inspeksioon muutus 01.01.2008. a Tehnilise Järelevalve Ametiks.

⁶⁴ Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded. VVm 27.10.2004 nr 315. - RT I 2004, 75, 525.

⁶⁵ U. Ramsauer. Viidatud töö, lk 479.

⁶⁶ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. - RT I 2001, 50, 283 ... RT I, 23.02.2011, 5.

⁶⁷ Korrakaitseadus. - Vastu võetud 23.02.2011, RT I, 22.03.2011, 4. Jõustumine 01.07.2014.

⁶⁸ Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus ohu ennetamisel, väljaselgitamisel, tõrjumisel ja korrarikkumise kõrvaldamisel (KorS § 2 lg 4).

paranes KOVü-des, kus loodi töö teostamiseks piisavalt ametikohti ja kaasati valdkonda tundvad inimesi. Nt paranes pärast 2011. a auditi läbiviimist ehitusvaldkonda inimressurssi panustanud Harku, Kiili ja Jõelähtme valla suutlikkus ebaseaduslike ehitiste menetlemisel. Järgnev näide Riigikontrolli 2013. a järelauditi andmetest.

Omavalitsus	Ettekirjutuste arv	Määratud sunniraha (€)	Ehitusalaste väärtegade arv	Määratud rahatrahvid (€)
Saku vald	156	28 598	29	7 606
Rae vald	4	8 500	26	3 207
Harku vald	77	1 150	77	27 419
Luunja vald	23	24 350	0	0
Jõelähtme vald	56	93 810	94	35 498
Kiili vald	26	33 000	0	0
Ülenurme vald	0	500	4	2 000
Tartu vald	0	0	0	0

Tabel 2. Auditeeritud KOVü-des 2010–2013 EhS-i alusel tehtud ettekirjutuste arv, ettekirjutuse täitmata jätmise eest määratud sunniraha, menetletud väärteloasjade arv ja väärteloamenetluse korras määratud rahatrahvide summa.⁶⁹

Kas ainuüksi karistused suudavad ohjata ebaseaduslikku tegevust? „Kui isik on toimepannud hukkamõistva, etteheidetava teo, siis tuleb teda selle eest karistada.“⁷⁰ Hiinas on karmid karistused ehitusregulatsioonide rikkumise eest, kuid see ei välista rikkumisi, sest ikka loodetakse, et neid ei avastata.⁷¹ „Vastuse küsimusele, kui palju on õigust ühiskonnas, annavad lõppastmes õiguse subjektid ise.“⁷² Järelikult on karistuste rangusega võrreldes olulised rikkumiste (õigeaegne) avastamine ja karistuste rakendamine. Sellest tulenevalt nõustub autor üksnes osaliselt seisukohaga, et omavalilist ehitamist peaksid ohjama selle eest ettenähtud karistused.⁷³ Avaliku õiguse tegevus järelevalve valdkonnas seisneb ohu ennetamises, väljaselgitamises, tõrjumises ja rikkumise kõrvaldamises. Autori hinnangul peaks KOVü järelevalvemenetlus toimima sellise tõhususega, et läbi tagajärgede oleks tagatud tulevikku suunatud sõnum, mis pärsiks eos ebaseaduslike hoonete ehitamise kavatsusi. Sama oluline on ebaseaduslike hoonete pidev väljaselgitamine ja seda soovitatavalt enne hoone valmimist. Lisaks riigi poolt ühiskondliku arvamuse kujundamine, mis looks sallimatu hoiaku ebaseadusliku tegevuse suhtes.

Kui järelevalveorganite poolt ebaseaduslikku tegevust õigeaegselt ei tuvastata ning karistusi vajalikus määras ei rakendata, siis õigusvastasele käitumisele reageerimata jätmisega rikutakse naabrite õigusi, avalikku huvi ja EhS-i eesmäärke. KOVü ehitusjärelevalve organite

⁶⁹ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 11.

⁷⁰ J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010, lk 29.

⁷¹ K, Wang. Navigating the construction process. China Law & Practice. Jun2012, Vol. 26 Issue 6, p 4-4.

⁷² R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 40.

⁷³ Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi ja huvigruppide 17.05.2010 koosoleku protokoll. - Arvutivõrgus: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/?p=81>. (04.05.2014).

leige suhtumine neile seadusega pandud ülesannete täitmisesse ja madal haldussuutlikkus ning õiguses esinevad lüngad aitavad kaasa olukorra tekkimisele, kus õigusnorm „ei tooda korda.“ Autor leiab, et ebaseaduslikku ehitustegevust on siiski raske ainult järelevalve korras ohjata ja pooldab sellest tulenevalt EhS-is lisaks eriregulatsiooni kehtestamist ebaseaduslike hoonete menetlemisel, mis töötaks lisaabinõuna isikute õiguskuulekusele suunamisel. „Ebaseadusliku või omavolilise ehitise omanikul ei tohiks tekkida ootust, et tema poolt seadusevastaselt püstitatud ehitist on alati võimalik tagantjärele seadustada“ ja „lisaks trahvile peaks rannale ja kaldale ebaseaduslike ning omavoliliste ehitiste kerkimist ära hoidma teadmine, et selliselt kerkinud ehitist võidakse likvideerida.“⁷⁴

Ebaseaduslike hoonetega tegeleb Riigikontroll ja sellest räägitakse ajakirjanduses. Autor on seisukohal, et probleemi ei tohi alahinnata ja sellega peab tegelema, et saaks anda olukorrale õigusliku hinnangu ning võtta tarvitusele vajalikud meetmed.

1.5. Ebaseadusliku hoone seadustamise eesmärgid

1.5.1. Hoone ohutus

Hoone ohutust on peetud oluliseks läbi aegade. Juba Moosese viienda raamatu 22 peatüki p-s 8 on öeldud: „Kui sa ehitad uue koja, siis tee oma katusele käsipuu, et sa ei tõmbaks oma koja peale veresüüd, kui keegi sealt alla kukub.“⁷⁵ RK on välja toonud, et ehitise varisemise võimalus on kõrgendatud riskiolukord, millest tuleneb võimalik oht inimeste elule ja tervisele, mis toob omakorda kaasa sekkumise privaatsusse ning kodu puutumatusse. Ainuüksi isiku pidev ärevus oma eluruumi säilimise üle võib olla argument väljastajale ehitusloa andmisest keeldumiseks või ehitustööde keelamiseks enne riski viimist lubatud tasemele.⁷⁶ Kui hooned rajatakse õiguspäraselt, toimub ohutusnõuetele vastavuse eelkontroll planeerimis- ja ehitusloa menetluses. Ehitusluba ei väljastata, kui pole eelnevalt veendunud rajatava hoone ohutuses inimestele ja keskkonnale (EhS § 3, § 18 lg 2, § 24 lg 1 p-d 2-3). Kasutusloa menetluses tuvastatakse tagantjärele, et hoone oleks ohutu ka ehitusprotsessi lõppedes (EhS § 3, § 18 lg 2 § 32 lg 1, lg 1¹, § 34 lg 1 p 1), kusjuures hoone ohutusele võib avaldada mõju ka kasutusotstarbe muutus, nt kui elamut kasutada kemikaalide laona.

⁷⁴ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Tallinn, 21.11.2007, lk 38 p 120. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2013/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>. (04.05.2014).

⁷⁵ Piibel. Viies Moosese raamat. - Arvutivõrgus: <http://www.piibel.net/html/?q=5Ms+22>. (04.05.2014).

⁷⁶ RKHKm [3-3-1-67-01](#) p 6.

Juba püstitatud hoonete puhul kaotab ehitusloa ennetav kontroll mõtte, sest hoone on juba rajatud. Olemasoleva hoone nõuetele vastavuse tuvastamisega tegeletakse kasutusloa menetluses. Sellest tulenevalt muutub juba püstitatud hoonete puhul ohutuse hindamise seisukohast oluliseks kasutusloa menetlemise etapp. Seal saab reaalselt tagada Eesti Vabariigi põhiseaduse⁷⁷ (edaspidi PS) §-s 16 sätestatud isikute subjektiivset õigust elule, mis hõlmab kaitset tahtliku elu võtmise eest, sh selliste rünnete eest, mis võivad elu võtmise kaasa tuua.⁷⁸ Nt 1994. aastal purunes Tallinnas kaupluse müügisaali lage toestanud tala, põhjustades katuse ja lae kokkukukkumise. Suri kuus inimest ja kolmteist sai vigastada.⁷⁹ Sarnane, kuid suurem ja raskem õnnetus juhtus 2013. aastal Riias, kus õhtuse tipptunni ajal varises sisse Maxima poe katus. Hukkus 54 ja vigastada sai 39 inimest.⁸⁰

PS § 28 lg-st 1 tuleneb, et riik peab kaitsma ennetavate meetmete toel inimeste vaimset ja füüsilist tervist, rakendades meetmeid nende elukeskkonnas tervislikkuse tagamiseks (sh hoone ohutuse tagamisega).⁸¹ Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on oma lahendis *Osman v the United Kingdom* p-s 116 sedastanud, et juhul, kui avaliku võimu organid teavad või peaksid teadma, et konkreetse isiku elule (nt hoone omanik või hoone kasutajad) on olemas tegelik ja vahetu oht kolmanda isiku poolt (nt projekteerija või ehitaja poolsed ohutusnõuete rikkumised) ning võimud saavad pädevuse piires võtta tarvitusele abinõusid, mis mõistlikult hinnates võiksid seda ohtu vältida (nt loa-, järelevalvemenetluse käigus), on riigil ja KOVü-l elu kaitsekohustus (nt läbi järelevalve menetluste või ehitus või kasutusloa väljastamisest keeldudes).⁸²

Autor on seisukohal, et hoone ohutus on üks tähtsamaid nõudeid, mille tagamine peab olema sisuline. Hoonete tagantjärele seadustamise menetlus peab garanteerima kindluse, et ebaseaduslikult ehitatud hooned vastavad ka tegelikkuses EhS-s toodud nõuetele, olles ohutud inimeste elule, tervisele, varale ja keskkonnale. Ebaseaduslikult püstitatud hoonete puhul kaotab ennetav kontroll ehitusloa menetluses oma mõtte. Sellest tulenevalt tuleb KOVü-l tegeleda hoone ohutuse küsimustega kasutusloa menetluses, sest inimese elu ja tervis omavad väärtustena põhiseaduslikku kaitset.

⁷⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

⁷⁸ P. Roosma § 16/3. - Ü. Madise, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012, § 16 p 3. - Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-16/>. (04.05.2014).

⁷⁹ Arvutivõrgus: http://et.wikipedia.org/wiki/Marja_poe_varing. (04.05.2014).

⁸⁰ Arvutivõrgus: http://et.wikipedia.org/wiki/Maxima_kaupluse_varing_Riias. (04.05.2014).

⁸¹ T. Annus § 28/6.2.1. - Ü. Madise, jt (toim). Viidatud töö.

⁸² EIKo 28.10.1998, 87/1997/87-1/1083, p 116, *Osman v Ühendkuningriigid*. - Arvutivõrgus: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58257>. (04.05.2014).

1.5.2. Ehitisregistri korrastamine

Ehitus- ja kasutusloa andmed kantakse riiklikusse ehitisregistrisse (EhS § 55 lg 2). Ebaseaduslike hoonete tagantjärele seadustamise üks oluline eesmärk on ehitisregistri (edaspidi EhR) korrastamine ja registris olevate või sinna kantavate andmete tõesuse tagamine. 2011. aastal oli Maa-ameti hinnangul EhR-st puudu kümnendik tegelikult eksisteerivatest hoonetest.⁸³ Autori hinnangul täidab EhR lisaks teabefunktsioonile ka avalikkuse kontrollifunktsiooni avaliku halduse poolt teostatava loamenetluse ja ehitusjärelevalve üle. Autor ühineb R. Maruste seisukohaga: „kui võim lähtub rahvast, on rahval täielik õigus teada, mida võimuga tehakse ja kuidas võim toimib.“⁸⁴

EhR-i asutamise ja pidamise põhimääruse § 2 sätestab registri pidamise eesmärgiks ehitatavate ja kasutatavate ehitiste kohta teabe koondamise, hoidmise ja avalikustamise, kusjuures on andmetel informatiivne ja statistiline tähendus ning kanded ei too endaga üldjuhul kaasa õiguslikke tagajärgi (põhimäärus § 24). EhR-i saavad andmeid kanda lisaks KOVü-le ka TJA, Muinsuskaitseamet, Raudteeamet, notarid ning MKM (nimetatud määrus § 13).⁸⁵ Andmete õigsuse eest vastutab andmete esitaja. MKM-i pädev ametiisik⁸⁶ võib õigsuses kahtlemisel esitada esitajale järelepärimisi. Ebaõigete kannete avastamisel peab registri volitatud töötleja parandama vead viivitamata (määruse § 27 lg 1, 2, 3, 5). Kehtivast regulatsioonist jääb ebaselgeks, kuidas tekib registri volitatud töötlejal kahtlus andmete õigsuses. Sageli, kui mitte tavaliselt, avastavad registrites vigu andmekasutajad (kelleks võib olla ka varasem andmete esitaja), sest nemad teavad tõenäolisemalt õigeid andmeid ja saavad aru, mil kanne on vale. Järelikult saab pädeva isiku kahtlus tekkida kellegi eelneva tähelepaneku või läbi viidud kontrolli tulemusel. Samas on MKM seisukohal, et MKM kui EhR-i vastutav ja volitatud töötleja peab andma registri loomise kaudu üksnes võimalused ja reeglid info registrisse kandmiseks ning talle ei tulene kohustust ja pole vahendeid andmete kontrollimiseks.⁸⁷ Järelikult vastutab andmete õigsuse eest praktikas ainuüksi esitaja. Autor leiab, et regulatsioonis lahendamata küsimused toovad kaasa ebaselguse. Sellest tulenevalt vajab EhR-i regulatsioon andmete sisestajate tegevuse ja kannete õigsuse tagamise osas täpsustamist.

EhR-i asutamise ja pidamise põhimäärus ei näe ette tõsiseltvõetavat vastutust kannete mittenõuetekohase täitmise või täitmata jätmise eest ei registri vastutavale töötlejale ega

⁸³ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 25.

⁸⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997, lk 73.

⁸⁵ Riiklikusse Hooneregistrisse kantud andmed kanti üle ehitisregistrisse (EhS § 76 lg 2).

⁸⁶ Määruse § 3 sätestab registri vastutavaks ja volitatud töötlejaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi.

⁸⁷ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 26.

andmete sisestajale. Andmete esitaja vastutab üksnes teadvalt ebaõigete andmete esitamise eest (määruse § 27 lg 6 ls 2). Mis saab siis kui ollakse andmete õigsuse seisukohalt eksituses või ei tehtagi asjaolusid selgeks ja sellest tulenevalt ei tekigi kannet? Riigikogu menetluses oleva ehitusseadustiku eelnõu (edaspidi 555 SE) seletuskirjast selgub, et EhR-i vastutava töötleja ja andmete sisestaja vastutuse osas ei ole soovitud muudatusi teha.⁸⁸ Saavutamaks EhR-i andmete küllaldast õigsust, ei piisa autori hinnangul üksnes vastutuse kehtestamisest teadvalt valeandmete esitamise eest. Millest tingituna võiks selline olukord juhtuda? Tõenäoliselt siis, kui müüja tahaks viia kinnistu müümisel ostjat eksiteele puuduvate lubade olemasolus. Samas tuleks lubade puudumine hiljem välja ja müüja ning andmete sisestaja ei pääseks vastutusest. Vastavalt võlaõigusseaduse⁸⁹ (edaspidi VÕS) § 218 lõikele 1 vastutab müüja asja lepingutingimustele mittevastavuse eest, kui mittevastavus on olemas juhusliku hävimise ja kahjustumise riisiko ülemineku ajal ostjale, isegi kui mittevastavus ilmneb hiljem. Tõenäolisem on praktikas variant, kui andmete sisestaja teab õiget informatsiooni, kuid jätab selle sisestamata. Nt ebaseaduslikku hoonet tagantjärele seadustades jäetakse märkimata, et tegu oli õigusvastase püstitamisega või jäetakse ebaseaduslik ehitustegevus EhR-i üldse sisse kandmata. Sellisel juhul andmesisestajale vastutust ei järgne. Ebaõigete, kontrollimata ja puudulike kannetega register on sisult mõttetu. Autori arvates tasuks tuua EhR-i andmetega seotud toimingute puhul sisse VÕS-is pigem erandi, kui reeglina⁹⁰ rakendatav süüline vastutus (VÕS § 104), mille on üle võtnud nt avaliku teenistuse seadus⁹¹ (edaspidi ATS). See sunniks isikuid registrisse kannete tegemisel rakendama piisavat hoolsust ja halduses kehtivat uurimis põhimõtet, sest „sageli ei käituta õigusvastaselt just seetõttu, et kardetakse sellise käitumise avalikuks tulekut ja riikliku sunni rakendamist (karistust).“⁹²

555 SE seletuskiri toob välja EhR-i puudused, mida võiks tinglikult jagada kaheks: infotehnoloogilised- ja ehitusteabega seonduvad. Infotehnoloogilised probleemid seisnevad tarkvara piiratuses ja aegluses ja ehitusteabega seonduvad probleemid tulenevad sisestatud teabe puudulikkusest. Nt ei ole võimalik saada ülevaadet ebaseaduslikult rannale ja kaldale ehitatud ehitiste kohta või jälgida hoone valmidusastet. KOVü-d ei kontrolli piisavalt ehituse alustamise teatise või ehitus- või kasutusloa olemasolu või „unustavad“ selle registrisse kanda. Nt ehituslubade arvuga võrreldes sisaldab EhR oluliselt vähem kasutuslube.⁹³ Järgnevalt näide Riigikontrolli 2011. aasta auditi andmetest.

⁸⁸ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 105.

⁸⁹ Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 29.11.2013, 4.

⁹⁰ P. Varul jt (koost). Võlaõigusseadus I. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2009, lk. 332.

⁹¹ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 26.03.2013, 5.

⁹² R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 24.

⁹³ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 104 - 107.

Omavalitsus	Ehitusload	Kasutusload
Rae vald	1207	323
Harku vald	1030	162
Ülenurme vald	926	265
Saku vald	762	91
Jõelähtme vald	582	65
Tartu vald	547	126
Kiili vald	516	89
Luunja vald	357	65
Kokku:	5927	1186

Tabel 3. Auditeeritud KOVü-des 2003–2009 elamutele väljastatud ehitus ja kasutuslubade koguarv.⁹⁴

Olgu näitena toodud Viljandis, aadressil Tallinna tn 11/1 asuv raamatukogu, millele väljastati ehitusluba 2002. a ning hoone oli kasutusel 11,5 aastat ilma märketa kasutusloale.⁹⁵ 2014. a veebruaris leiti Viljandi Linnavalitsuses 14.10.2002. a väljastatud kasutusluba üles, mis kanti EhR-i mitte kasutusloa, vaid „teatis ehitise teatis“ nime all. Sellise nimetusega kanne ei anna mõistlikule isikule alust arvata, et selle alt võib leida kasutusloa.

EhR-s peavad kajastuma ka järelevalveasutuste poolt tehtud ettekirjutuste andmed (EhS § 61 lg 7). Riigikontroll tuvastas käesolevas töös eelnevalt viidatud auditite käigus, et ühegi valimis olnud ebaseadusliku hoone kohta ei leitud registrist ettekirjutusi. Seda põhjendasid auditeeritud võimatusega enne loa andmist tehtud ettekirjutust hiljem konkreetse hoonega siduda, mis on tingitud EhR-i tehnilistest puudustest.⁹⁶

Autor on seisukohal, et kuigi registrisse kantud andmetel on informatiivne tähendus, ei tohi seda alahinnata, sest puudulikest EhR-i andmetest tuleneb tõenäoline kahju, sh kinnistu omanikule, kui ta soovib võtta laenu või kinnistut müüa, ostjast rääkimata. Probleemide lahendamine eeldab vigade tuvastamist ja tunnistamist. Autor on seisukohal, et EhR-i puudutav EhS-i regulatsioon vajab sisulist ülevaatamist ja täpsustamist.

1.5.3. Õiguskindlus

Ehitus- või kasutusloa puudumisest ei tulene piirangut kinnisvara müügitehingutele või asjaõigustega koormamisele. Kinnisasja olulise puuduse ilmnemisel saab ostja VÕS-ist tulenevalt nõuda müüjalt hinna alandamist, puuduste kõrvaldamist või tehingu tagasipööramist (õiguskaitsevahendid VÕS 5 ptk, 2.jagu). Kui on tegu heauskse müüjaga, kes ei teadnud lubade olemasolu puudumisest, on olukord keerulisem. Avaliku võimu ees vastutab lubade olemasolu eest uus omanik, kes võib nende tagantjärele taotlemisele kulutada

⁹⁴ Riigikontrolli aruanne 2011, lk 7.

⁹⁵ 9 mai 2002 pandi hoonele nurgakivi ja 5.10.2002 tähistati maja pidulikku avamist. (Viljandi Linnaraamatukogu koduleht, - arvutivõrgus ::www.viljandirk.kovtp.ee/et/ajalugu. (19.04.2014).

⁹⁶ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 26.

palju raha ja aega ilma, et see garanteeriks loa saamist. Müüja võlaõiguslikku vastutust see siiski ei välista.

Notariaadimäärustiku § 53 alusel on notar kohustatud ehitise või selle osaga seotud tõestamistoiminguid läbi viies kontrollima EhR-i elektroonilisest andmebaasist andmeid omaniku- ja kolmanda isiku õiguste kohta.⁹⁷ Autor jagab Notarite Koja⁹⁸ eestseisuse seisukohta, et KOVü poolt lubade õigeaegne ning korrektne registrisse kandmine aitab kaasa kinnisvaratehingute sisulisele õigsusele. Ostu-müügi tehingutes ilmnenu probleemide tõttu soovib Notarite Koda tehingu kinnitamisel pöörata notaritel tähelepanu ehitus- ja kasutusloa olemasolule. Autor toetab Riigikontrolli ettepanekut justiitsministrile, sätestada notariaadimäärustikus kinnistute ostu-müügilepingute sõlmimise ühe nõudena kinnistul asuvate eluhoonete ehitus- ja kasutuslubade olemasolu.

Eesti Kinnisvarafirmade Liit⁹⁹ on leidnud, et ostu-müügi tehingut vahendav maakler peab asja puudused enne lepinguni jõudmist selgeks tegema ja määrama sellest tulenevalt tehingu väärtuse, mis väheneb, kui vajalike lubade hankimise ja ebaseadusliku ehitise omamisega kaasnevad riskid jäävad ostjale. Autor toetab seisukohta, et kui maakler on hoone õigeaegse puuduste väljaselgitamise ja teavitamise kohustuse täitmata jätnud, tuleks luua pretsedent, esitades hagi ebakvaliteetse maakleri- või hindamisteenuse teostamisest tekkinud kahjunõude rahuldamiseks maakleri või hindaja vastu.¹⁰⁰

Eelpool toodut arvesse võttes on autor seisukohal, riik peab objektiivses õiguses kehtivat regulatsiooni täiendama eriregulatsiooni kehtestamisega selliselt moel, mis realselt kohustaks omanikke veenduma oma hoonete õiguspärasuses õiguskindluse tagamise eesmärgil, sh enne kinnistu ostu-müügi tehingu läbiviimist.

1.5.4. Õiguskuulekus

M. Rask on öelnud, et „õiguskuulekus on see kandev idee, mis on põhiseaduses sätestatud. Mitte kellelegi, kes on õiguskuulekas, ei tule sunniraha ega asendustäitmist kohaldada. Need inimesed, kes oma kohustusi täidavad, ei pea üldse teadma, et selline seadus olemas on.“¹⁰¹ Õiguskuulekusega sobib ka A. Aarnio võrdlus normidest kui

⁹⁷ Notariaadimäärustik. - RTL 2009, 51, 751 ... RT I, 06.12.2013, 6.

⁹⁸ Notarite Koda on notariaadiseaduse alusel asutatud notarite ühendus. Notarite Koja liikmed on kõik ametisse nimetatud notarid. - Arvutivõrgus: www.notar.ee (04.05.2014).

⁹⁹ Eesti Kinnisvarafirmade Liit on kinnisvara vahenduse, arenduse, halduse ja konsultatsioonidega tegelevate äriühingute ühendus, kuhu kuulub 37 liiget. - Arvutivõrgus: www.ekfl.ee (04.05.2014).

¹⁰⁰ Riigikontrolli järelaudit 2013, lk 24-25.

¹⁰¹ Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu (458 SE) teise lugemise jätkamine 09. mai 2001. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=989406000&pkpkaupa=1&paevakord=2000007799>. (19.04.2014).

raudteerööbastest, millest kas peetakse kinni või ei peeta, sest osaliselt rööbastel sõita ei saa.¹⁰² Autor toetab seisukohta, et „õigus on riigi käes praktiliselt ainsaks vahendiks, mille kaudu ja mille abil ta saab korrastada, suunata, ka käskida õiguse subjekte.“¹⁰³ Teadmine sanktsioonidest omab otsest mõju inimekäitumisele ja selline mõju on oluliselt suurem isikul tekkinud häbi või piinlikkustundest, mis on tingitud teadmisest, et ühiskond ei aktsepteeri teatud käitumist.¹⁰⁴ Autor on veendunud, et ehitusõiguse üheks eesmärgiks peab olema isikute õiguspärase käitumise motiveerimine.

Kehtib põhimõte, et õigusvastane käitumine ei tohi anda eelist võrreldes õiguskuuleka käitumisega. Järelikult EhS-i rikkudes ehitatud hoonete tagantjärele seadustamise menetlus ei tohiks olla samaväärne või lihtsam kui on seaduspärase ehitamise loamenetlus, sest muidu kaotab EhS-i järgimine mõtte ja tulemuseks on mittetoimiv (ebaefektiivne) õigus. Isik, kelle naaber saab omavoliliselt püstitatud hoone väiksemate piirangute, aja- ja rahakuluga (sh vajalikud load), ei pruugi leppida, et tema seaduskuulekas käitumine toob talle kaasa suuremad kitsendused hoonele ja ehitamisele, aja- ja rahakulust rääkimata. Tõenäoliselt kaalub ta tõsiselt, kumba teed valida.

Riigi õigustloov tegevus peab järgima konkreetseid eesmärgi.¹⁰⁵ Riik suunab kodanike käitumist objektiivse õiguse kaudu, mis peab andma selge signaali ja motivatsiooni õiguskuulekaks käitumiseks. Enamasti piisab sellest „kui õiguse subjekt teab, mis teda ootab, kui ta õiguspäraselt ei käitu.“¹⁰⁶ Ei tohi ära unustada, et „õigus peab vastama ühiskonna õiglustundele.“¹⁰⁷ Autor nõustub seisukohaga, et just praktika toob välja, kuidas ühiskonnas õigusnorme järgitakse. Kui „õiguse looja eemaldub praktikast või ei järgi praktikat, loob ta parimal juhul ainult objektiivset õigust.“¹⁰⁸

Riik peab kaaluma, millist signaali ta oma kodanikele edastab ja millist käitumist ehitustegevuses soosib. Õigus, mis ei arvesta kujunenud praktikast, ega „tooda korda“ pole sobilik. Ühiskonnas levib hoiak, et tagantjärele hooneid seadustades on ehitades vähem bürokraatiat ning loaprotsess kiirem ja rahaliselt kasulikum.

¹⁰² A. Aarnio. „Õiguse tõlgendamise teooria.“ Tallinn: Juura 1996, lk 68.

¹⁰³ R. Narits, Õiguse entsüklopeedia, lk 40.

¹⁰⁴ Harold G. Grasmick & Robert J. Bursik, Jr. Conscience, Significant Others, and Rational Choice: Extending the Deterrence Model, Wiley: 1991, Law & Society Review, Vol. 24, No. 3, lk 857.

¹⁰⁵ A. Kiris jt (koost). Õigusõpetus. Tallinn: Külim 2007, lk 33.

¹⁰⁶ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 24.

¹⁰⁷ A. Kiris jt (koost). Viidatud töö, lk 28.

¹⁰⁸ K. Merusk., R. Narits. „Õiguse olemusest ja seaduse võimalustest.“ Riigikogu Toimetised 2, 2000. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11645&highlight=%C3%B5igusteaduse&op=archive2>. (04.05.2014).

2. Ehitusloata hoone seadustamine

2.1. Loa mõiste

Autori arvates iseloomustab ütlus „*Quod licet Iovi, non licet bovi*“¹⁰⁹ loa olemust. See mida ühele lubatakse, võib väljenduda teise suhtes piiranguna.

Haldusmenetluses antud luba määratletakse haldusorgani avalik-õigusliku tahteavaldusena, mis annab või tuvastab haldusvälise isiku õiguse soovitud tegevuseks läbi loamenetluse.¹¹⁰ Loa kehtivuse ajaks kindlustatakse loa esemeks oleva tegevuse õiguslik lubatavus ning kaitstakse adressaati tagasitaitmise nõuete eest.¹¹¹ Loa andmine viiakse praktikas läbi kahes astmes. Menetluse esimeses astmes tehakse otsustus loa andmiseks või andmisest keeldumiseks, mis vormistatakse nt käskkirja või otsusena ja teises astmes väljastatakse luba iseseisva dokumendina. Tegemist on ühe ja sama otsustusega, mida väljendatakse erinevatel dokumentidel.¹¹²

Seoses ehituslubadega on RK kinnitanud, et „linnavalitsuse korraldust ja selle alusel antud ehitusluba tuleb vaadelda lahutamatu tervikuna.“¹¹³ Ehitusloa väljaandmise vastu esitatud väited puudutavad loa õiguspärasust, mitte loa füüsilise üleandmise või sellele eelnenud toiminguid.¹¹⁴

Eelnevast tulenevalt on haldusmenetluses väljastatav luba pädeva haldusorgani poolt kindlaid reegleid järgides tehtud tahteavaldus, millega antakse või tuvastatakse isiku õigus teatud tegevuseks, kindlaks määratud tingimustel.

2.2. Ehitusloa mõiste

Ehitamine on EhS-i mõistes ehitise püstitamine või laiendamine¹¹⁵ või rekonstrueerimine¹¹⁶ või lammutamine või ehitise tehnosüsteemi või selle osa muutmise või tehnosüsteemi terviklik asendamine (EhS § 2 lg 6). Ehituslubadega lahendatakse ehitamisega

¹⁰⁹ *Quod licet Iovi, non licet bovi* (ld k) – mis on lubatud Jupiterile, pole lubatud härjale.

¹¹⁰ Pilving 2006, lk 21.

¹¹¹ Pilving 2006, lk 90.

¹¹² A. Aedmaa jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 260.

¹¹³ RKHKo [3-3-1-25-02](#) p 11.

¹¹⁴ RKHKo [3-3-1-14-02](#) p 12.

¹¹⁵ Ehitise laiendamine on olemasolevale ehitisele juurde- (külge-), peale- või allaehitamine (EhS § 2 lg 7).

¹¹⁶ Ehitise rekonstrueerimine on ehitise piirdekonstruktsioonide muutmise ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmise ja asendamine. Oluliseks rekonstrueerimiseks loetakse sellist rekonstrueerimist, mille maksumus on suurem kui üks kolmandik rekonstrueeritava ehitisega samaväärse ehitise keskmisest ehitismaksumusest (EhS § 2 lg 8).

kaasnevad mõjutused kolmandatele isikutele ja keskkonnale ning sellest tulenevad huvide ja õiguste konfliktid.¹¹⁷

Ehitusloa mõiste ei ole püsinud Eesti õiguses taasiseseisvumise järgsel perioodil muutumatuna. EhS-ile eelnevas, 1995. aastal vastuvõetud planeerimis- ja ehitusseaduses¹¹⁸ (edaspidi PlanEhS) oli ehitusluba seotud eelkõige isikuga ja anti KOVü poolt ehituse alustamiseks kinnisasja omanikule või isikule, kelle kasuks oli seatud hoonestusõigus.

EhS seob ehitusloa konkreetse ehitisega, mis püstitatakse ehitusloale märgitud maaüksusele või veekogusse KOVü või riigi nõusolekul. Ehitusluba on ka KOVü või riigi nõusolek laiendada või rekonstrueerida või lammutada ehitusloale märgitud olemasolevat ehitist või selle osa (EhS § 22 lg 1).¹¹⁹ Järelikult ei too kinnistu ja hoone omanike vahetus kaasa uue ehitusloa väljastamise vajadust. EhS § 23 lg 3 kohaselt antakse ehitusluba, v.a erandjuhtudel, ehitusloa taotlejale. EhS § 12 lg 2 ls 2 sätestab, et ehitusluba ei anna õigust ehitada ilma maaüksuse või ehitise omaniku loata. Eelnevast võiks tuletada, et ehitusloa taotlejate ring saab olla laiem kinnisasja või ehitise omanikest. Siiski kehtestab 01.05.2009. aastal kehtima hakanud EhS § 23 lg 1¹ *expressis verbis*, et ehitusloa taotluse võib esitada üksnes maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik või korteriomanik. Järelikult on loa taotlejate ring EhS-s kindlaks määratud ja langeb ära vajadus lisanõusolekuks. Ehitusloale kui dokumendile ei märgita taotleja andmeid, vaid eelkõige ehitisregistri kood, ehitise aadress ja koordinaadid. EhS-i eelnõu 805 SE (edaspidi 805 SE) seletuskirjas peeti oluliseks kanda ehitusloale piisaval hulgal ehitist iseloomustavat informatsiooni, et oleks tagatud hilisem tõhusa järelevalve teostamise võimalus.¹²⁰ Võrreldes PlanEhS-ga täpsustati EhS-is *ehitamise* mõistet, eraldati luba isikust ja seoti see ehitisega.

555 SE § 38 lg 1 kohaselt annab ehitusluba õiguse ehitada ehitist, mis vastab ehitusloa andmise aluseks olevale ehitusprojektile. Autor leiab, et ka EhS-s on ehitusluba seotud ehitusloa aluseks oleva ehitusprojektiga (EhS § 23 lg 2 p 2) ja seega 555 SE sisulist muudatust kaasa ei too. 555 SE § 38 lg 2 täpsustab juhud, millal on ehitusluba nõutav. Selleks on seadustiku juurde toodud tabel ehitusteatise, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkuse kohta. Autori arvates võiks 555 SE § 38 lg 2 puhul rääkida täpsustavast muudatusest, mis konkretiseerib olukorrad, millal on ehitusluba kohustuslik.¹²¹

¹¹⁷ RKHKo [3-3-1-42-03](#) p 18.

¹¹⁸ Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006. - Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/28423>. (04.05.2014).

¹¹⁹ Ehitusloa vorminõuded. MKMm 24.12.2002 nr 63. - RTL 2003, 4, 40, § 1 lg 1 kordab EhS-i sõnastust üle.

¹²⁰ Ehitusseaduse eelnõu 805 SE I seletuskiri. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011650020. (04.05.2014).

¹²¹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE algtekst. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>. (04.05.2014).

Ehitusloa instituut on kehtestatud kõikides võrdlusriikides (vt sissejuhatus), v.a Iirimaa, kus on nõutud tegevuse alustamise teatis. Sarnaselt Eesti õigusega annab ehitusloa võrdlusriikides õiguse ehitada sellel näidatud mahus ja kohal ning loa andmise käigus tuleb lahendada naabrusõigustega seonduvad küsimused.¹²²

Saksamaal reguleerivad ehitusõigust liidumaade ehituskorrad ja 2002. aastal võeti ehitusõiguse ühtlustamiseks vastu mudelehituskord *Musterbaurodnung* (edaspidi MBO). MBO § 59 lg 1 kohaselt vajab ehitiste rajamine, muutmine või kasutusotstarbe muutmine ehitusloa.¹²³ Nt Hiinas tuleb ehitusloa eelheakskiitmise etapis esitada eelprojekt ja joonised, mis peavad olema kooskõlastatud keskkonnaasutuste, tehnilise- ja tuleohutuse järelevalve poolt. Planeerimisbüroo kontrollib seejärel üldehitustööde kava ja ehitusprojekti ning väljastab ehitusloa. Ehitamist tuleb alustada maksimaalselt kolme kuu jooksul ja enne seda läbitakse ehituskomisjon, kus hinnatakse kogumis üle kõik eelnevalt saadud load. Komisjon kontrollib lisaks rahaliste vahendite olemasolu, töövõtjatega, projekteerijatega, järelevalvega ja tarnijatega sõlmitud lepinguid, tõendeid kvaliteedi ja keskkonnanõuete tagamise kohta jm dokumente, mis tõendavad ehitamiseks valmisolekut.¹²⁴

2.3. Ehitusloa kui haldusakt

Vastavalt kehtivatele haldusmenetluse seadusele¹²⁵ (edaspidi HMS) ja EhS-ile on ehitusloa iseseisev haldusakt, mille vastuvõtmise menetluslikud ja sisulised nõuded (formaalse ja materiaalse õiguspärasuse eeldused) tulenevad eelkõige EhS-ist.¹²⁶ RK on juhtinud tähelepanu, et isegi seadusandja poolt määratud akti liik ei takista kohtul akti hindamist tema sisu järgi. Nt tekitab segadust üldakti kehtestamine üksikaktina, sest luuakse mulje, et kohaldumine igäihte suhtes puudub. Samas ei tohi ka välistada isiku halduskohtusse pöördumise võimalust oma õiguste kaitseks sellega, et konkreetse isiku õigusi puudutav akt nimetatakse üldaktiks.¹²⁷ Ehitusloa kui haldusakt HMS § 51 lg 1 ja halduskohtumenetluse seadustiku¹²⁸ (edaspidi HKMS) § 6 lg 1 tähenduses on täitevvõimu teostamise peamine instrument. Haldusaktide kontrolli võimalusega tagatakse haldusajades õiguskaitse efektiivne toimimine. Haldusakt omab suurt mõju üksikisiku õigustele, sest võimaldab „määrata

¹²² Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 73-74.

¹²³ Musterbauordnung. Vastu võetud 11.2002. Viimane muudatus on tehtud 21.09.2012. - Arvutivõrgus: <http://is-argebau.de/lbo/VTMB102.pdf>. (04.05.2014).

¹²⁴ K, Wang. Navigating the construction process. China Law & Practice. Jun2012, Vol. 26 Issue 6, p 4-4.

¹²⁵ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

¹²⁶ TlnHKm 3-06-2228/3 p 8.

¹²⁷ RKPJKo 3-4-1-6-10 p 43.

¹²⁸ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 23.12.2013, 38.

õiguslikult siduvalt ja kestvalt kindlaks haldusõigussuhte osaliste õigused ja kohustused.¹²⁹ Loa väljastaja võib enne asja lõplikku otsustamist lahendada asja ka osahaldusaktiga, nt antakse ehitusluba teatud tööde tegemiseks või hoone osa rekonstrueerimiseks (HMS § 52 lg 1 p 1). Seda tehakse siis, kui kogu hoonet puudutav projektdokumentatsioon ei ole valmis või ei vasta nõuetele. Haldusakti andmisest keeldutakse samuti haldusaktiga (HMS § 43 lg 2). H. Maurer nimetab ehitusluba kontroll-loaks, sest eelnev keeld ei tulene eesmärgist hoone ehitamist üleüldse vältida, vaid „enne tegevuse algust on vajalik ametlikult kontrollida, kas see tegevus üksikjuhul rikub teatud materiaal-õiguslikke vorme.“ Keeld ise on suhteline, kui keeldumise alused puuduvad ja kontrolli resultaat on positiivne, siis antakse nõusolek.¹³⁰

Ehitusloa andmine on KOVü diskretsiooniotsus¹³¹ (HMS § 4). Mitte teokoosseisu-, vaid eelkõige õiguslike tagajärgede otstarbekas valik, mida teostatakse seadusandja poolt määratud eesmärgi raamides.¹³² Kaalutlusõigust ei tohi kuritarvitada pahatahtlikkusest või isiklikest subjektiivsetest kaalutlustest lähtudes. RK on väljendanud seisukohta, et kui KOVü keeldub algul ehitusloa väljastamisest ja annab hiljem loa, ilma et oleks toimunud muutusi õiguslikus või faktilises olustikus, on ta käitunud õigusvastaselt, sest ehitusluba oleks saanud anda ka varem.¹³³

HMS § 11 lg 1 p-i 3 kohaselt peab loamenetlusse kaasama isiku, kelle õigusi või kohustusi võib luba puudutada. Vastavalt HMS § 40 lõikes 1 sätestatule peab haldusorgan enne loa andmist andma menetlusosalisele võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Õigusliku puutumuse kontrollimiseks rakendatakse kolmeastmelist testi, kus selgitatakse:

- a) kas meede mõjutab isikut, ehk kas on olemas faktiline mõju?
- b) kas loa andmisega kaasneb isiku põhi- või muu subjektiivse õiguse piiramine?
- c) kas õiguste riive on menetleja jaoks ettenähtav?¹³⁴

RK on leidnud, et „kaalutlusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine“ otsustuses.¹³⁵ Ehitusloa menetluses teostatakse nt naabrite ja hoone omaniku huvide riive proportsionaalsuse hindamist lammutusotsustuse tegemisel, hoone täpse asukoha määramisel ehitusalas või õigusvastase ehitustegevuse käigus toime pandud õigusrikkumise raskuse hindamisel naabritele hüvitise maksmise otsustamisel. RK on täpsustanud, et „põhiõiguse või vabaduse piiramise põhjuseks võib olla mõni teine

¹²⁹ K. Merusk, I. Pilving, (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013, lk 66.

¹³⁰ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 139.

¹³¹ RKHKo [3-3-1-64-02](#) p 16.

¹³² K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine. Tallinn: Juura 1997, lk 24.

¹³³ RKHKo [3-3-1-13-06](#) p 14–16.

¹³⁴ I. Pilving. Õppematerjal kohtunikele 2003. Haldusõiguse põhiprobleeme. Tartu: Eesti Õiguskeskus 2004, lk 8.

¹³⁵ RKHKo [3-3-1-11-03](#) p 43.

sama kaaluga õigusväärtus. Piirangu põhjustena saab arvesse võtta teiste isikute põhiõigusi ja vabadusi või põhiseaduse norme, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid."¹³⁶

Autor on seisukohal, et ehitusloa väljastamisel on erinevate huvide riive hindamisel proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine ja kolmanda isiku kaasamine oluline enne loa väljastamist. Siis kaalutakse loa andmise lubatavust taotleja poolt soovitud tegevuseks. Kui ehitusloaga taotletav tegevus ei ole sobiv, vajalik või mõõdukas, jäetakse luba väljastamata või viiakse loa taotlemise dokumentidesse sisse vajalikud muudatused. RK on täpsustanud, et otsuse kirjalik motiveerimine ei kanna mitte ainult tagantjärele otsuse kontrollimise eesmärki, vaid suunab loa andja enesekontrolli teostamisele ja otsuse mõjude ning tehtava valiku läbimõtlemisele.¹³⁷ Diskretsiooniotsusest peab tulenema, kuidas konkreetsele lahendusele jõuti.

Õigusvastaselt püstitatud hoone on ehitatud ilma loata ja ehitustegevusest puudutatud isikute õiguste riive on toimunud või kestab.¹³⁸ Tagantjärele viiakse proportsionaalsuse kontrolli läbi eelkõige vaide- või kohtumenetluses. Juba rajatud hoone nõuetele vastavuse hindamine ning mõjude kaalumine ei sisalda endas ehitusloa ennetava kontrolli mõtet ja eesmärki, vaid seadustatakse omavolist tekkinud olukorda. Vajatakse argumente KOVü nõusolekuks, milles ühiskond lepiks omavolist tekkinud olukorraga. Juba püstitatud ebaseaduslikule hoonele ehitusloa väljastamisest keeldumine ei lahenda aga õigusvastast olukorda ega vii seda normidega kooskõlla. Autor juhib tähelepanu, et ka kasutusloa tuvastab valmis ehitatud hoone nõuetekohasust (EhS § 32 lg 1), tehes õiguslikult siduvalt kindlaks kasutusloa lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (HMS § 52 lg 1 p 2). Vastavalt EhS-i mõttele hinnatakse kasutusloa menetluses juba püstitatud hoone vastavust ehitisele ettenähtud nõuetele, mille rikkumine võib kaasa tuua loa väljastamise võimatuse (EhS § 3, § 34 lg 1 p-d 1, 5, 6¹, 8). Loa andmine või andmatajätmine sõltub sh kolmanda isiku õigustatud huvidest, mille rikkumine on juba toimunud või kestab. Järelikult, hoolimata sellest, et ehitustegevus viidi läbi ilma ehitusloata, sobib EhS-i mõtte kohaselt kasutusloa menetlus hoone nõuetele vastavuse tuvastamiseks.

R. Maruste on leidnud, et kontroll-loa eesmärk sisaldab endas eelkõige ärahoidvat, ennetuslikku funktsiooni, et minimeerida mittevastavuste tekkimist.¹³⁹ Ka Riigikontroll on leidnud, et realselt töötav kaitse keskkonna väärtustele tagatakse enne ehitama hakkamist ehitustööde mõju kaaludes, mille alusel väljastatakse luba ehitada üksnes sinna, kus avalikke

¹³⁶ RKTko [3-4-1-2-01](#) p 15.

¹³⁷ RKHKo [3-3-1-54-03](#) p 36.

¹³⁸ Igasugune õiguste ja vabaduste piiramine ei ole veel põhiõiguse rikkumine.

¹³⁹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 169.

huve ei kahjustata.¹⁴⁰ Seda seisukohta toetab ka U. Ramsauer, kes on näinud ehitusloa eesmärgina ennetavat, õigusvastaste olukordade ärahoidmise funktsiooni.¹⁴¹ Sellest tulenevalt pole püstitatud hoone seadustamisel otstarbekas viia lihtsalt vormi täitmiseks läbi ehitusloa menetlust. EhS-i mõtte kohaselt tegeleb ehitusloa menetlus ehitamise õiguspärasuse hindamisega just enne ehitustegevuse alustamist, mida rõhutab ka H. Maurer.¹⁴² Järelikult on õigusvastaselt püstitatud hoone seadustamisel otstarbekas rakendada proportsionaalsuse kontrolli ja kaasata kolmandaid isikuid mitte ehitus- vaid kasutusloa menetluses. Seal võetakse ette korrigeerivad tegevused, mis võivad seisneda mh hoone ümberehitamises või (osalises) lammutamises. Autori arvates on oluline, et sellisel juhul toimub menetlus EhS-i mõtte kohaselt isegi siis, kui ebaseadusliku hoone omanik suunatakse kasutusloa menetlusest ehitusloa taotlemisele.

2.4. Ehitusloa olemus

E. Hien on määratlenud ehitus- ja kasutusloa tingimuslikeks, sest kontroll toimub skeemi „kui – siis“ järgi. Nt kui ehitusprojekt vastab tingimustele ning puuduvad seadusega sätestatud takistused, siis antakse ehitusloa. Kaalutusõiguseta tehtud otsuste puhul on tingimus seadusega etteantud eeldustest tugevam ja kaalutusotsuste puhul nõrgem.¹⁴³ Tallinna Ringkonnakohus on ehitusloa määratlenud otsustusena, mis kõrvaldab omaniku põhiõigustele ja vabadustele seadusega kehtestatud piirangud ja sellest tulenevalt ei ole tegemist omanikule antava täiendava privileegiga.¹⁴⁴ R. Alexy on selgitanud, et algset indiviidi piiramatut ja piirideta vabadust kitsendatakse teiste indiviidide vajaduste tõttu, ning ka Eesti põhiõiguste kataloog rajaneb sellel skeemil. Esmaselt sõnastatakse õigus piiramatuna ning reservatsioonideta, nt PS § 32 lg 2 ls 1: „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada“ ja edasi järgneb piiriklausel, mis algselt piiramatuna sõnastatud õigust piirab või lubab piirata, nt PS § 32 § ls 2: „Kitsendused sätestab seadus.“¹⁴⁵ Ka Saksamaa põhiseaduse (edaspidi GG) artikli 14 lg-s 1 sätestatakse omandiõigus esmalt piiramatuna ehk omandi- ja pärimisõigus on tagatud, millele järgneb piiriklausel: sisu ja piirid määrab seadus.¹⁴⁶ GG-s tagatud omandiõiguse traditsiooniliseks elemendiks on vabadus ehitada.¹⁴⁷ Sarnaselt Eestiga ei ole omandiõiguse kaitsealas suvaline ja piiramatu ehitusvabadus, vaid

¹⁴⁰ Riigikontrolli aruanne 2007, lk 38 p 120.

¹⁴¹ U. Ramsauer. Viidatud töö, lk 479.

¹⁴² H. Maurer. Viidatud töö, lk 140.

¹⁴³ E. Hien. Viidatud töö, lk 455.

¹⁴⁴ TlnRKO 2-3/217/2005 p 18.

¹⁴⁵ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne, p 5.1., 5.2.

¹⁴⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vastu võetud 23. mail 1949, viimane muudatus 11.07.2012. - Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>. (04.05.2014).

¹⁴⁷ O. Kimminich. Art 14/57. - T. Maunz., G. Dürig. Grundgesetz. Kommentar. München: C. H. Beck, 2009.

kaitstud on üksnes seaduse alusel toimuv ehitustegevus.¹⁴⁸ Ehitamise õigus on põhimõtteliselt krundi omandiga seotud ja sellest tulenevalt on omanikul seaduslikul alusel õiguslik ootus ehitusloa saamiseks.¹⁴⁹ Saksa kohtupraktika kohaselt ei kõrvalda ehitusloa formaalset takistust põhiseadusliku ehitusvabaduse kasutamisel, vaid annab õiguse ehitustööde läbiviimiseks kindlaksmääratud kinnistul, konkreetses mahus. Ehitusloa taotluse aluseks olnud ehitusprojekt muutub ehitusloa resolutsiooni osaks. Loaga katmata osas kehtib jätkuvalt üldine ehitamise preventiivne keeld.¹⁵⁰ Ka RK on selgitanud, et ehitusloast tuleneb üksnes õigus ehitamiseks, mitte ehitise kasutuselevõtmiseks või selles majandustegevuse alustamiseks.¹⁵¹ Uue ehitusloa andmine ei välista ehitusloa vaidlustamisel ja ehitise lammutamise nõudmisel kaebeõigust, mis sõltub haldusaktist või selle andmata jätmisest tulenevast isiku õiguste rikkumisest (HKMS § 7 lg 1).¹⁵² Ei ole keelatud ühele kinnistule mitme ehitusloa väljastamine. Millise loa alusel ehitustegevust alustatakse, sõltub omaniku valikust.¹⁵³

Eelnevast tuleneb, et ainult siis, kui ehitusloa adressaat peab kinni ehitusloaga sätestatud piiridest, on tema tegevuse õiguspärasus tagatud. Ehitamiseks peab olema luba (EhS § 12 lg 2). Ebaseaduslikult hoonet püstitades teostab omanik omavoli. Autor on seisukohal, et EhS-i mõtte kohaselt antakse ehitusloaga luba ehitustegevuseks, mitte läbiviidud ehitustegevus ei ole loa andmise aluseks. Ka H. Maurer on leidnud, et ehitusloa tuvastab hoone plaani kooskõla kehtiva õigusega (olles justkui kvaliteedimärk) ja annab õiguse projekti elluviimiseks. Formaalse ehituskeelu eesmärgiks on ehitusloa andmise menetluse tagamine.¹⁵⁴ See kehtib autori arvates eeldusel, et ehitustegevust ei ole veel läbi viidud. Juhul kui ehituskeeldu on juba rikutud, kaotab ehitusloa menetlus sisu, sest juba püstitatud hoonetele ei ole enam ehitamiseks luba vaja. Vastavalt HMS § 5 lg-le 2 tuleb haldusmenetlus viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Järelikult ei ole lihtsalt vormi pärast otstarbekas viia ehitusloa menetlust läbi juba püstitatud ebaseaduslikule hoonele, kui hoone nõuetele vastavust saab tuvastada ka kasutusloa menetluses.¹⁵⁵

Lisaks leiab autor, et EhS-i mõtte kohaselt kontrollitakse ehitusloa menetluses tulevikus toimuva ehitamise õiguslikku alust. Õigusvastaselt püstitatud hoonet seadustades

¹⁴⁸ W. Ewer. Viidatud töö, lk 446-447.

¹⁴⁹ P. Axer. Art. 14/45. - V. Epping, C. Hillgruber. Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. Edition: 19. München: C.H.Beck 2013.

¹⁵⁰ Pilving 2006, lk 183-184.

¹⁵¹ RKHKo 3-3-1-13-06 p 15.

¹⁵² TlnRko [3-06-188/46](#) p 18.

¹⁵³ Pilving 2006, lk 201.

¹⁵⁴ H. Maurer. Viidatud töö, lk 140.

¹⁵⁵ Käesoleva töö p 2.3.

otsitakse juba läbi viidud ehitustegevusele õiguslikku alust valminud hoonest ja ehitusprojektist. Autor juhib tähelepanu, et määruse „Nõuded ehitusprojektile“ § 16 lg-st 1 tulenevalt antakse ehitusloa menetluses hinnang ehitusprojektile üksnes eelprojekti mahtu arvestades.¹⁵⁶ Kasutusluba antakse ehitamise aluseks olnud projektile (EhS § 33 lg 2 p 2). 555 SE seletuskirjas täpsustatakse, et kuigi ehitusloa võib anda eelprojekti staadiumis olevale ehitusprojektile, siis kasutusloa andmise aluseks peab olema, olenevalt hoone keerukusest, kas põhi- või tööprojekt.¹⁵⁷ Järelikult otsitakse ehitusloa menetluses juba püstitatud hoonele õiguslikku alust ehitusprojektist, mille järgi ehitamist läbi ei viidud.

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et juba püstitatud hoonete puhul ei ühti EhS-i mõtte, sisu ja eesmärgiga see, kui ebaseaduslikult rajatud hooneid seadustades otsitakse õiguslikku alust ehitamisele valminud hoonest ja ehitusprojektist, mille järgi realselt ei ehitatud. Haldustegevus peab olema efektiivne ja pole mõtet raisata lihtsalt vormi täitmiseks aega ja ressursse sisutihjaks muutunud menetlusele.

2.5. Ehitusloa ulatus

Õiguspärane ootus võib tekkida ainult siis, kui avaliku võimu kandja on andnud selgesõnalise lubaduse või on olemas tava, mille jätkumist võib sarnases olukorras eeldada. Kui isiku õiguspäraseid ootusi ei täidetud, peab keeldumist põhjendama. Seega ei ole õiguspärane ootus isiku piiramatul õigus.¹⁵⁸ RK on kinnitanud, et ehitusloa adressaadil ei saa tekkida ehitusloa vaidlustamise tähtaja jooksul ega ka ehitusloa vaidlustamiseks algatatud kohtumenetluse vältel õiguspärast ootust, et ehitusluba jääb kehtima.¹⁵⁹

Vastavalt EhS § 28 lõikele 1 võib väljastaja ehitusloa kehtetuks tunnistada, kui ehitise ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või ehitise omanik ei täida ehitusjärelevalvet või riikliku järelevalvet teostava ametiisiku ettekirjutust (EhS § 61 lg 1, § 64 lg 3).¹⁶⁰ See kehtib ka juhul kui loa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid või muutuvad ehitusloale kantud ehitise olulised tehnilised andmed. Samuti siis, kui ehitamise käigus muudetakse või soovitakse muuta ehitise kasutamise otstarvet või ajutise ehitise ehitamise käigus muudetakse ehitise kasutamise aega. Kehtetuse võib kaasa tuua ka muinsuskaitseadusest¹⁶¹ tulenevate kohustuste ja piirangute rikkumine või uue ehitusloa

¹⁵⁶ Nõuded ehitusprojektile. MKMm 17.09.2010 nr 67. - RT I 2010, 67, 507 ... RT I, 22.01.2014, 6.

¹⁵⁷ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 97-98.

¹⁵⁸ A. K. Srivastava. Doctrine of "legitimate expectation." J.T.R.I. JOURNAL – First Year, Issue 2: 1995. - Arvutivõrgus: <http://www.ijtr.nic.in/articles/art13.pdf>. (04.05.2014).

¹⁵⁹ RKHKo 3-3-1-25-02 p. 24.

¹⁶⁰ Sätted kaotavad kehtivuse 01.07.2014.

¹⁶¹ Muinsuskaitseadus. - RT I 2002, 27, 153 ... RT I, 21.03.2011, 8.

väljastamine EhS § 23 lõikes 8¹ nimetatud alusel.¹⁶² Ehitusluba väljastatakse või keeldutakse selle väljastamisest 20 päeva jooksul alates ehitusloa taotluse ja ehitusprojekti või ehitusprojekti ekspertiisi esitamise päevast (EhS § 23 lg 8). Luba on tähtajatu, aga kaotab kehtivuse, kui ehitamist ei alustata kahe aasta jooksul väljastamise päevast alates (EhS § 25). Ehitusloa andmed avalikustatakse EhR-i veebilehel (EhS § 22 lg 4).

RK asus 2005. a seisukohale, et pärast ehitise valmimist on ehitusloa kehtivus lõppenud ja ehitusloa tühistamine kohtu poolt ei ole võimalik, sest valminud ehitise vastavust ettenähtud nõuetele kinnitab kasutusluba ja ehitusloa õiguslik toime ammendub ehitisele kasutusloa väljastamisega. Pärast kasutusloa andmist ei ole enam võimalik ehitusluba kehtetuks tunnistada. Vaid põhjendatud huvi olemasolul võib taotleda ehitusloa õigusvastasuse tuvastamist. Vaidlustamaks kasutusloa saanud ehitist, tuleb esitada kaebus kasutusloa tühistamiseks. Ka haldusorgan võib tunnistada kasutusloa kehtetuks. Kasutusloa tühistamisel tuleb haldusorganil teha isikule ettekirjutus õiguspärase olukorra saavutamiseks, mis võib endaga kaasa tuua kas ehitise ümberehitamise või isegi lammutamise.¹⁶³ Riigikohtunikud J. Pöld ja H. Salmann jäid eriarvamusele, mis seisnes selles, et ehitusluba ei kaota ehitisele kasutusloa andmisel kehtivust, sest EhS § 25 lg-d 1 ja 2¹⁶⁴ on erinormiks HMS § 61 lg 2 suhtes, sätestades, et ehitusluba on tähtajatu.¹⁶⁵ Autor nõustub siiski Riigikohtu enamuse seisukohaga.

Järelikult kehtib ehitusluba kui haldusakt loaga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni ehk ehitustööde lõpetamiseni (HMS § 61 lg 2). Ehitusloa toime ammendub kasutusloa väljastamisega. Autor leidis eelnevalt p-s 2.4., et juba püstitatud hoonete seadustamisel muutub ehitusloa taotlemine sisutühjaks etapiks, sest ei ole mõtet anda eelnevat luba juba realiseerunud tegevusele. Hoone seadustamiseks sobib EhS-i mõtte kohaselt otstarbekamalt kasutusloa menetlus, kus saab hinnata hoone vastavust nõuetele ja võtta sellest tulenevalt vastu otsus. Lihtsalt vormi täitmiseks ei peaks juba püstitatud hoonele ehitusluba taotlema. RK seisukoht, et ehitise vastavust nõuetele kinnitab kasutusluba, toetab autori arvates tema eelnevalt toodud mõtet, et juba püstitatud hoonete puhul võib ehitusloa menetluse kui sisutühjaks muutunud etapi ära jätta.¹⁶⁶ Kui kasutusloa menetluses selgub vajadus viia hoone

¹⁶² Kui ehitusloa taotlemise aluseks olnud ehitusprojekti muutes muutuvad ehitise olulised tingimused, nagu nt tuleohutus, energiatõhusus, ehitise kasutusotstarve, mõjuvad koormused (kandevõime) või ehitusloa taotluses näidatud muud olulised tehnilised näitajad, taotleb ehitusloa omanik uue ehitusloa (EhS § 23 lg 81).

¹⁶³ RKHKo [3-3-1-63-10](#) p-d 16, 19, 21.

¹⁶⁴ Riigikohtunik Pöld on arvamusel, et 805 SE menetlemise materjalidest saab teha järelduse, et eelnõu menetlemisel loobuti taotluslikult ja teadlikult sellise regulatsioonist kehtestamisest, mille järgi ehitusluba kaotab kasutusloa saamisel kehtivuse.

¹⁶⁵ RKHKo [3-3-1-63-10e](#).

¹⁶⁶ Käesoleva töö p-d 1.5.1., 2.3., 2.4.

nõuetele vastavaks, suunatakse omavoli teostanud isik EhS-i regulatsiooni kohaselt ehitusloa menetlusse, mis on sellisel juhul ka sisuliselt, EhS-i eesmärgi arvestades, õigustatud.

2.6. Ehitusloa eesmärgid

2.6.1. Ehitusloa kui kokkulepe

805 SE seletuskirjas on ehitusloa sisustatud ühiskondliku nõusolekuna konkreetsele maatükile ehitise püstitamiseks. Oluliseks on peetud, et rajatav ehitise oleks KOVü-le esitatud ehitusprojekti kohane, sest muidu on võimalik, et puudub ühiskonna poolt aktsepteeritud nõusolek just sellise ehitise rajamiseks ja ei ole käitunud ehitusloale vastavalt.¹⁶⁷ Autor on seisukohal, et ebaseaduslikult püstitatud hoone puhul ei saa rääkida *ex ante*¹⁶⁸ antud „ühiskonna nõusolekust“ või kokkulepest, mis lubab konkreetsele maatükile üksnes ehitusprojektile vastava hoone rajamist. Ehitusprojekti ei ole ühiskond õigusvastaselt püstitatud hoone puhul eelnevalt kooskõlastanud ja hoone ise on püstitatud ilma nõusolekuta. *Ex post*¹⁶⁹ nõusoleku ja kokkuleppe „vormistamine“ sisaldab endas autori arvates pettuse tunnuseid, sest ühiskonda püütakse viia eksimusse eksisteerimatu kokkuleppe olemasolus ja selline käitumine pole heale haldusele kohane ning on vastuolus EhS-i mõtte ja eesmärgiga. Õigusvastaselt püstitatud hoonet seadustades asendatakse ehitamisele eelnev kokkuleppe tagantjärele formaalse õigusliku aluse loomisega. Autor toetab õiguskantsleri seisukohta, et PS § 14 sätestab õiguse heale haldusele ja „väljendab ideed, et õige, korrakohane ja aus menetlus (formaalne õiguspärasus) aitab kaasa sisuliselt õige (materiaalne õiguspärasus) tulemuse saavutamisele.“¹⁷⁰ Eelnevat kokkuvõttes leiab autor, et EhS-i rikkudes püstitatud hoonetele tagantjärele ehitusloa menetlemine ei sisalda endas EhS-i regulatsioonis sisalduvaid ühiskonna nõusoleku ja kokkuleppe elemente, erinedes seega EhS-i ehitusloa menetluse sisust ja eesmärgist.

2.6.2. Ehitusloa kui ehitustegevuse ennetav sisuline kontroll

RK on leidnud, et ehitusloa eesmärgiks on enne ehitustööde algust kontrollida projekteeritava ehitise ja kavandatavate ehitustööde vastavust normidele, planeeringutele ja nõuetele. Eelkontroll aitab vältida asjaolude pöördumatuks muutumist, mille võib tekitada

¹⁶⁷ Ehitusseaduse eelnõu 805 SE I seletuskiri.

¹⁶⁸ *Ex ante* (ld. k) enne teo toimumist, eelnevalt.

¹⁶⁹ *Ex post* (ld. k) pärast teo tegemist, pärast seda, seejärel.

¹⁷⁰ Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. - Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/2007>. (04.05.2014).

võimalik õigusvastane ehitustegevus või mittenouetekohane ehitis. Samas korrastatakse kinnisasja omaniku ja puudutatud isikute omavahelisi suhteid.¹⁷¹

Autor on korduvalt rõhutanud, et tagantjärele ebaseaduslike hoonete seadustamisel kaob eelkontrolli sisu ja eesmärk.¹⁷² Loa andjal on võimatu teostada EhS-i mõtte kohaselt ehitusloa menetluses eelkontrolli juba püstitatud hoonele. Ehitusloa taotlemine tekitab nonsensi, sest püütakse minevikus aset leidnud sündmusi „eelnevalt“ reguleerida. Näitena võiks tuua metafoori, kus ema otsustab täna, mida poeg eile sööma hakkab. Loa väljastaja nn „eelnev“ kooskõlastamine muutub bürokraatlikuks vormistamiseks. RK on rõhutanud, et kui ehitusloa andmise menetlus oleks tarbetu bürokraatlik asjaajamine, siis ei vastaks see ehitusloa taotlemise eesmärgile.¹⁷³ Autori hinnangul saaks juba püstitatud hoone nõuetele vastavuse hindamisel viia läbi üksnes tagantjärele tuvastamistoiminguid ja sellega tegeletakse EhS-i kohaselt kasutusloa menetluses.

RK on rõhutanud ehitusloa menetluses sisulise kontrolli läbiviimise ja uurimisprintsipi rakendamise tähtsust.¹⁷⁴ Loa väljastaja peab ehitusnormidest ja -nõuetest kinnipidamist kontrollides rakendama uurimisprintsipi ja omal initsiatiivil välja selgitama otsustamiseks vajalikud asjaolud.¹⁷⁵ Kooskõlastavad asutused ei anna kompetentset hinnangut ehitustehnilisele ohutusele, nii nagu kindlustusleping ei tõkesta kahju tekkimist ja omanikujärelevalve lepingu sõlmimine ei välista hoone kokkuvarisemist.¹⁷⁶ Vastutus õiguspärase ehitus- ja kasutusloa väljaandmise eest lasub eelkõige loa väljastajal, kes on kohustatud välja selgitama kõik olulised asjaolud.¹⁷⁷ Sellest tulenevalt ei või KOVü piirduda üksnes formaalse kontrolliga, sest ehitusprojekti koostaja pädevus ei taga automaatselt ehitise nõuetekohasust või huvide tasakaalustamist.¹⁷⁸ Autor nõustub RK seisukohaga, et ehitusprojekti nõuetekohasust ei taga projektis endas sisalduv kinnitus määrusega ettenähtud osade olemasolust või koostaja registreeringu väljatoomine.¹⁷⁹

Autor nõustub, et loamenetluses ei või piirduda üksnes formaalse kontrolli läbiviimisega. Samas muutub ennetav kontroll (sh sisuline) ehitusloa menetluses juba püstitatud hoonetele vormistamiseks, mis ei ole kooskõlas EhS-i ja HMS-i mõttega. Sellest tulenevalt jääb autor seisukohale, et õigusvastaselt püstitatud hoonete seadustamisel ei ole

¹⁷¹ RKHKo 3-3-1-25-02, p 12.

¹⁷² Käesoleva töö p-d 1.5.1., 2.3 - 2.5.

¹⁷³ RKHKo [3-3-1-42-03](#) p 36.

¹⁷⁴ RKHKo [3-3-1-42-03](#) p 36.

¹⁷⁵ RKHKo 3-3-1-42-03 p 36.

¹⁷⁶ RKHKm [3-3-1-67-01](#) p 4.

¹⁷⁷ RKHKo [3-3-1-38-03](#) p 22.

¹⁷⁸ RKHKo [3-3-1-42-03](#) p 36.

¹⁷⁹ RKHKo [3-3-1-46-13](#) p 20.

ehitusloa menetlus kooskõlas ehitusloa ennetava kontrolli sisu ja eesmärgiga ja tuleks juba püstitatud hoone tagantjärele seadustamisel ära jätta.¹⁸⁰

2.6.3. Ehitusluba ja huvikonfliktide lahendamine

RK on toonud ehitusloa eesmärgina välja ehitise külgnivate kinnisasjade omanike õiguste kaitse.¹⁸¹ Naabrusõigused moodustavad spetsiifilise osa eraõiguslikest kinnisomandi kitsendustest (AÕS §-d 143–154). P. Pärna arvates on naabrusõiguste puhul tegemist seadusjärgse kompromissiga, sest nad ei kaitse kinnisasja omanike huve ühepoolset.¹⁸² Naabrite suhteid reguleeritakse lisaks eraõigusele ka avalik-õiguslikult planeeringute ja erinevate ehitusvaldkonna lubade kaudu, kus avalik võim suunab ehitamisest ja ehitisest tulenevaid mõjutusi, sh ehitise paiknemist, suurust ja kasutamise eesmärki või tuleohtusnõudeid. Kui naabrusõiguste kaitse on reguleeritud avalik-õiguslikult ja sellest tuleneb isikutele avalik-õiguslik subjektiivne õigus, siis võimaldab see isiku pöördumist haldusorgani poole.¹⁸³ Nt Venemaa Föderatsiooni tsiviilõiguses võib negatoornõue olla suunatud juba eksisteeriva omandi kasutamise takistuse eemaldamiseks ja ilmse ohu korral ka võimaliku omandirikkumise ärahoidmisele tulevikus. Omanik saab taotleda keeldu ühe või teise ehitise rajamisele juba projekteerimise staadiumis, kui ehitis takistab omaniku omandi kasutamist.¹⁸⁴

Omanik ei saa Eesti õiguses alati AÕS § 68 lg-le 1 tugineda, mis lubab nõuda kõigilt teistelt isikutelt omandiõiguse rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Kui EhS-st tuleneva avalik-õigusliku normiga on asja kasutamise õigust piiratud, käsitletakse AÕS §-i 68 omandiõigust sisustava üldnormina, mida avalik-õiguslikud kitsendused erisätetena täpsustavad ja sellest tulenevalt ei saa isiku tegevus avalik-õiguslike kitsenduste olemasolul rikkuda naabri omandiõigust tsiviilõiguslikus suhtes.¹⁸⁵ Autori leiab, et naabrite ja võimalike puudutatud isikute suhete korrastamine ja nendega arvestamine ei toimi olukorras, kus omavoli on juba teostatud ja talumiskohustus ei tulene avaliku õiguse normidest. Ebaseaduslikust tegevusest puudutatud isikud on asetatud sundseisu ja nende otsustamisvabadus on redutseeritud peaaegu nullini. Autor leiab, et sundseisus ei saa sõlmida oma tahte kohaselt kokkuleppeid. Ebaseadusliku hoone rajamisega puudutatud isikutele on

¹⁸⁰ Käesoleva töö p-d 1.5.1., 2.3 - 2.5.

¹⁸¹ RKHKo [3-3-1-25-02](#) p 12.

¹⁸² P. Pärna. Asjaõigusseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2004, lk 269.

¹⁸³ S. Mihkli, A. Nõmm. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – Juridica 2010/VIII, lk 597-598.

¹⁸⁴ A. A. Муллануров. „Вещно-правовые способы защиты права собственности на недвижимое имущество.“ Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2004. № 1. - Arvutivõrgus: http://www.allpravo.ru/library/doc99p0/instrum4123/item4127.html#_ftn1. (04.05.2014).

¹⁸⁵ Pilving 2006, lk 212.

jäetud kaks võimalust: kas kaitsta oma õigusi kohtus või leppida olukorraga. See ei ole autori hinnangul EhS-i regulatsiooni silmas pidades ehitusloa eesmärki ja sisu järgiv lahendus.

Autor pooldab seisukohta, et „õiguse käsitlemine ei ole vastavate reeglite mehhaaniline käsitus, vaid see seisneb huvide tasakaalustamise kunstis.“¹⁸⁶ RK on juhtinud tähelepanu, et naabri omandiõiguse ja huvide kaitset ei välista kvantitatiivsete normide kehtestamata jätmine. Kui otsusest nähtub ebaõiglaselt suur kahju naabrile, siis ehitusluba ei anta.¹⁸⁷ Autor ei näe võimalust, kuidas saaks juba valmis hoone puhul naabri (põhi)õigustega eelnevalt arvestada ja mida annab sellisel juhul ehitusloa väljastamisest keeldumine. Ebaseaduslike hoonete seadustamisel püütakse saavutada praktikas olukord, kus omavoliliselt püstitatud hoonel tekiks konkreetses asukohas tagantjärele õiguslik alus, mis on vastuolus EhS-is toodud ehitusloa ennetava eesmärgiga. Autor leiab, et kui lubada õigusliku aluseta püstitatud hoone püsima jäämist konkreetses asukohas, siis peaks seda kinnitav menetlus olema ka loogiline, arusaadav ja seaduse mõttega kooskõlas. Formaalselt läbiviidav ehitusloa menetlus selline ei ole. Eelnevat arvesse võttes ei saa õigusvastaselt püstitatud hoonetele ehitusloa taotlemise menetlus lahendada ennetavalt huvikonflikte ja ei sobi sellest tulenevalt hoonete seadustamise menetlusse.

2.7. Ehitusloa menetlus

2.7.1. Dokumentide formaalne kontroll

Formaalne kontroll tuvastab loa saamiseks vajalike eelduste olemasolu. Sisuline kontroll peab andma veendumuse, et loa aluseks olevad dokumendid vastavad ka tegelikult nõuetele. Ehitusloa menetluses kuulub dokumentide formaalse kontrolli alla kooskõlastuste, nõusolekute, pädevuse ja formaalsete kohustuste täitmise tuvastamine KOVü poolt.

2.7.1.1. Taotlus ja riigilõiv

EhS-i § 23 lg 2 sätestab ehitusloa saamiseks vajalikud toimingud, milleks on riigilõivu tasumine, ehitusloa taotluse, ehitusprojekti ja vajadusel energiamärgise esitamine.¹⁸⁸ EhS § 23 lg 1¹ lubab ehitusloa taotluse esitada maaüksuse või ehitise omanikul või ehitise kaasomanikul või korteriomanikul. Nõuded ehitusloa taotlusele tulenevad EhS §-st 26 ja määrusest.¹⁸⁹

¹⁸⁶ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 30.

¹⁸⁷ RKHKo 3-3-1-64-02 p 16.

¹⁸⁸ Energiatõhususe miinimumnõuete järgimine ei ole nõutav kõigi sisekliima tagamisega hoonete puhul, nt kultus- ja tavandihoonetel, tööstushoonetel, suvilatel (EhS § 3 lg 7¹).

¹⁸⁹ Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord. MKMm 24.12.2002 nr 66. - RTL 2003, 3, 24.

Ehitusloa taotlus sisaldab taotleja- ja ehitise andmeid, sh ehitise aadress, katastritunnus, koordinaadid, nimetus ning olemasolul EhR-i kood. Ära näidatakse kasutamise otstarve, olulised tehnilised andmed¹⁹⁰ ning kavandatav kasutuselevõtmise aeg. Ajutisele ehitisele ehitusloa taotlemisel märgitakse ehitise kasutamiseks taotletav aeg. Kuna ehitusloa menetluses on oluline alusdokument ehitusprojekt, tuuakse välja selle koostaja andmed ja ehitusuuringute teostamise puhul neid teinud ettevõtja andmed. Lisaks esitatakse andmed riigilõivu tasumise kohta. Ehitusloa taotluse ja ehitusprojekti võib esitada koos, sh elektrooniliselt ning lisada taotluse ehitise või selle osa või ehitise ja selle teenindamiseks vajalike rajatiste ehitamise kohta (EhS § 26 lg 3). Kui taotlus ei vasta nõuetele või on teadvalt esitatud valeandmeid, siis ehitusloa väljaandmisest keeldutakse (EhS § 24 lg 1 p 5, 6). Vastavalt haldusmenetluse põhimõtetele teavitatakse taotlejat esinevatest puudustest ja antakse koos tähtaja määramisega võimalus puuduste kõrvaldamiseks. Kui puudusi tähtjaks ei likvideerita, võib jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 15, RLS § 11 lg 2). Riigilõivu tasumata jätmine toob kaasa ehitusloa väljastamisest keeldumise (EhS § 24 lg 1 p 8). Autor ei näe erinevust taotluse ja riigilõivu formaalses kontrollis õiguspäraselt ja õigusvastaselt püstitatud hoonete loamenetluses.

Riigilõivuseaduse¹⁹¹ (edaspidi RLS) §-ide 2 ja 3 kohaselt on riigilõiv tasutav summa mh taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise või muu toimingu eest, mida tehakse tasuja taotlusel õiguse, asja või muu hüve saamiseks. Riigilõivumäär sätestatakse kas kulupõhiselt, kus arvestatakse seost toimingu tegemisel kaasnevate kuludega või lähtutakse riigilõivu määra kehtestamisel toimingu eesmärgist, saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist (RLS § 4). Riigilõivu võtja ei tohi võtta toimingu eest listasu (RLS § 8). 805 SE I seletuskirja kohaselt võeti ehitus- ja kasutusloa riigilõivu suuruse määramisel arvesse kulupõhisust.¹⁹²

Autor on toonud töös korduvalt rõhutanud, et juba püstitatud hoonete ehitusloa taotlemine erineb menetluse sisus ja eesmärgis EhS-is sätestatust. Oleks õiglane, et õigusvastaselt püstitatud hoonete loamenetluse riigilõiv oleks oluliselt suurem lõivust õiguspäraselt käitunud isikutele. PS kommentaarides ollakse seisukohal, et „lõivu või selle suuruse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, kas lõivu maksmise kohustus takistab põhjendamatult isikul mõne põhiõiguse realiseerimist.“¹⁹³ Autor leiab, et omavoliliselt püstitatud hoone loamenetlusele suurema riigilõivu kehtestamine ei puuduta õiguskaualekalt käituvaid isikuid. EhS-i regulatsiooni rikkudes hoonet püstitav isik ei realiseeri oma põhiõigust. Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (202 SE) esimesel lugemisel

¹⁹⁰ Ehitise tehniliste andmete loetelu. MKMm 24.12.2002 nr 69. - RTL 2003, 3, 26.

¹⁹¹ Riigilõivuseadus. - RT I 2010, 21, 107 ... RT I, 27.12.2013, 26.

¹⁹² Ehitusseaduse eelnõu 805 SE I seletuskiri.

¹⁹³ L. Lehis § 113/8.4 - Ü. Madise, jt (toim). Viidatud töö.

leiti, et mõjutusnormid omavad tähtsust ka riigilõivude puhul. Nt eritellimuse järgi valmistatud auto numbrimärk on kordades kallim tavalisest registreerimismärgist.¹⁹⁴ Sellest tulenevalt leiab autor, et hoone tagantjärele seadustamisel tuleb loamenetluses riigilõivumäär kehtestada mitte kulupõhiselt, vaid lähtudes toimingu eesmärgist, sellest saadavast omaniku hüvest ja kaalukast avalikust huvist. Autor pooldab lõivu suuruse kui lisavahendi abil isikute õiguskuulekusele suunamist, mida ainuüksi ehitusjärelevalve oma tegevusega efektiivselt tagada ei suuda. Lõivu erinevus on põhjendatud sellest ebaseadusliku hoone omaniku saadava kasuga omavoliliselt püstitades hoonet seadustades. Riigilõivu määra tõstmine on põhjendatud ka kaaluka avaliku huviga, mis eeldab, et õigusvastane käitumine on ühiskonnas taunitud. Õiguskuulekasse ja õigusvastasesse käitumisse ei tohi suhtuda ühetaoliselt. Kõrgem riigilõivumäär edastab lisaks isikutele signaali, et tulevikus on kasulik valida ehitamisel seaduslik tee.

Kuigi hoone tagantjärele seadustamisel ei erine taotluse ja riigilõivu tasumise formaalne kontroll nõuetekohasest ehitusloa taotluse menetlusest, tuleks ebaseaduslikult püstitatud hoone seadustamisel loobuda lõivu suuruse määramisel kulupõhisuse põhimõttest.

2.7.1.2. Kooskõlastused, nõusolekud ja lisadokumendid

Kooskõlastus on menetlustoiming (HMS § 106). Ehitusprojektile võib vaja minna mitmeid kooskõlastusi taotluse lahendamiseks (HMS § 16). RK on sedastanud, et kooskõlastuste kui toimingute andmise fakt ei taga iseenesest ehitusloa õiguspärasust¹⁹⁵ ega tekita haldusorganile kohustust akti andmiseks¹⁹⁶ ning ei oma loa andmise seisukohalt iseseisvat õiguslikku tähendust.¹⁹⁷ Kooskõlastuste iseseisva vaidlustamise võimalus pole otstarbekas ja tooks kaasa protsessi venimise ja ebaefektiivsuse. Erandlikult on võimalik menetlustoimingut vaidlustada siis, kui on tegemist olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise tagantjärele võimatuks. Menetlustoiming võib rikkuda ka menetlusosalise õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.¹⁹⁸ Kui kooskõlastuskirja tingimused toovad kaasa haldusakti muutmise, kehtestamata jätmise või õigusvastasuse

¹⁹⁴ S. Kallas. Riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (202 SE) esimene lugemine. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=941018400#pk2000006092>. (04.05.2014).

¹⁹⁵ RKHKm [3-3-1-67-01](#) p 4.

¹⁹⁶ RKHKo [3-3-1-61-07](#) p 23.

¹⁹⁷ RKHKo [3-3-1-38-03](#) p 22.

¹⁹⁸ RKHKo [3-3-1-96-08](#) p 17.

kooskõlastuse puudumise tõttu, on isikul põhjendatud huvi kooskõlastuse õigusvastasuse tuvastamiseks.¹⁹⁹

Järgnevalt mõned näited kooskõlastuste aluseks olevatest õigusaktidest:

a) Päästeamet annab või keeldub kümne päeva jooksul ehitusloa taotlemisel esitatavale ehitusprojektile ja ehitise kasutusloale heakskiidust, kui ehitise suhtes on õigusaktiga kehtestatud tuleohutusnõuded (päästeseadus § 5).²⁰⁰ Ka tuleohutuse seaduse § 5 annab päästeametile pädevuse ehitusprojekti või ehitise kasutusloa kirjalikuks heaks kiitmiseks.²⁰¹

b) Ehitusluba ei saa ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta väljastada kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis olevale ehitisele.²⁰²

Võrdluseks Eestiga toob autor Hiina, kus on ehitusloa taotlemiseks vaja 33 kooskõlastust ning keskmiselt kulub loa taotlemisele 311 päeva.²⁰³ Eestis jääb kooskõlastuste keskmine arv, arvestades hoone iseärasusi nii ehitus- kui kasutusloa menetluses, alla kümne ja ehitusloa menetlemiseks kulub, olenevalt KOVü suurusest, kaks nädalat kuni kaks kuud, arvestades, et loa taotlemise alusdokumente ei muudeta.

Kooskõlastuste saamata jäämine pädeva asutuse poolt võib tekkida nii EhS-i regulatsiooni järgi toimides, kui tagantjärele ebaseaduslikku hoonet seadustades, lihtsalt kooskõlastamata jätmisel on erinevad tagajärjed. EhS-i regulatsiooni kohaselt tegutsedes toob kooskõlastuse saamata jäämine kaasa olukorra, kus on vaja ehitusprojekti muuta, et saavutada kooskõla nõuetega ning seejärel saab uuesti asuda kooskõlastust taotlema. Kui ehitusprojekti muutmine ei ole võimalik, tuleb konkreetsest projektist loobuda ja mõelda sellise projekti realiseerimisele, millele oleks kooskõlastuste saamine võimalik. Valmis hoone tagantjärele seadustamisel tuleb aga kooskõlastuste saamata jäämisel muuta hoonet ennast nt ümberehituse või osalise lammutamise läbi, et saavutada kooskõla nõuetega. Kui sellisel viisil ei ole hoone muutmine võimalik, tuleb hoone täielikult lammutada. Lammutamine ei ole aga alati otstarbekas lahendus. RK on juhtinud tähelepanu, et ka omavolilise ehitise lammutamine piirab oluliselt omandiõigust ja tekitab alati omanikule kahju.²⁰⁴ Järelikult, kui ühel juhul piisab projekti või ehitamise soovi muutmise, siis teisel juhul tuleb muuta juba püstitatud hoonet, mis on tunduvalt aja- ja ressursimahukam.

¹⁹⁹ RKHKo [3-3-1-1-10](#) p 18

²⁰⁰ Päästeseadus. - RT I 2010, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 206.

²⁰¹ Tuleohutuse seadus. - RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 16.04.2013, 7.

²⁰² Looduskaitse seadus. - RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 16.05.2013, 16.

²⁰³ K, Wang. Navigating the construction process. China Law & Practice. Jun2012, Vol. 26 Issue 6, p 4-4. - Arvutivõrgus: <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ee/eds/detail?vid=11&sid=4d4c4c2e-e1a8-40a2-bf7a-a464c7ca627a%40sessionmgr110&hid=107&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmU%3d#db=a9h&AN=77424028>. (04.05.2014).

²⁰⁴ RKHKo [3-3-1-64-02](#) p 10.

Järgnevalt toob autor näite Harku valda ehitusloata rohekoridori ehituskeelualale püstitatud püramiidelamust, millega seostub „parasiitarhitektuuri“ mõiste, kus müümisel reklaamitakse koha väärtusi, mida tegelikkuses rajatavad hooned järk-järgult hoopis hävitavad.²⁰⁵ Kui kooskõlastust hoonele ei saa, mis on iseenesest reaalne, tuleb ebaseaduslik ehitis lammutada või muuta planeeringuga kehtestatud ehituskeeluala. Mõlemad võimalused on halvad. Valmis hoone lammutamine on äärmuslik abinõu ja tõenäoliselt kaebab lammutusettekirjutuse adressaat haldusorgani kohtusse, sest „põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste kaitse oleks illusoorne, kui isikul puuduks tema õiguse rikkumisel kaebeõigus.“²⁰⁶ Riigivastutusnõude esitamise eeldusi kontrollib autor testi abil: esiteks peab olema tegemist avalik-õigusliku suhtega, mis lammutusettekirjutuse tegemisel KOVü poolt on täidetud; teiseks peab olema rikutud isiku subjektiivset õigust. Lammutusettekirjutus piirab omandiõigust. Samas, kui on tegemist keelualale rajatud hoonega, siis ei saa isikule tuleneda kindlust, et meetmeid avaliku võimu poolt tarvitusele ei võeta; kolmandaks peab nõue olema suunatud avaliku võimu kandja vastu, kelleks KOVü ka on.²⁰⁷ Samas RK praktikat arvesse võttes on lõppotsuse prognoosimine siiski ettearvatu. Mida võiks KOVü veel teha? Ehituskeeluala muutmine ühe omavolilise ehituse tõttu võib luua ohtliku pretsedendi, mis toob kaasa teiste kinnisomanike survele konkreetse roheala võimaliku kadumise, kahjustades seeläbi KOVü territooriumil elavate teiste elanike „iga inimese õigust elada keskkonnas, mis vastab tema tervise ja heaolu vajadustele.“²⁰⁸ Kui hoone on aga jõudnud vahepeal omandada heausklik ostja, on KOVü tegutsemise võimalused veelgi keerulisemad.

Ehitusloa menetluses maaüksuse või ehitise omaniku nõusolekut (EhS § 12 lg 2) vaja ei lähe, sest arvestades EhS § 23 lg-t 1¹ keegi teine peale omaniku ehitusluba taotlema ei saa. Ka lisadokumentide esitamisel ei näe autor nõuetekohaselt ja nõudeid eiravalt püstitatud hoonete loamenetluses olulisi erinevusi. Lisadokumendi näitena toob autor välja vajadusel esitatava energiamärgise, mida võib väljastada ehitus- või kasutusloa menetluses. Energiamärgise vormi ja väljaandmise korra²⁰⁹ kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister ning Vabariigi Valitsus kehtestab loetelu hoonete liikidest,²¹⁰ mille puhul energiamärgise olemasolu on nõutav²¹¹ (EhS § 3¹). Ehitusloa menetluses

²⁰⁵ J. Lass. (koost). Viidatud töö, lk 8.

²⁰⁶ E. Andresen. Riigivastutus. Tartu, 2009, lk 9.

²⁰⁷ E. Andresen. Riigivastutus. Tartu, 2009, lk 13.

²⁰⁸ P. Roosma § 53/8.1. - Ü. Madise, jt (toim). Viidatud töö.

²⁰⁹ Energiamärgise vorm ja väljastamise kord. MKMm 23.04.2013 nr 30. - RT I, 30.04.2013, 2 ... RT I, 22.01.2014, 5.

²¹⁰ Loetelu suurte rahvahulkade kogunemisega seotud üle 500-ruutmeetrise kasuliku pinnaga sisekliima tagamisega hoonete liikidest, mille puhul on nõutav energiamärgise olemasolu. VVm 12.07.2012 nr 53. - RT I, 17.07.2012, 1.

²¹¹ EhS § 3 lg 7¹ kohaselt ei ole energiatõhususe miinimumnõuete järgimine nõutav mälestistes vastavalt muinsuskaitseadusele, kultus- ja tavadihoonetes, hoonetes, mille kasutusiga on kuni kaks aastat või mida

lähtutakse energiamärgises hoone projekteeritud energiavajadusest ja kasutusloa menetluses hoone tegelikust energiatarbimisest. Autor pooldab viimast varianti.

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et hoone tagantjärele seadustamisel ei erine kooskõlastuste, nõusolekute ja lisadokumentide formaalne kontroll EhS-i nõuetekohasest kontrollist, kuid kooskõlastuse andmata jätmine toob kaasa erinevad lahendused. Lisaks pooldab autor energiamärgise väljastamist kasutusloamenetluses, kus lähtutakse mitte hoone projekteeritud energiavajadusest, vaid tegelikust energiatarbimisest.

2.7.1.3. Ehitusprojekti formaalne kontroll

Ehitusprojekt on ehitise või selle osa ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogum, millel on kolm staadiumi, mis erinevad üksteisest detailsuse ja andmete ulatuse poolest. Neist kõige üldisem on eelprojekt ning kõige detailsem tööprojekt. Ehitusprojekt täidab EhS-s erinevaid funktsioone: esiteks võimaldab ta väljastada ehitusluba, teiseks saab selle alusel ehitada, kolmandaks ehitist kasutada ja hooldada, neljandaks kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ning viiendaks tuvastada ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele (EhS § 18 lg 1 ja 3). EhS käsitleb ehitusprojekti kahes tähenduses: ehitusloa või kasutusloa menetluses kasutatav projekt.

Ehitusprojekti formaalse kontrolli läbiviimisel omab esiteks tähtsust ehitusprojekti koostaja või kontrollija pädevus (EhS § 24 lg 1 p 3) ja teiseks kooskõlastuste olemasolus veendumine (EhS § 24 lg 1 p 1). Ehitusprojekti koostaja või kontrollija pädevuse tuvastamise käigus veendutakse, kas vastutav spetsialist võib tegeleda projekteerimise juhtimise ja kontrolliga (EhS § 47 lg 1), st kas ta omab erialast kõrgharidust ja kolmeaastast töökogemust (EhS § 47 lg 2 p 2).²¹² Pädevust saab kontrollida aadressil <http://mtr.mkm.ee/>. Autor leiab, et ehitusprojekti formaalne kontroll hoone tagantjärele seadustamisel ei erine EhS-i kohasest ehitusloa taotluse menetlusest, v.a kooskõlastuste saamata jäämise tagajärgede osas.

2.7.2. Dokumentide sisuline analüüs

Tartu Ringkonnakohus on rõhutanud, et KOVü ei tohi ehitusloa andmisel piirduda üksnes projekti vastavuse formaalse kontrolliga.²¹³ Tuleb läbi viia ka loa taotluseks vajaliku

kasutatakse elamiseks vähem kui neli kuud aastas, tööstushoonetes, töökodades ja madala energiavajadusega, eluruumideta põllumajandushoonetes, hoonetes, mille kasulik pind on kuni 50 m².

²¹² Kui isik soovib tegutseda vastutava spetsialistina ja on omandanud pädevuse välisriigis, kohaldatakse tema suhtes välisriigi kutsevalifikatsiooni tunnustamise seadust (EhS § 47 lg 2¹).

²¹³ TRKo [2-3-2/2003](#) p 5.

ehitusprojekti sisuline analüüs, mis võib tuua kaasa ehitusprojekti ekspertiisi (EhS § 21) või ehitusuuringute (EhS § 20) tegemise vajaduse.

2.7.2.1. Ehitusprojekti sisuline analüüs

RK on rõhutanud, et ehitusprojekti nõuetekohasust ei taga projektis endas sisalduv kinnitus määrusega ettenähtud osade olemasolust või koostaja registreeringu väljatoomine.²¹⁴ Arhitekt on kohustatud koostama projekti ehitusnormidele ja -nõuetele vastavalt, kuid ehitusnormide ja -nõuete kohaldamine vajab siiski tõlgendamist ja väärtusotsuste tegemist loa andja poolt.²¹⁵ Järelikult peab loa väljastaja viima ka ise läbi projekti sisulist kontrolli.

Ehitusprojekti koostamisel arvestatakse detailplaneeringus toodud tingimusi, KOVü lisatingimusi, mis täpsustavad ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke nõudeid, mida detailplaneering ei sisalda ning maaüksuse ehitusgeoloogiliste ja -geodeetiliste tööde tulemusi (EhS § 19 lg 1, 2). Kui detailplaneeringu koostamise kohustust antud maa-alale ei ole,²¹⁶ siis taotletakse KOVü-lt projekteerimistingimused. Tegemist on konkreetsele ehitisele kohaldatavate arhitektuursete ja ehituslike nõuetega, kus võetakse aluseks planeeringutes või muul viisil maakasutust korraldavates dokumentides sisalduvaid tingimusi (EhS § 19 lg 3). Kui planeeringuga võrreldes kitsendatakse projekteerimistingimustega ehitusõigust, peab loa väljastaja seda kirjalikult põhjendama (HMS § 56 lg 1). RK on leidnud, et EhS peaks vähemalt üldisel tasandil sätestama, mida võib projekteerimistingimustega reguleerida. Kuna seda tehtud ei ole, on projekteerimistingimuste reguleerimiseseme määratlemine jäänud suures osas KOVü-de pädevusse ja projekteerimistingimustes saab reguleerida üksnes neid küsimusi, milleks on seadusest, määrusest või KOVü määrusest tulenev õiguslik alus.²¹⁷

Nt Uus-Meremaal on projekteerimistingimused konkreetse ehitusobjekti suhtes kõiki avalik-õiguslikke ja kavandatava töö või naabruses olevate kinnistutega kohalduvaid nõudeid ja tingimusi koondav dokument, mitte planeeringu lünga täitmist võimaldav vahend nagu Eesti õiguses.²¹⁸

555 SE seletuskirjas tuuakse välja, et vaidlusobjektiks on saanud ehitusprojekti staadiumite küsimus ehk kui detailne ja kompleksne peab ehitusprojekt olema, et selle alusel ehitusluba anda.²¹⁹ Autori hinnangul on ehitusprojekti ja ehitusloaga seonduvad küsimused

²¹⁴ RKHKo [3-3-1-46-13](#) p 20.

²¹⁵ RKHKo [3-3-1-42-03](#) p 36.

²¹⁶ Kui on olemas ehitusõigust määratlev detailplaneering, siis projekteerimistingimusi nõuda ei saa.

²¹⁷ RKHKo [3-3-1-28-06](#) p 12.

²¹⁸ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 47.

²¹⁹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 29.

reguleeritud määruses „Nõuded ehitusprojektile,“ kus sätestatakse, et ehitusloa menetluses on nõutav eelprojekti staadium (määruse § 16). Autor näeb selles EhS-i eesmärki, viia projekt arutelule võimalikult varases staadiumis. Kui selgub muudatuste sisseviimise vajadus, siis eelprojekti muutmine ei ole nii kulukas kui nt põhi- või tööprojekti muutmine. Juba püstitatud hoone puhul seda eesmärki enam täita ei saa, sest hoone on valmis ehitatud. Nüüd ei muudeta nõuetega vastavusse viimiseks enam ainuüksi ehitusprojekti, vaid juba püstitatud hoonet.

Autor on seisukohal, et tagantjärele seadustamise menetluses, kui hoone on juba püstitatud, kaob eelprojekti sisulise analüüsi mõte ja eesmärk. Tegemist ei ole enam kavandatavale ehitustegevusele eelneva hinnangu andmisega, vaid pigem tuleb tagantjärele tuvastada omavoliliselt ehitatud hoone vastavust nõuetele, mis on omane EhS-i kasutusloa menetlusele. Eelprojekti maht ei sobi selleks ülesandeks oma väikese üldisuse astme ja detailsuse tõttu. Lisaks tuleb arvesse võtta, et ehitustegevus on toimunud kas põhi- või tööprojekti alusel.²²⁰ Nagu autor on korduvalt rõhutanud, sobib juba valminud ehitise nõuetekohasuse kontrolliks EhS-is ette nähtud kasutusloa taotlemise menetlus.²²¹

2.7.2.2. Ehitusprojekti ekspertiis

Ehitise omanikul on kohustus tellida vajadusel ehitusprojektile ekspertiis (EhS § 29 lg 1 p 8), mille käigus hinnatakse vastavust ettenähtud nõuetele (EhS § 21 lg 1).²²² „Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kord“ sedastab § 2 lg-s 3, et ekspertiisi võib läbi viia mistahes projekti staadiumis. Määruse § 1 lg 3 toob välja ehitusprojekti ekspertiisi tegemise eesmärgi, milleks on hinnangu andmine ehitusprojekti või selle osa vastavuse kohta esitatud nõuetele, kusjuures pole keelatud teha ettepanekuid ehitusprojekti muutmiseks või täiendamiseks. Ekspertiisi vajalikkuse otsustab (ehitus)loa väljastaja või TJA. Tartu Ringkonnakohus on rõhutanud, et ehitusloa tühistamist ei välistada asjaolu, et KOVü on tuginenud ebaõigele ekspertarvamusele.²²³

EhS-ist tuleneb, et teatud juhtudel on ekspertiisi tegemine kohustuslik, teistel juhtudel loetakse ekspertiisi täiendavaks. Vahe tuleb sellest, kes tasub ekspertiisi teostamiseks tehtud kulud. Kohustusliku ekspertiisi läbiviimisel jäävad kulud hoone omaniku kui kohustatud isiku kanda. Täiendavalt tellitud ekspertiisi kulud tasub loa väljastaja, kui ekspertiis tuvastab vastavuse kehtestatud nõuetele (EhS § 23 lg 7 ja § 60 lg 2). Sellest tulenevalt leiab autor, et kehtiva regulatsiooni alusel pole KOVü huvitatud täiendava ekspertiisi tellimisest.

²²⁰ Käesoleva töö p 2.4., 2.7.2.2. Ehitamise aluseks oleva projekti küsimustel peatub autor pikemalt p-s 3.5.2.2.

²²¹ Käesoleva töö p-d 1.5.1., 2.3 - 2.5., 2.6.2.

²²² Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kord. MKMm 20.02.2012 nr 16. - RT I, 23.02.2012, 5.

²²³ TRKo [2-3-2/2003](#) p 5.

EhS on kohustusliku ehitusprojekti ekspertiisi tegemise eeldused sätestanud määratlemata õigusmõistetena,²²⁴ millele ei saa anda ammendavat definitsiooni, kuid neid on võimalik kirjeldada ja võib juriidilise argumendina kasutada, kui õigusnorm seda lubab.²²⁵ Nt suurte rahvahulkade kogunemisega hooned on 805 SE seletuskirja kohaselt kauplused ja spordiväljakud,²²⁶ suurõnnetuse ohtu sisustab kemikaaliseadus²²⁷ ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete nimekirja leiab päästeameti kodulehelt.²²⁸

555 SE seletuskirjas tuuakse välja, et vaidlusobjektiks on saanud, millises staadiumis tuleks teha ehitusprojektile ekspertiis.²²⁹ Õigusselgus eeldab, et õigusaktid oleks sõnastatud piisava täpsusega, tagamaks isiku arusaamise õigustest ja kohustustest ning riigi tegevuse piisavat ennustatavust,²³⁰ sest konkreetne ja ammendavus annab teavet nõutava käitumise suhtes, piirates riigivõimu omavoli.²³¹ Kuigi K. Meruski arvates on „otsese vastuse taotluse esinemine ükskõik millises õigusaktis paratamatu,“²³² nõustub autor seisukohaga, et õigusselguse põhimõtet rikutakse, kui õigusakt ei reguleeri juhtumeid, mida sellelt eeldatakse.²³³

Millises ehitusprojekti staadiumis tuleks õigusvastaselt püstitatud hoonete viia läbi ehitusprojekti ekspertiis, vajab autori arvates selgitamist. Juba valmis ehitatud hoonete puhul on sisulise kontrolli läbiviimine ehitusprojekti kõige üldisemas, väiksema ulatuse ja detailsuseastmega staadiumis tõenäoliselt ebaefektiivne, sest eelprojekt on mõeldud eelneva kontrolli läbiviimiseks. Ka 555 SE seletuskirjas täpsustatakse, et ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse, peab olema põhjalikum ehitusloa taotluse projektist.²³⁴ Ehitusloa menetluses omab tähtsust eelprojekti staadium, järelkult on ehitamiseks sobivad järgnevad staadiumid, põhi- ja tööprojekt. Sellest tulenevalt on otstarbekas teostada ekspertiisi ehitusprojektile, mille järgi konkreetselt ehitati. Juba valminud hoonete puhul täidab HMS § 5 lõikest 2 tulenevat nõuet viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, ekspertiisi tegemine ehitamise aluseks olnud ehitusprojektile, mis annab hoonest täpseima ülevaate.

²²⁴ EhS § 21 lg 2.

²²⁵ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - *Juridica*, 2005/III, lk 187-189.

²²⁶ Ehitusseaduse eelnõu 805 SE I seletuskiri.

²²⁷ Kemikaaliseadus. - RT I 1998, 47, 697 ... RT I, 16.05.2013, 4.

²²⁸ Suurõnnetuse ohuga ettevõtte on kemikaaliseaduse alusel ettevõtte, kus ohtlikke kemikaale käideldakse künniskogusest suuremas koguses. Ettevõtted jagunevad A- ja B-kategooriasse. Suurõnnetuse ohuga ettevõtete ohtlikkuse kategooria määratlemine tuleneb majandus- ja kommunikatsiooniministri 08.06.2011. a määrusest nr. 40. Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise kord. - RT I, 10.06.2011, 10 ... RT I, 15.01.2014, 20.

²²⁹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 29.

²³⁰ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 100.

²³¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, lk 290.

²³² K. Merusk jt (koost). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Eesti Õiguskeskus 1999, lk 13.

²³³ U. Lõhmus. (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Iuridicum 2003, lk192.

²³⁴ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 97-98.

555 SE seletuskiri sedastab, et üldjuhul piisab ehitusprojektile formaalsest kontrollist ning ainult põhjendatud juhtudel on pädeval asutusel õigus nõuda täiendavat²³⁵ ehitise ekspertiisi.²³⁶ On selge, et põhjendatud juhtude alla ei käi kohustuslik ekspertiis, sest selle tegemise eeldused on EhS-s eraldi välja toodud (EhS § 21 lg 2).²³⁷ Järelikult peab olema tegemist millegi samaväärselt olulise asjaoluga, mis eeldab teatud ohuolukorra märkamisel ja riskiastme määratlemisel ekspertiisi tellimist. Autorile jääb arusaamatuks, kuidas saab ainult formaalse kontrolli põhjal, ilma sisulist kontrolli läbi viimata, tekkida loaandjal kahtlus, et projekt vajab täiendavat kontrolli. Ehitusprojekti formaalsed mittevastavused sh koostaja pädevus ja vajalike osade olemasolu ei eelda ekspertiisi tellimist, vaid toovad kaasa nõude mittevastavuse likvideerimiseks. Kui seda ei tehta, katkestatakse ehitusloa menetlus. „Põhjendatud vajaduse“ väljaselgitamine on hinnang, mille kujunemine eeldab teatavat analüüsi ja ehitusprojektis sätestatu mingil tasemel selgeks tegemist. Alles pärast seda saavad loaandjal tekkida kahtlused, mis võivad tuua kaasa „põhjendatud vajaduse“ ekspertiisiks. Juba püstitatud hoone puhul on ehitusprojekti ekspertiisi tellimine eelprojekti staadiumis sisutu tegevus ainuüksi seetõttu, et ehitamise aluseks oli tõenäoliselt põhi- või tööprojekt.²³⁸

Autor leiab, et hoone tagantjärele seadustamisel on otstarbekas teostada ehitusprojekti ekspertiis ehitamise aluseks olnud projektile, mida on otstarbekas läbi viia kasutusloa menetluses. Ekspertiisi tegemine peaks ebaseaduslike hoonete puhul olema kohustuslik ja selle kulude tasumine hoone omaniku kohustus olenemata ekspertiisi tulemustest. Tõendamise koormuse asetamine omavoliliselt tegutsenud isikule on autori arvates kooskõlas võrdse kohtlemise printsiibiga, mis kohustab võrdseid kohtlema võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt ning seadusandja ei tohi sellest tulenevalt käsitleda seaduskuulekat ja õigusvastast käitumist võrdväärselt. Lisaks pole isiku poolt teostatud omavoli korral majanduslikult õige ja otstarbekas panna KOVü-le lisakoormust, mille alus ei tulene mitte riigi ülesannete täitmisest, vaid EhS-i regulatsiooni järgimata jätnud isiku käitumisest.

Ehitusloa menetluse analüüsi kokku võttes leiab autor, et õigusvastaselt püstitatud hoone ehitusloa menetlus erineb EhS-i kohaselt püstitatud hoone menetlusest nii sisuliselt kui ka ehitusloa eesmärke silmas pidades. Sellest tulenevalt vajab ebaseaduslike hoonete loamenetlus eriregulatsiooni EhS-is.

²³⁵ Ehitusloa väljastajal võib enne ehitusloa väljastamist, põhjendatud juhtudel nõuda, lähtudes ehitise ohutusest, ehitusprojekti või selle osa ekspertiisi (EhS § 23 lg 6 p 1).

²³⁶ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 98.

²³⁷ Ehitusprojekti ekspertiis on kohustuslik suurte rahvahulkade kogunemise, suurõnnetuse ohu või muul moel kõrgendatud riskiga seotud ehitise ehitusprojektile (EhS § 21 lg 2).

²³⁸ Ehitamise aluseks olevaprojekti küsimustel peatub autor järgnevalt töö p-s 3.5.2.2.

3. Kasutusloata hoone seadustamine

3.1. Kasutusloa mõiste

EhS-ile eelnenud PlanEhS § 58 lg 1 määratles kasutusloa KOVü loana, mis antakse „ehitusloa alusel projekti kohaselt valminud ehitisele.“ PlanEhS § 58 lõigete 2-6 kohaselt anti kasutusloa ehitise ülevaatusel järgselt, pärast ehitusjärelvalve ettekirjutuste täitmist ja dokumentide üleandmist. Ehitist võidi kasutama hakata, sh osade kaupa, ainult kasutusloas näidatud otstarbel, mille muutmine eeldas uut kasutusloa.

EhS määratleb sarnaselt PlanEhS-ga kasutusloa kui KOVü või riigi nõusolekut, et valminud ehitist või selle osa vastab ettenähtud nõuetele ja ehitist või selle osa võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele (EhS § 32 lg 1). 01.05.2009. a muudatusega peeti oluliseks siduda valminud ehitist või selle osa ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektiga (EhS § 32 lg-d 1 ja 1¹). Täpsustusena on lisandunud, et valminud ehitist või selle osa peab vastama ehitisele ettenähtud nõuetele (EhS § 32 lg 1).

555 SE § 50 lg 1 sisustab kasutusloa mõistet läbi kasutusloa andmise eelduste: esiteks peab valminud ehitise ehitamine vastama ehitusloale ning teiseks peab ehitist olema võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt. 555 SE lisa 2 täpsustab võrreldes EhS-ga, milliste ehitiste või nende kasutamise otstarbe muutmisel on kasutusloa nõutav. Ka 555 SE lubab anda ehitise osale osakasutusloa, kui ehitist on võimalik ohutult kasutada (§ 50 lg-s 4).

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et kasutusloa mõiste on jäänud üldjuhul samaks ja seda on järgnevat seaduse regulatsioonidega täpsustatud.

3.2. Kasutusloa olemus

Kasutusloa on sarnaselt ehitusloaga haldusakt HMS § 51 lg 1 mõistes, millel autor on pikemalt peatunud töö p 2.3. Kuigi on tegemist soodustava haldusaktiga, võivad sellest tuleneda piirangud adressaadi subjektiivsetele avalikele õigustele läbi lubatud tegevuste sisustamise.²³⁹ Kasutusloa menetluses tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav hoone nõuetekohasus (HMS § 52 lg 1 p 2) ja antakse seejärel omanikule õigus hoone kasutamiseks kavandatud otstarbele (EhS § 32 lg 1, HMS § 51 lg 1). Hoone nõuetekohasuse tuvastamise alus tuleneb EhS § 32 lg-st 1 (HMS § 54).

²³⁹ Pilving 2006, lk 90.

Kasutusloa taotlemise kohustus kehtib omanikule nii ehitamise lõpetamisel (EhS § 29 lg 2 p 4) või juhul kui omanik heauskse ostjana on saanud kasutusloa puudumisest teada hiljem. Kasutusluba väljastatakse hoone kohta ja taotluse esitab ehitise omanik või ehitise kaasomanik või korteriomanik (EhS § 33 lg 8). Ajutisele ehitisele võib kasutusloa taotluse esitada ehitusloa taotleja (EhS § 33 lg 9). Hoone omanikul on üldine kohustus tagada kasutusloa olemasolu (EhS § 29 lg 1 p 11), v.a riigisaladusega või salastatud välisteabega seotud ehitised, riigikaitseelised ehitised ja elamiseks mittekasutatavad väikeehitised. Kasutusluba annab ehitisele kasutusõiguse üksnes loas ettenähtud otstarbel ja sinna kantavad andmed avalikustatakse riikliku ehitisregistri veebilehel. Vorminõuded on kehtestatud määrusega²⁴⁰ (EhS § 32 lg-d 2-5).

Kasutusloa väljastamata jätmise eeldustest on tähtsaimad ehitise mittevastavus kasutamiseks taotletud otstarbe nõuetele või avalikele huvidele ja ehitise või selle osa ehitamisele väljastatud projekteerimistingimustele mittevastava kasutamise otstarve taotlemine. 01.05.2009. a lisati väljastamise keeldumise eelduseks ehitamise aluseks olnud ehitusprojekti oluline erinevus ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektist. (EhS § 34 lg 1). Lähtudes põhjendatud juhtudel ehitise ohutusest, võib loa väljastaja nõuda ehitise või selle osa ekspertiisi.²⁴¹

RK on sedastanud, et üldjuhul antakse kasutusluba projektikohaselt valminud ehitisele selle kasutamiseks otstarbel, mida peeti silmas ehitusloa andmisel. Kui ehitusluba ei oleks tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane, peab KOVü kasutusluba väljastades viga analüüsima, kaaludes samaaegselt ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve.²⁴² Loa nõuetevastatus võib seisneda ka ehitise kasutamisest tuleneva kolmandate isikute õiguste ebamõistlikus kahjustamises või ehitise õigusliku aluseta rajamises võõrale maatükile. Õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele kasutusloa andmine on õigusvastane.²⁴³ Kui isik leiab, et haldusakt rikub tema õigusi või piirab vabadusi, võib ta HKMS § 7 lg 1 alusel pöörduda kaebusega kohtusse.²⁴⁴ Hoone omanikule kaasneb kahju, kui valminud ehitist ei ole võimalik kasutusloa andmata jätmise tõttu soovitud eesmärgil kasutusele võtta. Kui kasutusloa andmise võimatuse tingib KOVü viga ehitusloa andmisel, mida ehitise omanik ei pidanud enne ehitustööde alustamist teadma, võib see tuua KOVü-le kaasa kohustuse hüvitada hoone omanikule asjatu ehitamisega kaasnev kahju.²⁴⁵ Autor nõustub, et hoone tagantjärele seadustamisel pole mõistlik jätta valminud hoonet

²⁴⁰ Ehitise kasutusloa vorminõuded. MKMm 24.12.2002 nr 67. - RTL 2003, 4, 41.

²⁴¹ Käesoleva töö p 3.5.2.3.

²⁴² RKHKo [3-3-1-62-03](#) p 11.

²⁴³ RKHK [3-3-1-34-05](#) p 8.

²⁴⁴ RKHK [3-3-1-7-10](#) p 11.

²⁴⁵ RKHKo [3-3-1-62-03](#) p 12.

kasutult seisma. Seega tuleb leida lahendusi, mis võivad seisneda hoone kasutusotstarbega vastavusse viimises või mitesobivast kasutusotstarbest loobumises.

Kasutusluba väljastatakse või keeldutakse väljastamisest 20 päeva jooksul alates otsustamiseks vajaliku viimase dokumendi esitamise päevast (EhS § 33 lg 6). Kui väljastamisele eelneb keskkonnamõju hindamine, avaldatakse teade kasutusloa väljastamise kohta EhR-i veebilehel ja ühes maakondlikus või kohalikus ajalehes, kus tuuakse kasutusloa sisu ja tingimused, väljastamise põhjendus ja teave üldsuse kaasamise kohta. Vajadusel avaldatakse lisaks kahjulike mõjude vältimise, vähendamise meetmete kirjeldus ning võimalusel kahjulike mõjude kõrvaldamise meetmete kirjeldus (EhS § 33 lg 6¹). Nt tekib keskkonnamõjude hindamise vajadus kasutusloa menetluses, kui soovitakse muuta hoone kasutusotstarvet, millega kaasneb oluline muutus ümbritsevale keskkonnale. H. Veinla on juhtinud tähelepanu, et „keskkonnamõju hindamise eesmärgiks ei ole arenguprojektide keelustamine, vaid keskkonnakaitseliste kaalutluste arvestamine.“²⁴⁶

Loa andjal on kohustus säilitada kasutusloaga seotud dokumente ehitise lammutamiseni või arhiiviseaduses²⁴⁷ (edaspidi ArhS) sätestatud korras arhiivi üleandmiseni (EhS § 33 lg 7).

RK on kinnitanud, et kasutusloa andmine või sellest keeldumine on diskretsiooniotsus, kus tuleb rakendada uurimispõhimõtet ja ei tohi piirduda üksnes formaalse kontrolliga. Kasutusloa andmise välistab hoone kavandatud otstarbel kasutamise õigusvastasus, mis rikub naabrite õigusi.²⁴⁸ Naabri ülekaalukaid huve on RK tunnustatud isegi sellisel määral, et hoonele kasutusloa andmise võimalus ei välistaks omavolilise juurdeehituse lammutamist, kui seda tingivad avalik huvi või naabri ülekaalukad huvid.²⁴⁹

Uus-Meremaal asendab kasutusluba vastavussertifikaat, kus kinnitatakse, et ehitustööd on teostatud ehitusloa alusel. Sertifikaat väljastatakse ehitustööde lõpetamisel isegi siis, kui isik ei esita taotlust. Kui ehitusloa andmisest on möödunud kaks aastat, algatab järelevalveasutus ise vastavussertifikaadi menetluse. See tagab, et kasutusloata ehitise kasutuses ei ole. Itaalia ehitusseadus kasutab kasutusloa asemel elamisloa mõistet, mille käigus, sarnaselt Eestis kehtivale õigusele, kontrollitakse ehitise ja seal olevate seadmete nõuetele vastavust. Mittevastavusel väljastatakse elamiskõlbmatuse deklaratsioon.²⁵⁰

555 SE seletuskiri toob kehtivas praktikas esilekerkiva probleemina välja kasutuslubade taotlemise omavolilistele ehitistele ehitusloata ehitamisel. Leitakse, et kehtiva

²⁴⁶ H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005, lk 220.

²⁴⁷ Arhiiviseadus. - RT I, 21.03.2011, 1.

²⁴⁸ RKHKo 3-3-1-62-03 p 10.

²⁴⁹ RKHKo [3-3-1-64-02](#) p 14.

²⁵⁰ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 94-95.

regulatsiooni kohaselt tuleb taotleda kõigepealt ehitusluba ja seejärel kasutusluba.²⁵¹ Autor selle seisukohaga ei nõustu. Ehitusluba on oluline etapp enne ehitustegevuse lubamist. Tegemist on EhS § 22 lg 1 alusel nõusolekuna, mis lubab püstitada, laiendada, rekonstrueerida ja lammutada ehk ehitada, mitte ei seadustada juba läbi viidud ehitamist. Juhul kui hoone on juba püstitatud, muutub ehitusloa tagantjärele vormistamine formaalseks tegevuseks, kaotades kooskõla EhS-i mõtte ja eesmärgiga. Püstitatud hoonel ei piisa EhS-iga mittevastavuse tuvastamisel ehitusprojekti muutmisest, vaid tuleb ümber ehitada või (osaliselt) lammutada juba valminud hoonet. Hoone nõuetele vastavuse hindamisega tegeleb kasutusloa menetlus (EhS § 32 lg 1, HMS § 52 lg 1 p 2). Järelikult sobib valminud hoone nõuetele sobivuse hindamiseks (sh vastavus planeeringutele ja projekteerimistingimustele) just kasutus- mitte ehitusloa menetlus. Autor jääb kindlaks oma eelnevalt töös esitatud seisukohale, et ebaseaduslike hoonete tagantjärele seadustamisel ei ole otstarbekas sisutühjaks muutunud ehitusloa menetluse etappi läbida.²⁵²

Kokkuvõttes leiab autor, et hoonete kasutusloa väljastamisel on oluline, et hoone vastaks kavandatud kasutamise otstarbele, ehitamise aluseks olnud projektile ning täidaks EhS-is ehitisele toodud nõudeid. Kas hoone on rajatud ehitusloa alusel või ilma selleta, ei ole sama oluline.

3.3. Kasutusloa ulatus

Ajutise ehitise püsivuse õiguspärasus on sätestatud maksimaalselt viieks aastaks ja KOVü määrab ehitise kasutamise aja ehitus- või kasutusloas. (EhS § 15¹ ja EhS § 35 lg 2). Ülejäänud juhtudel väljastatav kasutusluba on tähtajatu (EhS § 35 lg 1). Käesoleva töö p-st 2.5. tulenes, et ehitusloa õiguslik toime ammendub ehitisele kasutusloa väljastamisega.²⁵³ Kasutusloa võib väljastaja kehtetuks tunnistada, kui ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või ehitise omanik ei täida ehitus- või riiklikku järelevalvet teostava ametiisiku ettekirjutust (§ 61 lg 1 ja § 64 lg 3)²⁵⁴ või kasutusloa taotlemisel on teadvalt esitatud valeandmeid või ehitis on lammutatud. Samad alused lubavad ka ehitise omanikul esitada taotluse kasutusloa kehtetuks tunnistamiseks. Kasutusloa väljastaja tunnistab eelpool toodu alusel kasutusloa kehtetuks 10 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast või kasutusloa kehtetuks tunnistamise asjaolude teadasaamisest (EhS § 38 lg-d 1-3).

²⁵¹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 94.

²⁵² Kesoleva töö p-d 2.4. ja 2.5.

²⁵³ RKHKo [3-3-1-63-10](#) p-d 16, 19, 21.

²⁵⁴ Sätted kaotavad kehtivuse 01.07.2014.

Kasutusloa menetluses võib selguda vajadus ohtliku hoone täielikuks või osaliseks lammutamiseks (EhS § 40). Ka H. Maurer on leidnud, et juba püstitatud hoonel EhS-i materiaalõigusliku eksimuse tuvastamisel tuleks hoone (osaliselt) lammutada või hoolimata õigusvastasusest alles jätta. Mõlemad on halvad lahendused.²⁵⁵

Lammutamisettekirjutuse kohaldamist KOVü initsiatiivil ja puudutatud isikute nõudel on 2013. aastal bakalaureusetöös analüüsinud K. Kasch, jõudes järelduseni, et lammutamisettekirjutuse tegemisel on KOVü diskretsiooniõigus redutseerunud nullini ja ainuvõimalik on lammutamisettekirjutuse tegemine kohtu poolt.²⁵⁶ Autor selle seisukohaga täielikult ei nõustu. KOVü-d on pigem lammutusettekirjutuse tegemisel ettevaatlikud, sest otsus eeldab kaalutusreeglitest kinnipidamist, nendega arvestamist ja proportsionaalsuse põhimõtte rakendamist, mis vajab aja- ja ressursimahukamat sisulist analüüsi ning samas ei ole lõpptulemus kindlalt prognoositav. K. Merusk on juhtinud tähelepanu, et isikute põhiõigusi võib piirata üksnes volitusnormide alusel ning haldusorgan on volituse piirides kohustatud otsuseid langetama kooskõlas põhiseaduslike printsiipide ja põhiõigustega.²⁵⁷ KOVü peab ebaseadusliku hoone omaniku suhtes sanktsioone rakendades kaaluma kolmandate isikute rikutud huve, ehitise omaniku omandiõigust ja rikutud avalikku huvi.²⁵⁸ RK on märkinud, et tuleb võrrelda kahju, mida erinevad lahendused isikutele tekitavad ja lammutada võib üksnes selle osa, mis on vajalik teise isiku õiguste või avaliku huvi kaitseks ja ainult siis, kui ehitis rikub avalikku- ja kolmandate osapoole huvi.²⁵⁹ Ka Saksa ehitusõiguse seisukohast rikub üksnes formaalse ebaseaduslikkuse tõttu hoonet lammutama kohustav ettekirjutus omandipõhiõigust ja proportsionaalsuse põhimõtet.²⁶⁰ Autor toetab RK seisukohta, et reeglina ei ole valminud hoonete lammutamine mõistlik,²⁶¹ ja jagab Tallinna Ringkonnakohtu arvamust, et lammutamiskorraldus ei ole karistusliku, vaid korrakaitsealise iseloomuga.²⁶² Samas pooldab autor ka A. Jõksi seisukohta, et seaduslikkusele sundiv käitumine peab olema proportsionaalne, mitte ainult selles mõttes, et kasutatav meede ei oleks adressaadile üleliia koormav, vaid proportsionaalne meede peab olema lisaks tõhus.²⁶³ Autor on nõus Saksamaal kehtiva põhimõttega, et vastuolus avalik-õiguslike eeskirjadega muudetud

²⁵⁵ H. Maurer. Viidatud töö, lk 140.

²⁵⁶ K. Kasch. Lammutamisettekirjutuse võimalikkus kohaliku omavalitsuse initsiatiivil ning puudutatud isikute nõudel. Bakalaureusetöö. Tallinn 2013, lk 40.

²⁵⁷ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine, lk 35-36.

²⁵⁸ TlnRKo [3-06-188/46](#) p 38.

²⁵⁹ RKHKo 3-3-1-64-02, p 15, 19.

²⁶⁰ A. Kalbus. Viidatud töö, lk 492.

²⁶¹ RKHKo [3-3-1-13-04](#) p 20.

²⁶² TlnRKo [3-06-1858/9](#) p 9.

²⁶³ A. Jõks. Viidatud töö.

või püstitatud hoonet on õigus kõrvaldada, kui õiguspärast olukorda ei ole võimalik muul viisil taastada.²⁶⁴

Eelnevalt tulenevalt leiab autor, et ka kasutusloa ulatus sõltub hoone nõuetele vastavusest, mitte hoone püstitamise õiguslikust alusest.

3.4. Kasutusloa eesmärgid

3.4.1. Hoone vastavus nõuetele

EhS § 32 lg-st 1 tuleneb kasutusloa eesmärk garanteerida konkreetse hoone vastavus ehitisele ettenähtud nõuetele. Seda kinnitab KOVü, kelle veendumus ei tohi tekkida ainuüksi formaalse kontrolli läbimisel,²⁶⁵ vaid seda peab toetama ka sisuline analüüs. Autor on seisukohal, et ebaseaduslikult püstitatud hoone puhul, hoone nõuetele vastavuse hindamisel, ei muutu kasutusloa tuvastav ja garanteeriv eesmärk.

Kasutusloa menetluses võib ette näha ehitise ekspertiisi (EhS § 33 lg 3) ja ehitusloa menetluses ehitusloa aluseks oleva ehitusprojekti ekspertiisi teostamist (EhS § 23 lg 6 p 1). Arvestades autori varasemalt väljendatud seisukohta, et ehitusloa menetlus muutub õigusvastaselt püstitatud hoonete puhul sisutuks, leiab autor, et ebaseadusliku hoone seadustamisel tuleb hoone nõuetele vastavuse ekspertiis viia läbi kasutusloa menetluses koos ehitamise aluseks olnud ehitusprojekti ekspertiisiga, muutes mõlemad ebaseadusliku hoone omanikule kohustuslikuks koos kulude kandmisega, olenemata ekspertiisi tulemustest. Hoone ja selle ehitamise aluseks olnud ehitusprojekti ekspertiis moodustavad sellisel juhul terviku ja annavad täpseima võimaliku ülevaate EhS-i rikkudes püstitatud hoonest. See oleks põhjendatav lisaks sellega, et omavoliliselt püstitatud hoonest puudub KOVü-l ülevaade, kuna hoone on ehitatud seadust rikkudes. Kehtib põhimõte, et seaduse mittetundmine ei vabasta vastutusest. Omavoli rakendanud isik ei saa eeldada, et õigusvastasesse käitumisse suhtutakse samaväärselt õiguskuuleka käitumisega. Kui õiguskuulekas isik võib loota, et luba väljastav organ, lähtudes uurimispõhimõttest, tuvastab ise ekspertiisi vajaduse ja kannab kulud, kui ekspertiis kinnitab hoone vastavust nõuetele, siis õigusvastaselt käitunud isikul selliseks eelduseks alust olla ei saa. Omavoliline ehitustegevus on toime pandud EhS-i rikkudes ja ehitamisele ei ole eelnenud ehitusloa menetlust ja sellega kaasnevat eelkontrolli. Ebaseadusliku hoone kasutusloa menetlemise etapis ei oleks õiglane ja otstarbekas nii majanduslikku kui ka haldusmenetluslikku aspekti silmas pidades, jätta ehitise nõuetele vastavuse tõendamisest tulenev menetluse mahu suurenemine ja riskid loa väljastaja kanda.

²⁶⁴ U. Ramsauer. Viidatud töö, lk 480.

²⁶⁵ RKHKo [3-3-1-62-03](#) p 10.

Mitte loa andja, vaid õigusvastaselt käitunud isik peab tõendama, et tema tegevus, mis toimus seadust eirates, lõi seadusele vastava tagajärje. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et kasu saaja on loamenetluses eelkõige ebaseadusliku hoone omanik.

3.4.2. Hoone vastavus kavandatud kasutamise otstarbele

Kasutusloa teiseks eesmärgiks on loa väljastaja kinnitus, et hoonet võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Kasutusotstarve on hoone kasutamise eesmärk ja ehitise kasutamise otstarvete loetelu on toodud määruses.²⁶⁶ Tegemist on olulise asjaoluga, sest kasutusloa väljastamisest keeldutakse, kui ehitise ei vasta nõuetele, mida eeldab taotletud kasutamise otstarve või ehitise omanik taotleb avalikele huvidele mittesobivat kasutamise otstarvet või kasutamise otstarve ei vasta väljastatud projekteerimistingimustele (EhS § 34 lg 1 p-d 1-3). Nt ehitise kasutamise otstarve võib olla elamu, mis jaotub omakorda ühe korteriga elamuks, üksikelamuks, ridaelamuks, suvilaks või aiamajaks. Tallinna Ringkonnakohus on seisukohal, et kasutusotstarbe muutmine ei eelda iseenesest uue hoone ehitamist. Kasutusotstarbeid on asjakohane võrrelda uue hoone ehitamise ja rekonstrueerimise piiritlemisel, kus on oluline välja selgitada ehitise tegelik, mitte fiktiivne kasutusotstarve, sest näilisele kasutusotstarbele viidates saaks taotleda eeliseid, mida tegelik kasutusotstarve ei võimalda. Selline tegevus viiks avaliku võimu seaduslikkuse põhimõtte (PS § 3 lg 1) rikkumisele ja isikute ebavõrdsele kohtlemisele.²⁶⁷ Autor leiab, et hoone vastavuse hindamisel kavandatud kasutamise otstarbele ei muutu ebaseaduslikult püstitatud hoone puhul kasutusloa tuvastav ja garanteeriv sisu ning eesmärk.

3.4.3. Hoone vastavus ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile

Kasutusloa kolmandaks eesmärgiks on veenduda, et valminud hoone ei vasta mitte ainult sätestatud nõuetele, vaid vastab ka ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile. Kooskõla ehitusloa väljastamisel aluseks olnud ehitusprojektiga on sedavõrd oluline, et mittevastavus toob kaasa kasutusloa andmisest keeldumise. Mittevastavus määratletakse EhS-s olulise erinevusega ehitusloa väljastamisel aluseks olnud ehitusprojektist (EhS § 34 lg 1 p 6¹), mis on jäetud KOVü-le igakordselt, juhtumipõhiselt sisustamiseks. Õigusvastaselt püstitatud hoone on reeglina ehitatud ehitusloata. Järelikult ei saa hinnata vastavust ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile. Autor on eelnevalt selgitanud oma seisukohta, et lihtsalt

²⁶⁶ Ehitise kasutamise otstarvete loetelu. MKMm 04.12.2012 nr 78. - RT I, 07.12.2012, 9.

²⁶⁷ TlnRKo [3-06-188/46](#) p 22, 25.

formaalse nõude täitmiseks ei ole otstarbekas juba püstitatud hoonele ehitusluba taotleda. Hoone nõuetele vastavust saab hinnata kasutusloa menetluses.

Autor leiab, et küsimus on pigem selles, kas hoone vastavus ehitusprojektile tuvastatakse hoone ülevaatuse korras või eeldatakse ebaseadusliku hoone puhul ekspertiisi läbiviimisest tulenevat kinnitust, et loa taotluseks esitatud omavoliliselt ehitatud hoone vastab esitatud ehitusprojektile. Autor pooldab viimast seisukohta, sest vastavalt p-s 3.4.1. toodule lasub just õigusvastaselt käitunud isikul tõendamiskoormus, et tema ebaseadusliku tegevuse tulemusena püstitatud hoone on kooskõlas seaduse nõuetega.

Seega juba püstitatud hoone kasutusloa menetluses ei pea autor otstarbekaks hinnata hoone vastavust ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile.

3.4.4. Kolmandate isikute õigustega arvestamine ja huvikonfliktide lahendamine

Kasutusloa neljandaks eesmärgiks on kolmandate isikute õigustega arvestamine ja huvikonfliktide lahendamine, mida on autor analüüsinud p-s 2.6.4. Tegemist on mitmepoolse haldusõigussuhtega, kuhu kaasatakse haldusorgan, taotluse esitanud isik ja kolmandad isikud, keda taotlus võib puudutada. RK on juhtinud tähelepanu, et PS § 14 sätestab KOVü kohustuse tagada otsuste tegemisel isikute õiguste ja vabaduste kaitse ja kasutusluba ei anta, kui taotlemisel esitatav ehitusprojekt ei vasta nõuetele või ehitis ei vasta õigusaktis sätestatud nõuetele. Nõuetele mittevastavus võib tuleneda lisaks asjaolust, et ehitis ise või selle projektikohane kasutamine kahjustab ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi.²⁶⁸

H. Maureri arvates näitab subjektiivse avaliku õiguse tähtsust asjaolu, et halduskohtumenetluses on KOVü ja kodanik põhimõtteliselt võrdsed, kuigi haldusmenetluses on haldusasutusel valitsev seisund. Subjektiivse avaliku õiguse kontrollimiseks on kasutusel kaheastmeline test. Nt kui isik soovib naabrile antud kasutusluba vaidlustada, peab ta tõestama, et kasutusluba on normiga vastuolus ja normil on isikut kaitsev iseloom. Kui selgesõnaline regulatsioon puudub, kasutatakse tõlgendamist.²⁶⁹ Tegemist on kaitsenormi teooriaga, mille kohaselt tuleb avaliku õiguse, sh avaliku ehitusõiguse tõlgendamisel küsida, kas asjaomane säte on lisaks avalike huvide teenimisele mõeldud ka üksikisiku erahuvide kaitsmiseks. Kui vastus on jaatav, on sättest kasu saaval kodanikul võimalik nõuda halduskohtutes teda kaitsva normi järgimist haldusorganite poolt ja vastupidi.²⁷⁰

²⁶⁸ RKHKo [3-3-1-62-03](#) p 10.

²⁶⁹ H. Maurer. Viidatud töö, lk 105.

²⁷⁰ M. Keller. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses. – *Juridica* 2006/VII, lk 472-473.

Autor on korduvalt rõhutanud, et juba püstitatud hoone puhul on kolmandate isikute õigustega arvestamine ja huvikonfliktide lahendamine otstarbekas kasutusloa menetluses vastupidiselt sisutuks muutunud ehitusloa menetlusele. Kasutusluba ei väljastata enne, kui on saavutatud konflikte ja erinevaid huve arvestav lahendus. Kui kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi ei ole võimalik ebaseaduslikult püstitatud hoone puhul tagada, saab kohaldada erinevaid toiminguid hoone seaduse nõuetega kooskõlla viimiseks.²⁷¹

3.5. Kasutusloa menetlus

3.5.1. Dokumentide formaalne kontroll

3.5.1.1. Taotlus ja riigilõiv

Kasutusloa taotluse ja ehitamiseks vajalikus mahus ehitusprojekti esitamisega algab formaalsetele nõuetele vastavuse kontroll, mille käigus tuvastatakse mh kehtiva detailplaneeringu olemasolu või selle puudumisel projekteerimistingimused. Hoone vastavust planeeringule või projekteerimistingimustele uuritakse dokumentide sisulises kontrollis. Kui kasutusloa taotlejal on ehitamise tehniliste dokumentide säilitamise kohustus, siis kuuluvad esitamisele ka ehitamisega kaasnevate tehniliste dokumentide originaalid või kinnitatud koopiad. Vajadusel lisatakse dokument tõendamaks ehitise kasutusele võtmisele eelneva ehitise, selle osa või ehitise tehnosüsteemi tehnilise kontrolli teostamist ja kirjalik nõusolek ehitise või selle osa kasutusele võtmiseks. Nõutavusel esitatakse energiamärgis (EhS § 33 lg 2 p 1-6) ja kasutusloa taotluses tuleb märkida ehitusloa number (EhS § 36 lg 1 p 2). Õigusvastaselt püstitatud hoonete seadustamisel pole ehitusloa numbril enam tähendust, sest ehitusloa taotlemise etapi võiks autori arvates välja jätta, sest kõik formaalsed ja sisulised küsimused saab lahendada kasutusloa menetluse käigus.²⁷²

Kasutusloa taotlus sisaldab kindlas koguses andmeid, sh kinnitust riigilõivu tasumise kohta, andmeid ehitise omaniku,²⁷³ ehitusprojekti või ehitise mõõdistusprojekti koostanud isiku, ehitamist teostanud isiku ja omanikujärelevalve tegija kohta. Lisaks informatsiooni ehitise,²⁷⁴ ehitise kasutamise otstarbe, oluliste tehniliste andmete kohta. Ajutise ehitise ehitamisel märgitakse ehitise kasutamiseks soovitav aeg (EhS § 36 lg 1 p-d 1-9). Kui taotluse saamisel selgub, et loa tingimusi ei ole võimalik täita, tagastatakse taotlus koos riigilõivuga.

²⁷¹ Käesoleva töö p-d 2.3., 2.6.3.

²⁷² Käesoleva töö p-d 2.4.–2.5.

²⁷³ Nimi, kontaktandmed, äriregistri või muu registri kood või isikukood, viimase puudumisel sünniaeg. Teistelt isikutelt nõutavad andmed on analoogsed ehitise omanikult nõutavate andmetega.

²⁷⁴ Asukoha aadress, katastritunnus, koordinaadid ja ehitise nimetus ning olemasolu korral ehitise riikliku ehitisregistri kood ja ehitusloa number.

Ühele ehitisele võib taotleda mitu kasutusotstarvet, mis kantakse ühele kasutusloale.²⁷⁵ Erinevatele ehitistele väljastatakse kasutusluba eraldi (EhS § 36 lg 2). Taotluse vorminõuded ja esitamise kord tulenevad vastavast määrusest (EhS § 36 lg 3).²⁷⁶

Autor jääb eelnevalt töös esitatud seisukohtadele, et ebaseadusliku hoone tagantjärele seadustamisel tuleb loamenetluses kehtestada riigilõivumäär lähtudes toimingu eesmärgist, sellest saadavast omaniku hüvest ning kaalukast avalikust huvist.²⁷⁷

Autor leiab, et isegi siis, kui lähtuda ebaseadusliku hoone tagantjärele seadustamisel loamenetluses riigilõivumäära kulupõhisuse põhimõttest, tuleb lõivu määra tõsta. Praktikas ilmneb, et ebaseaduslikud hooned püstitatakse tihti eesmärgiga saavutada tulemus, mida EhS-i regulatsioon ei luba. Siin võib tuua markantsemate näidetena Harku vallas rohekoridori ehituskeelualale püstitatud püramiidelamu ja Rae külas kinnistule detailplaneeringuta ja maatüksust jagamata püstitatud kolm ebaseaduslikku hoonet.

KOVü ei saa eeldada, et omavoliliselt püstitatud hoone vastab EhS-is kehtestatud nõuetele, eelkontrolli enne ehitustegevusele asumist ei ole läbi viidud. Sellepärast nõuab hoone nõuetele ja kasutusotstarbele vastavuse hindamine võrreldes EhS-i kohaselt püstitatud hoonega suure hulga lisamaterjali läbitöötamist, alates planeeringutest ja lõpetades eriseadustega (nt muinsuskaitseadusest tulenevad nõuded), enne kui on võimalik kasutusluba väljastada. Autor jääb lisaks seisukohale, et KOVü-l peab olema loa andmise otsuse vastuvõtmise õigsuse tagamiseks võimalus tellida hoonetele ja selle ehitamise aluseks olnud projektile ekspertiisi, mille kulud tasub ebaseadusliku hoone omanik, olenemata ekspertiisi tulemustest.²⁷⁸ Järelikult vajab KOVü tegevus kasutusloa menetluses õigusvastaselt püstitatud hoonete tagantjärele seadustamisel suuremat aja- ja ressursimahukust võrreldes õiguspäraselt püstitatud hoonete menetlusega.

Eelnevast tulevalt leiab autor, et kuigi hoone tagantjärele seadustamisel ei erine taotluse ja riigilõivu tasumise formaalne kontroll nõuetekohasest kasutusloa menetlusest, tuleks lõivu suuruse määramisel lähtuda toimingu eesmärgist, sellest omanikule saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist.

3.5.1.2. Nõusolekud, kooskõlastused, lisadokumendid

Kooskõlastaja kontrollib oma pädevuse piirides seadusest tulenevatele nõuetele vastavust. Pädeva asutuse kaasamiskohustus ei ole absoluutne, st kui konkreetses asjas on

²⁷⁵ Samuti võib kasutusloa taotluses esitada taotluse ehitise või selle osa või ehitise ja selle teenindamiseks vajalike rajatiste kasutamise kohta.

²⁷⁶ Ehitise kasutusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord. MKMm 24.12.2002 nr 64. - RTL 2003, 3, 22.

²⁷⁷ Käesoleva töö p 2.7.1.1.

²⁷⁸ Käesoleva töö p 2.7.2.2.

pädeva organi poolt varem esitatud seisukohti, saab nendega arvestada ka järgmises staadiumis. Kaasamise kohustus tuleneb pigem sellest, kas pädev asutus on teadlik taotlusest ja kas see võib puudutada kooskõlastaja huve või kohustusi. Kasutusloa menetluses võetakse kooskõlastused nendelt organitelt, kes on määratletud projekteerimistingimustes või detailplaneeringus. Tegemist on sisuliselt samade asutustega nagu ehitusloa andmise menetluses, kuid KOVü võib kaasata oma äranägemisel uusi haldusorganeid. Arvamus ei ole kooskõlastus (HMS § 16 lg 1). Seda küsitakse ehitusloa andja valikul ja arvamus lõppotsustajale siduv ei ole.

Kooskõlastused antakse ehitise ülevaatuse käigus koostatavas aktis. Nt Tallinna linnas on ehitise ülevaatuse akti märgitud tüüpkooskõlastajatena omanikujärelevalve, ehituse peatöövõtja, projekteerija, Terviseameti Põhja Talituse esindaja, Põhja Päästkeskuse esindaja, Tööinspektsiooni esindaja, Tallinna Keskkonnaameti esindaja, Linnaosa esindaja ja Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti esindaja. Loetelu ei ole lõplik, sellesse saab kooskõlastajaid lisada ja eemaldada.²⁷⁹ RK seisukohast ei ole nõusoleku küsimine KOVü suva, vaid kohustus, sest tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusesse kaasata iga isik, kelle puhul on võimalik ette näha, et haldusakt võib tema õigusi piirata. „Õiguste piiramine ei välista loa andmist, kuid isikule tuleb anda võimalus kaasa rääkida teda puudutava otsuse tegemisel.“²⁸⁰ Eelnevast tulenevalt leiab autor, et hoone tagantjärele seadustamisel ei erine kooskõlastuste, nõusolekute ja lisadokumentide formaalne kontroll nõuetekohasest kasutusloa taotluse menetlusest.

3.5.1.3. Ehitusprojekti formaalne kontroll

A. Aarnio on juhtinud tähelepanu, et seadusandluse mehhanism on oma olemuselt aeglane, aja- ning ressursimahukas. Reageerimine ühiskonnas toimuvatele protsessidele, muutustele ja nõudmistele toimub ajalise nihkega, mis tekitab pingeid kehtestatud objektiivse õiguse ja ühiskonnas valitseva tegelikkuse vahel. Seda olukorda leevendab abstraktsus. Paragrahvid on nagu kummipaelad, mis vastavalt normi tõlgendajale tõmbuvad kokku või venivad. Kui õigusnorm enam tõlgendamisel järele ei anna, on aeg lahendada probleem uue õigusnormi kehtestamisega.²⁸¹ R. Narits on seisukohal, et „õigusnormide abstraktne iseloom viitab heale õiguskultuuri tasemele. Õigusnormi abstraktsus on sedavõrd oluline, et seda

²⁷⁹ Ehitise ülevaatuse akti vorm. - Arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/est/ehitus/Ehitise-kasutusloa-taotlus-2>. (19.04.2014).

²⁸⁰ RKHKo [3-3-1-56-02](#) p 9.

²⁸¹ A. Aarnio. Viidatud töö, lk 23-24.

peetakse koguni õigusriigi vältimatuks tunnuseks.²⁸² EhS toob välja kaks ehitusprojekti, millest esimene on ehitusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt (EhS § 23 lg 10) ja teine kasutusloa taotlemisel esitatav ehitusprojekt, mille alusel ehitati (EhS § 33 lg 2 p 2). EhS 18 lg 3 toob kolm ehitusprojekti staadiumi (eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt), mis erinevad üksteisest detailsuse ja ulatuse poolest. Kui ehitusloa menetluses omab tähtsust eelprojekti staadium,²⁸³ siis kasutusloa menetluses saavad oluliseks põhi- ja tööprojekti staadiumid. 555 SE seletuskirjas on juhitud tähelepanu, et kuigi ei tehta vahet eri etappide ehitusprojektidel (neid mõlemat nimetatakse ehitusprojektiks), siis see ei olegi seaduse ülesanne. Õigusnormi sõnastus eeldab abstraktsust, et võimaldada tõrgeteta toimimist pikema aja jooksul.²⁸⁴ Autor sellega täielikult ei nõustu, sest kuigi õigusloome ökonoomsuse põhimõtte nõuab ühiskondlike suhete reguleerimist üksnes selles ulatuses, mis on ühiskonna jaoks oluline, siis õigusliku reguleerimise tabavuse printsiip eeldab, et õiguslikud ettekirjutused oleksid arusaadavad ja täpsed.²⁸⁵ Autori arvates ei ole abstraktsuse eesmärgiks tähistada erinevat sisu sama terminiga. Ka R. Narits on leidnud vajaliku olevat, Eesti õiguskorras legaaldefiniitsioonide arvu suurendamist seaduse tekstides, mis aitaksid vältida segadusi praktikas, kus „esmapilgul kõigiti arusaadav põhimõtte, tekitab lähemal analüüsil ridamisi probleeme“.²⁸⁶ Sellest tulenevalt leiab autor, et kasutusloa ja ehitusloa ehitusprojekte, kui sisult erinevaid dokumente, tuleks EhS-s ka erinevalt tähistada.

Kasutusloa menetluses, analoogselt ehitusloa menetlusega, omab formaalse kontrolli läbiviimisel eelkõige tähtsust ehitusprojekti koostaja või kontrollija pädevuse kontroll (EhS § 24 lg 1 p 3) ja ehitusprojektile esitatud nõuete kontroll, sh õigusaktides sätestatud osade olemasolus veendumine. Autor leiab, et ehitusprojekti formaalne kontroll hoone tagantjärele seadustamisel ei ole erinev nõuetekohasest kasutusloa taotlemise menetlemisel tehtavast kontrollist.

²⁸² R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, lk 95-96.

²⁸³ Käesoleva töö p-d 2.7.1.3., 2.7.2.1.

²⁸⁴ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 12-13.

²⁸⁵ K. Merusk jt (koost). Õigusriigi printsiip ja normitehnika, lk 12-13.

²⁸⁶ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Juura 1997, lk 44-46.

3.5.2. Hoone sisulise õiguspärasuse kontroll

Kui kasutusloa taotlus vastab formaalsetele nõuetele, liigutakse edasi sisulise kontrolli juurde, hinnates vastavust materiaalsele nõuetele, Nt tule-, töö-, keskkonnaohutus vms.

3.5.2.1. Hoone vastavus nõuetele

RK on sedastanud, et hoone õiguspärasuse hindamisel selgitatakse hoone vastavus õigusaktidega ettenähtud nõuetele.²⁸⁷ 805 SE seletuskirjas määratleti maailmapraktikale toetudes kõige olulisemad nõuded, millele ehitise peab vastama kogu kasutusaja jooksul. Nendeks said mehhaaniline stabiilsus, tuleohutus, terviseohutus, kasutusohutus ning energiasäästlikkus.²⁸⁸ Lisaks ohutusnõuetele on olulised ka teiste isikute kaitstavad subjektiivsed õigused. RK on sätestanud, et kasutusloa andmine on välistatud, kui hoone kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane seetõttu, et rikutakse naabrite õigusi.²⁸⁹ RK on sedastanud, et kasutusloa andmise võimalikkus eeldab vastust küsimusele, kas nt hoone on vaid ehitusloa taotlemata jätmise tõttu õigusvastane või esineb ka sisuline vastuolu materiaalsooõiguse normidega, mis on määrava tähtsusega. Kui hoone on sisuliselt kooskõlas kehtivate planeeringu, ehitusnormide ja muude ehitise suhtes kohaldatavate normidega või nendega kooskõlla viidav, oleks saanud hoone püstitada ka korrektselt käitudes ehk ehitusluba taotledes. Niisugusel juhul ei ole naabri õigusi kahjustatud või kahjustused on kõrvaldatavad muude meetmetega.²⁹⁰

Kasutusloa väljastamisele eelneb hoone ülevaatus, kuhu on kasutusloa väljastajal õigus kaasata pädevaid isikuid ja institutsioone, kes esitavad oma arvamuse kirjalikult. Ülevaatus lõpeb nõuetele vastavaks tunnistamise või puuduste väljatoomise ja nende likvideerimise tähtaegade ja uue ülevaatuseta tähtaja sätestamisega (EhS § 33 lg 4). Sloveenias antakse sarnaselt Eestis kehtiva õigusega kasutusluba ehitise kasutamiseks, mis väljastatakse hoone inspekteerimise tulemuste alusel. Kui tõendusdokumentide usaldusväärsus on kaheldav, siis kasutusluba ei anta ja ruumide kasutuselevõtt enne kasutusloa väljastamist on keelatud.²⁹¹

Ehitise ülevaatus korra § 1 sätestab, et ehitise ülevaatus viiakse läbi enne kasutusloa väljastamist, mille käigus kontrollitakse vastavust hoonele esitatavatele nõuetele, ehitus- või

²⁸⁷ RKHKo [3-3-1-63-10](#) p 23.

²⁸⁸ Ehitusseaduse eelnõu 805 SE I seletuskiri.

²⁸⁹ RKHKo [3-3-1-62-03](#) p 10.

²⁹⁰ RKHKo [3-3-1-64-02](#) p 14-15.

²⁹¹ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 94-95.

möödistusprojektile.²⁹² Ehitise ülevaatus korra § 2 määrab ülevaatus teostajad, kelleks on eelkõige linna- või vallavalitsuse ehitusjärelevalvet teostav ametiisik ning § 3 sätestab hoone nõuetele vastavuse kontrolli lähtealused. Hoone ülevaatus käigus lähtutakse visuaalsest vaatlusest ja KOVü-le esitatud dokumentidest, milleks on kasutusloa taotlus, ehitusprojekt, mille kohaselt ehitised on ehitatud või enne 2003. aasta 1. jaanuari ehitatud ehitistele möödistusprojekt, tehnilised dokumendid ja kirjalik nõusolek hoone või selle osa kasutusele võtmiseks. Lisaks kontrollitakse hoone vastavust detailplaneeringus või projekteerimistingimustes esitatud tingimustele ja hoonele või selle asukohale tingimusi sätestavaid õigusakte. 555 SE seletuskiri ütleb, et EhS-i ehitamise dokumenteerimise nõue aitab tuvastada hoone konstruktsioonid, sh varjatud konstruktsioonid ja kommunikatsioonid ning ehitamise käigu, mis muutub oluliseks ehitise kasutusaegse korrashoiu tagamisel või täiendavate tööde tegemisel. Tuuakse välja probleem, et ettevõtjate sõnul ei sätesta EhS piisava täpsusega, milliseid dokumente on vaja, jättes seetõttu ehitusettevõtja piisava õiguskaitseta omaniku nõudmiste eest. Probleemi lahendust nähakse ehitamise dokumenteerimisele esitatavate nõuete täpsustamises.²⁹³

Ehitise ülevaatus korra § 5 kohaselt koostatakse hoone ülevaatus kohta akt, millele kirjutavad alla ülevaatus tegemisel viibinud ametiisikud ning vajadusel lisatakse aktile kirjalikud arvamused. Kui ülevaatus käigus tuvastatakse hoone nõuetele mittevastavus, peab ehitusjärelevalvet teostav ametiisik teavitama sellest hoone omanikku. Kasutusluba võib väljastada hoonele kui tervikule või hoone osale, kui seda on võimalik funktsionaalselt ja ohutult kasutada. Hoone osale väljastatud kasutusluba kehtib kuni hoone tervikule kasutusloa väljastamiseni. Sellest tulenevalt arvestatakse hoone kasutusloa andmisel eelnevalt hoone osale väljastatud kasutuslubadega ja esitatud dokumentidega (EhS § 33 lg 5). Puudustega hoonele võib anda ka tingimusliku kasutusloa, mille jõustumine on kõrvaltingimusega ette nähtud pärast puuduste kõrvaldamist.²⁹⁴ Nt tagantjärele ebaseadusliku juurdeehituse seadustamiseks antavates lubades, sh kasutusloas, võib vastavalt HMS § 53 lg 1 p-le 3 sisalduda kehtivust edasilükkava lisatingimusega omaniku kohustus hüvitada naabrile tekitatud kahju.²⁹⁵

Eelnevast tulenevalt leiab autor, et hoone tagantjärele seadustamisel ei erine hoone nõuetele vastavuse hindamiseks läbi viidav õigusvastaselt püstitatud hoone ülevaatus EhS-i kohaselt püstitatud hoone ülevaatusest. Eesmärk on sama, tuvastada ja garanteerida hoone vastavus kehtestatud nõuetele. Eriregulatsiooni ehitise ülevaatus korras ei ole autori meelest

²⁹² Ehitise ülevaatus korra. MKMm 26.11.2002 nr 11. - RTL 2002, 133, 1951.

²⁹³ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, k 32.

²⁹⁴ Pilving 2006, lk 109.

²⁹⁵ RKHKo [3-3-1-64-02](#) p 21.

vaja, kuid õigusvastaselt püstitatud hoone ülevaatusel tuleks lähtuda ka hoone ja selle ehitamise aluseks olnud ehitusprojekti ekspertiisist, mille tellimine tuleb muuta omavoliliselt püstitatud hoone omanikule kohustuslikuks koos kulude kandmisega.²⁹⁶

3.5.2.2. Hoone vastavus ehitusprojektile

555 SE selgitab, et EhS § 18 lg-s 2 toodud nõue, mille kohaselt peab olema ehitusprojekt koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitis vastaks EhS §-s 3 sätestatud nõuetele tähendab eelkõige seda, et projekti koostaja kannab vastutust projekti vastavuse eest kehtestatud nõuetele. Projekteeerija vastutust ei tohi üle kanda ehitajale.²⁹⁷ 555 SE seletuskirjas viidatakse, et kuigi ehitusloa võib anda eelprojekti staadiumis olevale ehitusprojektile, siis kasutusloa andmise aluseks peab olema, olenevalt hoone keerukusest, kas põhi- või tööprojekt.²⁹⁸

Määrus „Nõuded ehitusprojektile“ kajastab ainult ühes kohas selgesõnalist määratlust, milline staadium on sobilik ehitamiseks. Määruse § 12 sätestab, et tööprojekti täpsustatakse eelprojekti ja põhiprojekti toodud lahendusi selliselt, et oleks võimalik ehitis terviklikult valmis ehitada ning selles sisalduv tehniline informatsioon ja ehitise kvaliteedi kirjeldus peab olema mahus, mis võimaldab teostada ehitustöid ning monteeri ja seadistada seadmeid. Tööprojekti joonised peavad olema koostatud nii, et neid oleks ehitusplatsil võimalikult mugav kasutada ehitustööde läbiviimise alusmaterjalina. Ei ole kahtlust, et tööprojekti staadium võimaldab ehitada.

Kas sama võimaldavad ka eelprojekti ja põhiprojekti staadiumid? Autor analüüsib selleks ehitusprojekti ühte funktsiooni, mis seisneb selles, et ehitusprojekt peab võimaldama kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile.

„Nõuded ehitusprojektile“ § 10 sedastab, et eelprojekti staadiumis analüüsitakse tehniliste ja arhitektuursete lahenduste ökonoomsust ja sobivust. Järelikult ei maksa sealt otsida konkreetsete ehitusmaterjalide kindlaks määramist, müüri paksust, betooni tugevusklassi, -armeerimist, terasprofiilide või ka puitelementide ristlõikeid jne. Eelprojekti alusel saab määrata üksnes orienteeruva ehitusmaksumuse, sest detailsuseaste on üldine ja hoone lahendused üheselt ja selgelt määratlemata. Kontrollida ehitamise vastavust eelprojektile on keeruline, kui mitte võimatu. Eelprojekti kirjeldatud lahendus, et hoone kandekarkassiks on teraskarkass ei tähenda, et oleksid määratud ka karkassi detailide ristlõiked ja raudbetoonist kandekarkassi puhul on mõttetu oodata, et eelprojekt määraks

²⁹⁶ Käesoleva töö p-d 2.7.2.2., 3.5.2.3.

²⁹⁷ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 29.

²⁹⁸ Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri, lk 97-98.

betooni tugevusklassi, täpsustaks armeeringu jne. See ei ole eelprojekti ülesanne. Eelprojekti staadium ei ole piisavalt detailne ja ulatuslik, et anda täpseid lahendusi, mille alusel oleks võimalik veenduda: ehitatud on nii nagu projektis sätestatud. Selleks, et oleks võimalik kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile, tuleb täpsustada tooted, materjalid, lahendused, sõlmed jne. See tähendab, et detailsuse astet tuleb suurendada, lahendusi edasi arendada ja täpsustada.

Põhiprojektis esitatakse arhitektuurilised-, tehnilised lahendused ning kõik olulised tehnilised nõuded ehitustoodetele, ehitisele ja selle osadele. Kui eelprojekti staadiumis üksnes analüüsitakse tehniliste ja arhitektuursete lahenduste ökonoomsust ja tehniliste lahenduste sobivust, siis põhiprojektis on arhitektuursete ja tehniliste parameetrite kirjeldus esitatud jooniste ja tehniliste kirjelduste kogumina sellisel tasemel, mis annab selged ja üheselt mõistetavad lahendused (määrus §11). Kui eelprojekt võimaldab määrata üksnes orienteeruvat ehitusmaksumust (määrus § 10), siis põhiprojektis sisalduv tehniline informatsioon ja ehitise kvaliteedi kirjeldus võimaldab viia läbi ehitushanget ja koostada ehitamiseks hinnapakkumist (määrus § 11).

Kokkuvõtvalt leiab eelprojektis kajastatu edasiarendamist põhiprojektis ja täpsustatakse tööprojektis sellise mahuni, mis võimaldab määrata täpset ehitusmaksumust, teostada ehitustöid ning monteerida ja seadistada seadmeid. Eelprojekti põhiülesandeks on olla ehitusloa taotluse alus ja lähteülesanne järgmistele ehitusprojekti staadiumitele. Samas on iga ehitusprojekti staadium iseseisev osa ja võib olla teostatud ilma eelnevaid staadiume läbimata.

Autor leiab, et ehitamine on lubatud reeglina tööprojekti staadiumis koostatud ehitusprojekti aluseks võttes, kuid erandina ka põhiprojekti alusel. Kõik oleneb ehituskonstruksioonide keerukusest ja sellest, kas piisab tüüpsõlmedest, -lahendustest jne. Nt raudbetoonkonstruksioone ei tohiks ehitada, kui ei ole projektis kindlaks määratud armatuuri läbimõõt, paiknemine ja ülekatted – järelikult on vajalik tööprojekti staadium. Lihtsama ehitise, nt varjualuse puhul, kus ei ole vajadust kõiki sõlmi projektis lõpuni läbi lahendada ja ehitamise aluseks võib võtta tüüpsõlmed, on ilmselt lubatud ehitada ka põhiprojekti baasil. Sellisel juhul peab piisama põhiprojektis esitatavatest olulistest sõlmede (sh sokkel, räästas, nurgad, avaküljed vms) põhimõttelistest tüüplahendustest.

Eelnevast tulenevalt on autor seisukohal, et ehitamise vastavust ehitusprojektile kontrollitakse üldiselt tööprojekti- ja erandina põhiprojekti alusel. Ebaseadusliku hoone kasutusloa taotlemise menetluses erinevat regulatsiooni hoone vastavuse hindamiseks ehitusprojektile vaja ei ole, kui muudetakse kohustuslikuks ebaseadusliku hoone omaniku poolt ehitise ja ehitamise aluseks olnud ehitusprojekti ekspertiisi tellimine. Siiski oleks

õigusselguse huvides vajalik vahetegemine ehitus- ja kasutusloa ehitusprojektidel, sest ei ole õige tähistada erineva sisuga dokumente ühe ja sama mõistega.²⁹⁹

3.5.2.3. Hoone ekspertiis

Hoone omaniku kohuseks on vajadusel tellida ehitise ekspertiis pädevalt isikult (EhS § 29 lg 1 p 9). Kasutusloa väljastajal on õigus põhjendatud juhtudel ehitise ohutusest lähtuvalt enne kasutusloa väljastamist nõuda ehitise või selle osa ekspertiisi tulemi esitamist, mille kulud tasub kasutusloa väljastaja, kui tuvastatakse, et ehitis vastab sellele kehtestatud nõuetele (EhS § 33 lg 3). Ehitusjärelvalvet teostaval isikul ja TJA-l on samuti pädevus tellida ehitise või selle osa nõuetele vastavuse kontrollimiseks ehitise või selle osa ekspertiisi (EhS § 60 lg 1 p 10, EhS § 62 lg 2 p 4).³⁰⁰ RK on nõustunud Tallinna Linnakohtu 29.12.2004. a seisukohaga, et asja ehitustehniline ekspertiis saab lähtuda hea ehitustava kohaselt Eesti ja Soome projekteerimismõistetest, ehitusseadusest ja territoriaalselt lähedaste maade ehitus- ja projekteerimismõistetest (nt endine NSVL, Rootsi). Kohtupraktika toetab seisukohta, et ehitise kvaliteedi hindamiseks sobivad mh Soome vastavad normid.³⁰¹ Ekspertiisi tegija pädevuse nõuded tulenevad EhS-i §-st 47. Ekspertiiside ja nende tegijate andmed kantakse EhR-i (EhS § 56 lg 1 p 10).

Hoone ekspertiis on ehitise vastavuse hindamine ehitisele ettenähtud nõuetele ja tegemise kord tuleneb määrusest (EhS § 39).³⁰² Ekspertiisi tegemise korra § 1 lõike 3 kohaselt võib ekspertiisi teostaja teha ekspertiisi tulemuses ettepanekuid ehitise muutmiseks või parendamiseks. Hoone ekspertiis eeldab tellijalt lähteülesannet, kus määratakse ära ekspertiisi ese. Tulemis antakse hinnang lähteülesandes toodud hoone või selle osa vastavuse kohta EhS §-s 3 toodud nõuetele ja püstitatud küsimustele (määrus § 2 lg-d 2, 3) Eelnevast tuleneb, et ekspertiisi tellimine eeldab sisulist eeltööd, milles tehakse esmalt kindlaks, kas ekspertiis on üldiselt vajalik ja seejärel asutakse lähteülesande koostamisele, milles määratletakse hoone või hoone osa mida soovitakse uurida ning täpsustatakse küsimuste ring, millele vastust oodatakse. Ekspertiisi tulemustest selgub, kas hoone nõuetega vastavusse viimiseks on vaja midagi muuta või mitte, nt kas piisab ümberehitustest või tuleb hoone või selle osa lammutada. Hoone tagantjärele seadustamise menetluses omab hoone ekspertiis olulist tähtsust, sest loaandjal puudub ülevaade hoonest, sh selle sobivusest ümbruskonda, vastavusest EhS §-s 3 toodud nõuetele ja soovitatavale kasutusotstarbele. Autor jääb oma

²⁹⁹ Käesoleva töö p 3.5.1.3.

³⁰⁰ Sätted kaotavad kehtivuse 01.07.2014.

³⁰¹ RKTko [3-2-1-131-05](#) p 3

³⁰² Ehitise ekspertiisi tegemise kord. MKMm 20.02.2012 nr 15. - RT I, 23.02.2012, 4.

seisukoha juurde, et ebaseadusliku hoone seadustamisel tuleb hoone ekspertiis, mida sellisel juhul peaks läbi viima koos ehitusprojektile vastavuse hindamisega, muuta ebaseadusliku hoone omanikule obligatoorseks koos kulude kandmise kohustusega.³⁰³

Kasutusloa menetluse analüüsi kokku võttes leiab autor, et ebaseaduslikule hoonele tagantjärele kasutusloa taotlemine ei erine formaalselt, sisuliselt ning eesmärgilt oluliselt EhS-is toodud nõuetekohasest kasutusloa menetlusest. Siiski leiab autor, et tagantjärele ebaseaduslike hoonete seadustamisel eeldab kasutusloa menetlus eriregulatsiooni ja seda eelkõige ekspertiisi teostamise, riigilõivumäära kindlaksmääramise ja energiamärgise osas.

³⁰³ Vaata töö alapeatükk 2.7.2.2.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas hoone tagantjärele seadustamisel on loamenetlus formaalselt, sisuliselt kui ka eesmärke silmas pidades erinev EhS-s sätestatud loamenetlusest ning kas tagantjärele ebaseaduslike hoonete seadustamine eeldaks erinevat menetlust ja sellest tulenevalt eriregulatsiooni seaduses.

Hüpoteesi kontrollimiseks tõi autor esmalt välja KOVü-de praktikad, mis tuginevad hoonete tagantjärele seadustamisel osaliselt või kogumalus EhS-i loamenetluse formaalsele regulatsioonile. Seejärel uuris autor hoone mõistet ja analüüsis hoone ebaseaduslikkuse aluseid, jõudes järeldusele, et detailplaneeringu või projekteerimistingimustega mitteametamine ja ehitusloata ehitamine toob kindlalt ning kasutusloata hoone kasutamine toob kaasa hoone ebaseaduslikkuse, v.a erijuhtudel. Sealjuures tõi autor välja, et õigusvastaselt püstitatud hoonete tagantjärele seadustamine erineb planeerimismenetluse osas EhS-is ja PlanS-is sätestatust, sest hoone või ehitusprojekt on sellisel juhul seaduse mõtet eirates detailplaneeringu koostamise aluseks ning planeerimismenetlus ise kaotab oma sisu. Eesmärgiks muutub omavolist tekkinud olukorra tagantjärele õiguslikuks vormistamine. Sellest tulenevalt jõudis autor seisukohale, et hoone tagantjärele seadustamise menetlus erineb sisult ja eesmärkidelt nõuetekohasest ehitusloa menetluse aluseks olevast planeerimismenetlusest ja eeldab seetõttu eriregulatsiooni PlanS-is ja EhS-is.

Järgnevalt uuris autor ehitusjärelevalve efektiivsust ja tões, et järelevalve võimekus on seotud seda ellu viivate isikute pädevusega, mistõttu on praktikas järelevalve võimekus KOVü-de lõikes erinev. Tingituna EhS-is selgesõnalise regulatsiooni puudumisest, millisel ajahetkel on KOVü kohustatud algatama ehitusjärelevalve menetlust ja mis saab siis, kui ta seda üldse ei tee, on võimalikud olukorrad, kus ühes KOVü-s teostatakse ehitusjärelevalve käigus järjepidevalt jooksvat kontrolli ja teises KOVü-s toimub kontroll üksnes kaebuse laekumisel. Autor jõudis veendumusele, et järelevalve tegevus ise peab olema tõhus ning pidev ja ainuüksi karistuste kehtestamisest ei piisa. Sama oluline on ka riigi poolt ühiskonnas ebaseadusliku tegevuse suhtes negatiivse hinnangu kujundamine. Sellest tulenevalt leiab autor, et hoonete tagantjärele seadustamine eeldab EhS-i loamenetluses eriregulatsiooni, mis võttes arvesse kujunenud praktikad, aitaks suunata isikuid õiguskuulekusele.

Seejärel analüüsis autor ebaseaduslike hoonete seadustamise eesmärke ja jõudis seisukohale, et hoone ohutuse tagamine eeldab nõuetele vastavuse hindamisel sisulist kontrolli, mida juba püstitatud hoonete puhul ei saa enam ennetavalt läbi viia, sest hoone on rajatud. Ebaseaduslike hoonete tagantjärele seadustamise menetlus peab aga reaalselt

garanteerima, et need hooned vastavad ka tegelikkuses EhS-is kehtestatud ohutuskriteeriumitele ja selleks sobib EhS-i kohaselt kasutusloa menetlus.

Autori hinnangul täidab ehitisregister lisaks teabefunktsioonile ka kontrollifunktsiooni avaliku halduse tegevuse üle. Autor leiab, et ehitisregistri vigu ei lahenda tarkvara täiustamine, vaid on vaja muuta ehitisregistri regulatsiooni, rakendades sh ehitisregistriga seotud toimingute teostamise suhtes VÕS-is kasutatavat süülist vastutust, mis sunniks isikuid registrisse kannete tegemisel rakendama piisavat hoolsust. Kuigi registrisse kantud andmetel on informatiivne tähendus, ei tohi seda alahinnata, sest puudulikest ehitisregistri andmetest võib nt tuleneda tõenäoline kahju nii kinnistu müüjale kui ostjale.

Järgnevalt ebaseaduslike hoonete eesmärke analüüsides leidis autor, et kuigi kehtivast õigusest ei tulene ehitus- või kasutusloa puudumisel kinnisvara müügitehingutele või asjaõigustega koormamisele piiranguid, tuleb õiguskindluse tagamiseks täiendada kehtivat õigust selliselt, mis realselt kohustaks omanikke veenduma hoonete õiguspärasuses. Lisaks on autor seisukohal, et EhS-i rikkudes ehitatud hoonete tagantjärele seadustamine ei tohi toimuda samaväärselt või lihtsamalt objektiivses õiguses sätestatust, sest muidu kaotab õiguse järgimine mõtte. Riik peab edastama kodanikele sõnumi, et mõistab hukka õigusvastase käitumise ehitustegevuses.

Olles uurinud KOVü-de praktikat, hoone ebaseaduslikkuse eeldusi, järelevalve võimekust ja ebaseaduslike hoonete seadustamise eesmärke, asus autor otsima vastust küsimusele, kas ebaseadusliku hoone tagantjärele seadustamine eeldaks erinevat ehitusloamenetlust ja regulatsiooni seaduses, milleks tuli analüüsida hoone tagantjärele seadustamisel ehitusloa formaalset ja sisulist menetlust ning loamenetluse eesmärke. Analüüsi käigus leidis autor esiteks, et ehitusloa mõiste on Eesti taasiseseisvumise perioodil ajas muutunud, olles algselt seotud isikuga ja hiljem ehitisega, mistõttu ei too kinnistu ja hoone omanike vahetus kaasa uue ehitusloa väljastamise vajadust. Kehtivas EhS-s on lisaks sõnaselgelt kindlaks määratud loa taotlejate ring.

Teiseks leidis autor, et ehitusloa kui haldusakti vastuvõtmise nõuded tulenevad HMS-ist, arvestades EhS-i erisusi ja aktis määratakse kindlaks loaga puutumuses olevate isikute õigused ja kohustused. Ehitusloa võib väljastada enne lõplikku otsustamist osahaldusaktina ja otsustamisel tuleb rakendada proportsionaalsuse põhimõtet. Autor jõudis seisukohale, et juba valmis ehitatud ebaseaduslikele hoonetele ehitusloa taotlemisel kaotab proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine KOVü poolt oma mõtte, sest eelnevalt isikute õigusi enam kaaluda ei saa. Loamenetluses on otstarbekas viia proportsionaalsuse hindamine läbi enne ehitustöödega alustamist, mis ühtib ka EhS-i mõttega ning tagantjärele tegeletakse proportsionaalsuse kontrolliga eelkõige vaide- või kohtumenetluses.

Edasi jõudis autor seisukohale, et hoonele tagantjärele ehitusloa taotlemisel omandab huvitatud isiku, nt naaberkinnistu omaniku kaasamine menetlusse üksnes formaalse tähenduse, sest huvitatud isiku (omandi)õiguste riive on toimunud ja taotletav luba püüab seadustada omavolist tekkinud olukorda, mitte ei tegele (omandi)õiguste riive eelneva hindamise või kindlakstegemisega. Põhimõtte, et kolmandate isikute ülemäärase (omandi)õiguste riive tuvastamine keelab ehitusloa väljastamise, kaotab juba läbi viidud ehitustegevuse juhul oma eesmärgi ja sisu. Sellest tulenevalt leiab autor, et on mõttekas puudutatud isikute kaasamine viia läbi hoonete tagantjärele seadustamisel kasutusloa menetluses, kus puudutatud isikute õiguste rikkumise tuvastamisel saab suunata omavoliliselt rajatud hoone omaniku EhS-i regulatsiooni kohasele ehitusloa taotlemisele, et seal väljastada kaalutusõigust rakendades ehitusluba nt ümberehituseks.

Järgnevalt juhtis autor tähelepanu, et EhS-i mõtte kohaselt annab ehitusluba õiguse ehitustegevuseks, mitte vastupidi ja ainult ehitusloaga sätestatud piiridest kinnipidavalt tegutsedes on tagatud omaniku ehitustegevuse õiguspärasus. Ebaseaduslikult hoonet püstitades teostab omanik omavoli, kui rikub kinnisasjal lasuvat formaalse ehitamise keeldu. Ebaseaduslikult ehitatud hoone tagantjärele seadustamisel läbiviidav ehitusloa menetlus muutub juba valminud hoone puhul formaalseks ja sisutuks toiminguks, sest ehitamiseks ei ole enam luba vaja. Autori seisukohast ei ühti selline formaalne loamenetlus EhS-i mõtte, sisu ja eesmärgiga. Haldustegevuse efektiivsuse põhimõttest tuleneb, et pole otstarbekas raisata aega ja ressursse bürokraatliku ja sisutühja menetluse peale, milleks hoone tagantjärele seadustamisel ehitusloa menetlus muutub. Arvestades asjaolu, et ehitusloa toime ammendub kasutusloa väljastamisega ja ehitise vastavust nõuetele kinnitab kasutusluba, pakub autor välja, et ehitusloa menetluse etapi võiks juba püstitatud ebaseaduslike hoonete seadustamisel ära jätta. Kui kasutusloa menetluses selgub hoone nõuetele vastavusse viimise vajadus, saab omavoli teostanud isiku suunata ehitusloa taotlemise menetlusse, mis oleks sellisel juhul sisuliselt, EhS-i eesmärke arvestades, ka õigustatud.

Ehitusloa eesmärke analüüsidis jõudis autor järeldusele, et:

a) ebaseaduslikult püstitatud hoone puhul ei saa rääkida eelnevast ühiskonnaga saavutatud kokkuleppest, mis lubas konkreetsele maatükile vastava hoone rajamise, sest ehitusprojekti pole ühiskond eelnevalt näinud ja hoone on püstitatud omavoliliselt. Tagantjärele „eelneva“ nõusoleku ja kokkuleppe „vormistamine“ sisaldab endas pettuse tunnuseid, millega püütakse viia ühiskonda eksimusse olematu kokkulepe olemasolus, mis omakorda on vastuolus EhS-i mõtte ja eesmärgiga.

b) tagantjärele hoonete seadustamisel kaob eelkontrolli sisu ja eesmärk, sest pole võimalik teostada eelnevat kontrolli juba püstitatud hoonele ja sellisel juhul saab läbi viia

üksnes tuvastamistoiminguid, millega tegeldakse kasutusloa menetluses. Autori arvamuse kohaselt tekitab juba rajatud hoonetele tagantjärele ehitusloa taotlemine nonsensi, sest ennetavalt pole võimalik korrigeerida minevikus aset leidnud sündmusi. Sellest tulenevalt jääb autor juba varem esitatud seisukohale, et õigusvastaselt ehitatud hoonete loamenetluses võiks ehitusloa menetluse vahele jätta, sest see ei ole kooskõlas ehitusloa ennetava kontrolli sisu ja eesmärgiga.

c) juba valmis ehitatud hoonete puhul on sisulise kontrolli läbiviimine ehitusprojekti kõige üldisemas, väiksema ulatuse ja detailsuseastmega eelprojekti staadiumis ebaefektiivne ja haldusmenetluses kehtivat efektiivsuse nõuet täidaks valmis hoonete puhul otstarbekamalt hoonele ja selle aluseks olnud ehitusprojektile ekspertiisi teostamine järgmistes ehitusprojekti staadiumides, nt põhiprojekti staadiumis.

d) tagantjärele ei toimi naabrite ja võimalike puudutatud isikute suhete korrastamine olukorras, kus omavoli on juba teostatud ja talumiskohustus ei tulene avaliku õiguse normidest. Tegemist on kolmandate isikute sundseisu panemisega. Puudutatud isikutele jääb üle kaks teed, mis seisnevad oma õiguste kaitsmises kohtus või olukorraga leppimises. Kumbki ei ole EhS-i regulatsiooni silmas pidades ehitusloa eesmäärke ja sisu järgiv lahendus. Autor leidis, et kui lubatakse õigusliku aluseta püstitatud hoone püsijäämist konkreetses asukohas, siis peab ka seda kinnitav menetlus olema loogiline, arusaadav ja seaduse mõttega kooskõlas. Sellest tulenevalt leiab autor, et ka huvikonfliktide lahendamiseks sobib otstarbekuselt kasutusloa menetlus.

Järgnevalt analüüsis autor ehitusloa dokumentide formaalset kontrolli ja jõudis seisukohale, et kooskõlastuse saamata jäämine võib tekkida nii EhS-i ehitusloa menetluse regulatsiooni järgides kui tagantjärele hoonet seadustades ja ehitusprojekti formaalne kontroll hoone tagantjärele seadustamisel nõuetekohasest ehitusloa taotluse menetlusest ei erine. Analüüsi tulemusel jõudis autor seejuures järeldusele, et õigusvastaste hoonete tagantjärele seadustamisel tuleb riigilõivu suuruse määramisel loobuda kulupõhisuse põhimõttest ja siduda see toiminguga eesmärgi, hoone omaniku saadava hüve ja kaaluka avaliku huviga. Ebaseadusliku ehitise omanik saab tagantjärele omavoliliselt püstitatud hoone seadustamisest kasu, avalik huvi eeldab, et õigusvastane käitumine on ühiskonnas taunitud ja preventiivse eesmärgina edastatakse isikutele signaal, et ehitamisel on kasulikum valida seaduslik tee.

Autor leidis kooskõlastuste, nõusolekute ja lisadokumentide formaalset kontrolli analüüsides, et see ei erine hoone tagantjärele seadustamisel nõuetekohasest ehitusloa menetlusest, kuid kooskõlastuse andmata jätmine toob kaasa erinevad tagajärjed. Nt EhS-i regulatsiooni järgivas menetluses võib aidata projekti muutmisest ja juba püstitatud ebaseadusliku hoone puhul ei pruugi piisata ka hoone osalisest lammutamisest. Lisaks

pooldab autor energiamärgise väljastamist mitte ehitus-, vaid kasutusloa menetluses, kus lähtutakse hoone tegelikust energiatarbimisest. Autor leidis, et ehitusprojekti formaalne kontroll hoone tagantjärele seadustamisel nõuetekohasest ehitusloa menetlusest ei erine.

Ehitusloa dokumentide sisulist kontrolli analüüsid, mille alla kuulub ehitusprojekti kontroll, mis omakorda võib kaasa tuua ehitusuuringute või ehitusprojekti ekspertiisi tegemise vajaduse, leidis autor, et juba püstitatud hoone juhul muutub eelprojekti sisulise analüüsi mõte ja eesmärk. Tegemist ei ole enam kavandatavale ehitustegevusele eelneva hinnangu andmisega, vaid pigem tuleb tuvastada juba omavoliliselt ehitatud hoone vastavust nõuetele, mis on EhS-i kohaselt omane kasutusloa menetlusele. Järgnevalt tõdes autor, et juba püstitatud hoonele on otstarbekas teostada ehitusprojekti ekspertiis just ehitamise aluseks olnud projektile ja selle läbiviimiseks sobib vastavalt autori varasemat seisukohta arvestades kasutusloa menetlus. Autor jõudis järeldusele, et ekspertiisi tegemise peab ebaseaduslike hoonete puhul muutma kohustuslikuks ja kulude tasumise panema omavolilise hoone omaniku kohustuseks, olenemata ekspertiisi tulemustest. Tõendamise koormuse asetamine omavoli teostanud isikule on kooskõlas võrdse kohtlemise printsiibiga, mille alusel tuleb võrdseid kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt, st et seadusandja ei tohi käsitleda seaduskuulekat- ja õigusvastast käitumist ühetaoliselt. Lisaks pole majanduslikult õige ja otstarbekas panna KOVü-le lisakoormust, mille alus ei tulene mitte riigi ülesannete täitmisest, vaid isiku poolt omavoli teostamisest ja EhS-i järgimata jätmisest.

Kokkuvõtvalt jõudis autor ehitusloa olemust, ulatust, eesmärke ja menetlust analüüsid tulemusele, et ebaseaduslikult püstitatud hoonetele tagantjärele ehitusluba taotledes muutub ehitusloa sisu ja eesmärk ning ainuüksi formaalse nõude täitmiseks ei tuleks ehitusloa menetluse etappi läbida, vaid ära jätta. Ebaseaduslike hoonete seadustamiseks sobib EhS-i mõtte kohaselt kasutusloa menetlus.

Analüüsid kasutusloa olemust, ulatust ja eesmärke, jõudis autor järeldusele, et võrreldes EhS-is sätestatud regulatsiooniga ei muutu ebaseaduslikult püstitatud hoonete seadustamisel kasutusloa sisu ja selle tuvastav ning garanteeriv eesmärk.

Kooskõlastuste, nõusolekute, lisadokumentide ja ehitusprojekti formaalses kontrollis autori hinnangul olulisi erinevusi nõuetekohase menetluse ja tagantjärele seadustamise menetluse vahel ei ole. Autor on seisukohal, et ebaseadusliku hoone tagantjärele seadustamisel tuleb loamenetluses kehtestada riigilõivumäär lähtudes toimingute eesmärgist, sellest saadavast omaniku hüvest ning kaalukast avalikust huvist.

Hoone tagantjärele seadustamisel ei erine autori hinnangul ebaseadusliku hoone ülevaatus EhS-i kohasest ülevaatuses, sest eesmärk on sama: tuvastada ja garanteerida hoone vastavus kehtestatud nõuetele. Eriregulatsioon ehitise ülevaatuses korras seisneks hoone ja

ehitamise aluseks olnud ehitusprojekti ekspertiisi tulemustega arvestamisel hoone ülevaatusel. Autor leidis täiendavalt, et reeglina ei ole valminud hoone täielik lammutamine mõistlik, sest see ei ole karistus, vaid õiguspärase olukorra taastamine või sellega kooskõlla viimine. Samas peab igasugune riigi poolt rakendatav meede olema tõhus. Üldiselt on ehitamine lubatud tööprojekti alusel. Lihtsama hoone puhul, kus ehitamiseks piisab tüüpsõlmede joonistel toodud informatsioonist, on lubatud ehitada ka põhiprojekti baasil. Autori arvates oleks õigusselguse huvides vaja teha vahet ehitus- ja kasutusloa aluseks olevatel ehitusprojektidel, sest ei ole õige tähistada erineva sisuga dokumente ühe ja sama mõistega.

Lõpuks kinnitas autor hoone tagantjärele seadustamise menetluses hoone ekspertiisi olulist tähtsust, sest loa andjal puudub sellisel juhul ebaseaduslikust püstitamisest tulenevalt ülevaade hoonest, sh selle sobivusest ümbruskonda, vastavusest EhS §-s 3 toodud nõuetele ja soovitavale kasutusotstarbele. Autor jääb juba töös varem esitatud seisukoha juurde, et ebaseadusliku hoone seadustamisel tuleb hoone ekspertiis koos ehitusprojekti ekspertiisiga muuta ebaseadusliku hoone omanikule obligatoorseks koos kulude kandmise kohustusega.

Kokkuvõtvalt jõudis autor kasutusloa olemust, ulatust, eesmärke ja menetlust analüüsides tulemusele, et ebaseaduslikult püstitatud hoonete kasutusloamenetlus ei erine oluliselt EhS-s toodud menetlusest. Siiski tuleb kasutusloa menetlusse sisse viia mõned muudatused, mis puudutavad riigilõivu määra, energiamärgise ja ekspertiisi läbiviimisega seotud küsimusi.

Lõppkokkuvõttes leidis püstitatud hüpotees osaliselt kinnitust. EhS-i rikkudes ehitatud hoone loamenetlus sarnaneb formaalselt EhS-is sätestatud loamenetlusega, kuid erineb nii sisuliselt kui ka eesmärke silmas pidades EhS-is sätestatud loamenetlusest. Ebaseaduslike hoonete seadustamine eeldab EhS-is erinevat menetluskorda ja sellest tulenevalt eriregulatsiooni seaduses. Ehitusloa menetlus tuleb õigusvastaselt püstitatud hoonete seadustamisel ära jätta ja kasutusloa menetluses kehtestada erisätted, mis tulenevad õiguspäraselt ja õigusvastaselt püstitatud hoone loamenetluse erisusest.

Specifics of the permit proceedings of buildings constructed without observing the provisions of the Building Act

The issue of unlawfully erected buildings is in fact very relevant, and in addition to buildings erected without a building permit it also concerns social, commercial and industrial buildings, which are used without a permit for use. It is also possible to find companies on the Internet, for whom the regularisation of unlawfully erected or extended buildings is the main area of activity.

The aim of this Master's thesis was to find out whether the permit proceedings in the event of the retrospective regularisation of a building are formally, substantially and functionally different from the permit proceedings provided for in the Building Act and whether the retrospective regularisation of unlawful buildings would presume a different procedure and therefore a special regulation in the Act.

In order to test the hypothesis, the author first identified the practices implemented by local government authorities in the regularisation of unlawful buildings, which proceed either in part or in full from the formal regulation of permit proceedings set forth in the Building Act. Next, the author examined the definition of a building and analysed the grounds for unlawfulness and came to the conclusion that if the detailed plan or design criteria are not observed and a building is constructed without a building permit, it would definitely result in the unlawfulness of the building, while the use of a building without a permit for use would generally result in its unlawfulness. Moreover, the author identified that the retrospective regularisation of unlawful buildings differs from the provisions of the Building Act and the Planning Act in terms of the planning procedure, as in this case a building or the building design documentation forms the basis for the preparation of the detailed plan, which is in conflict with the purpose of the act and, additionally, the planning procedure itself loses its meaning. The objective would be to retrospectively legalise a situation resulting from unauthorised actions. Hence the author came to the conclusion that the procedure of the retrospective regularisation of buildings differs from the planning procedure on which the established building permit proceedings are based both in terms of its substance and objectives and presumes special regulation in the Planning Act.

Next, the author examined the efficiency of construction supervision in local government authorities and came to the conclusion that its efficiency depends on the competence of persons exercising it, and therefore the efficiency of construction supervision varies by local government authorities. As the Building Act does not expressly provide the

time at which local government authorities are obliged to initiate construction supervision and what would happen if they do not do this at all, situations may arise where in one local government authority construction supervision inspections are performed on a regular basis and in others, inspections are performed only upon receiving a complaint. The author came to the conclusion that the supervision activity itself should be efficient and constant and penalties alone will not be enough. It is equally important that the government would take measures for forming a negative attitude towards unlawful activities among the public. The author found that the retrospective regularisation of buildings presumes a special regulation in the permit proceedings to be set forth in the Building Act, which would help guide people towards law-abiding conduct by taking into account the established practices.

Furthermore, the author analysed the objectives of the regularisation of unlawful buildings and came to the conclusion that the safety of buildings requires substantial inspection in terms of its compliance assessment, which cannot be performed proactively in erected buildings as they have been already constructed. However, the procedure of the retrospective regularisation of unlawful buildings has to ensure that these buildings do in fact meet the safety criteria established in the Building Act, and according to the Building Act, this can be established by the permit for use proceedings.

In the author's opinion, the state register of construction works has also a controlling function over the activities of public administration in addition to its informative function. The author finds that the shortcomings of the register of construction works cannot be overcome by software improvements, but it would also be necessary to amend the regulation of the register of construction works by applying, for instance, the liability for fault provided for in the Law of Obligations Act to the performance of acts that are related to the register of construction works, as this would make people observe sufficient diligence in making entries in the register. Although the data entered in the register have an informative meaning, this cannot be underestimated, as incomplete data in the register of construction works may cause potential damage both to the seller and the buyer of the immovable property.

By analysing the objectives of unlawful buildings, the author found that although effective legislation does not impose restrictions on the sale transactions or real right encumbrance of immovable property in the absence of a building permit or a permit for use, it is necessary to amend current legislation for the purpose of legal certainty so that it would oblige owners to make sure that buildings are lawful. The author also finds that the retrospective regularisation of buildings erected in conflict with the Building Act must not take place on terms that are equal to or less strict than the terms set forth in objective law, as

the idea of law-abiding conduct would then be lost. Public authorities have to convey a message to the public that they denounce unlawful behaviour in the construction industry.

Having analysed the practices in local government authorities, the assumptions of the unlawfulness of buildings, the efficiency of construction supervision and the objectives of the regularisation of unlawful buildings, the author set out to answer the question whether the regularisation of unlawful buildings would presume different building permit proceedings and a regulation in the Building Act, and in order to do that the author had to investigate formal and substantial building permit proceedings in the event of retrospective regularisation and the objectives of permit proceedings. In the course of the analysis, the author found firstly that the definition of a building permit has changed since Estonia regained its independence and it was initially linked to persons and later to structures; thus the transfer of the ownership of immovable property and buildings will not bring along the need for a new building permit. In addition, the circle of permit applicants has been expressly established in the Building Act.

Secondly, the author found that the requirements for a building permit as an administrative act have been set forth in the Administrative Procedure Act subject to the specifics of the Building Act and the act establishes the rights and obligations of persons concerned. A building permit can be granted in the form of a partial administrative act before a final decision is made and the proportionality principle should be observed in decision-making. The author came to the conclusion that if a building permit is applied for a completed unlawful building, the application of the proportionality principle by local government authorities loses its meaning, as they cannot consider the invasion of the rights of previous persons any more. It would be practical to perform the proportionality assessment before construction in the course of permit proceedings, which is also consistent with the purpose of the Building Act and in retrospect, a proportionality assessment would be performed first and foremost as a part of the challenge or court proceedings.

The author further concluded that if a building permit is applied for a building retrospectively, the involvement of interested persons, e.g. the owner of the neighbouring immovable in the proceedings would only have a formal meaning, as the rights of the interested person have already been invaded and the permit applied for seeks to regulate a situation arising from unauthorised actions and is not aimed at the prior assessment or identification of the invasion of (ownership) rights. The principle that a building permit shall not be granted in the event of excessive invasion of (ownership) rights will lose its purpose and substance if the construction activity has already taken place. Hence the author finds that in the event of retrospective regularisation of buildings, it would be reasonable to involve persons concerned in the permit for use proceedings, because if it has been identified that the

rights of persons concerned have been invaded, the procedure makes it possible to oblige the owner of the unlawful building to apply for the building permit pursuant to the regulation of the Building Act and in the course of this procedure, a building permit may be granted, for instance, for reconstruction or (partial) demolition by applying the right of discretion.

Next the author highlighted that, in accordance with the purpose of the Building Act, a building permit grants the right for construction activities and not vice versa and the lawfulness of the owner's construction activities is ensured only if the restrictions provided for in the building permit are adhered to. By erecting an unlawful building, its owner performs arbitrary actions if they violate the formal building prohibition on the immovable property. The building permit proceedings performed retrospectively for unlawful buildings would be a formal and senseless act as the building has been completed and would not require a building permit. The author is of the opinion that such formal permit proceedings do not correspond to the purpose, essence and objective of the Building Act. The principle of the efficiency of administration means that it would not be practical to spend time and resources on bureaucratic and meaningless procedures and the building permit proceedings in the event of retrospective regularisation of buildings are one example. Taking into account that the legal effect of a building permit will become exhausted by the issue of the permit for use and the compliance of the building is verified by the permit for use, the author suggests that in the regularisation of erected unlawful buildings, the stage of building permit proceedings should be omitted. If the need for bringing the building into compliance with the requirements is established during the permit for use proceedings, it would be possible to oblige the person who performed arbitrary actions to apply for a building permit, and in this case it would also be substantiated from the perspective of the Building Act.

By analysing the objectives of a building permit, the author concluded the following:

- a) in the event of unlawfully erected building, we cannot speak of a prior agreement with the community for the specific building to be erected on the specific site, as the community has not previously seen the building design documentation and the building has been erected without authorisation. The retrospective “formalisation” of a “prior” agreement and consent involves elements of deception, which seek to mislead the community as to the existence of a non-existent agreement, which is in turn in conflict with the purpose and objective of the Building Act.
- b) The purpose and objective of prior inspection is lost in the event of retrospective regularisation of buildings, as it would not be possible to perform prior inspection of erected buildings and it would only be possible to perform identification procedures, which in accordance with the Building Act are part of the permit for use proceedings. In the author’s

opinion, the application of a building permit for a building already erected will be absurd, as it would not be possible to proactively adjust past events. Therefore the author reiterates his above-mentioned position that the building permit proceedings should be omitted in the event of unlawfully constructed buildings as it does not correspond to the purpose and objective of prior inspection with regard to a building permit.

c) The performance of a substantial inspection of completed buildings in the most general stage of the preliminary building design, which is the narrowest as to its scope and its level of detail, is ineffective and the efficiency requirement established in administrative procedures would be better met in the event of completed buildings by conducting an expert analysis of the building design documentation on which the construction was based in the next stages of building design, such as the basic plan and construction drawings.

d) The regulation of relationships between neighbours or potential persons concerned does not function in a situation where arbitrary actions have taken place and the obligation to tolerate does not proceed from the norms of public law. This has to do with putting third persons over a barrel, and in the author's opinion, these persons rather put up with the situation than agree to it. The persons concerned have been left with two options: either to seek justice in the court or to put up with the situation. With the view to the regulation of the Building Act, neither solution would meet the objectives and purpose of a building permit. The author found that if a building erected without legal basis would be allowed to stay in one specific location, then the procedure allowing it has to be logical, understandable and lawful. Consequently, the author finds that in practical terms, the permit for use proceedings would also be suitable for resolving the conflict of interests.

Next the author analysed the formal inspection of building permit documents and came to the conclusion that non-approval may result both from the regulation of the building permit proceedings in the Building Act and from the retrospective regularisation of the building and that the formal inspection in the event of retrospective regularisation does not differ from the established procedure of application for a building permit. The owner of the unlawful building benefits retrospectively from the regularisation of a building erected without an authorisation, public interest presumes that unlawful behaviour is condemned by society and, as a preventive measure, the public will get a signal that as far as construction is concerned, it would be wiser to opt for a lawful path. This led the author to the conclusion that the rate of the state fee for the retrospective regularisation of unlawful buildings should be established by linking the purpose of the act, the benefit received by the owner of the building and material public interest, and the principle of cost-effectiveness should be abandoned.

In analysing the formal inspection of approvals, consents and additional documents, the author came to the conclusion that in the event of retrospective regularisation, this does not differ from the established building permit proceedings, but if approvals are not granted, it may lead to different solutions. For instance, in the event of the procedure pursuant to the regulation of the Building Act, it may suffice if the project documentation is revised, as the construction has not yet begun and in the event of an unlawful building already erected, even the partial demolition of the building may not be enough. Furthermore, the author supports the idea that energy-performance labels should be issued in the course of permit for use proceedings as opposed to the building permit proceedings, as the actual energy consumption of the building is analysed in the former. The author found that the formal inspection of building design documentation in the event of the retrospective regularisation of the building does not differ from the established building permit proceedings.

By analysing the substantial inspection of building permit documents, which also covers the inspection of building design documentation, which in turn may establish the need to perform site investigations or to conduct an expert analysis of the building design documentation, the author found that the purpose and objective of the substantial analysis of preliminary building design documentation changes in the event of buildings already erected. Instead of providing a prior assessment to the planned construction activities, the aim is to establish the conformity of the unlawfully erected building, and in the meaning of the Building Act, this characterises the permit for use proceedings. Next the author concluded that in the event of a building already erected, it would be practical to conduct an expert analysis of the building design documentation based on the project that was used for construction and in line with the author's position stated above, the permit for use proceedings would be appropriate for this. The author came to the conclusion that an expert analysis must be mandatory in the event of unlawful buildings, and regardless of the results of the analysis the costs incurred have to borne by the owner of an unlawful building. Laying the burden of proof on the person who conducted arbitrary action corresponds to the principle of equal treatment under which the equal have to be treated equally and the unequal unequally, i.e. the legislator may not treat law-abiding and wrongful behaviour on equal terms. Furthermore, in the event of arbitrary actions, it would not be economically right and practical to burden local government authorities with tasks that do not result from their duties to the state but from violations of the Building Act.

In conclusion, the analysis of the essence, scope, objectives and the procedure of building permits led the author to the conclusion that, if a building permit is applied retrospectively for a building erected unlawfully, the essence and objective of a building

permit change, and if the sole purpose is to comply with formal requirements, the stage of the building permit proceedings should be omitted, in particular bearing in mind that the permit for use proceedings are appropriate for the regularisation of unlawful buildings in line with the meaning of the Building Act and the procedure allows the provision of an assessment both in terms of compliance to the detailed plan and design criteria.

Next the author set out to find an answer to the question of whether the permit for use proceedings of unlawfully erected buildings needs special regulation. The definition, essence, scope, objectives and the permit for use proceedings had to be analysed too. The author used the analysis for finding out whether the essence and objectives of the proceedings remain the same in the event of retrospective regularisation of a building violating the requirements of the Building Act as compared to the permit for use proceedings in the event of buildings erected in compliance with the Building Act.

In analysing the definition of a permit for use, the author found that it has, in broad terms, remained the same as compared to the initial version and that it has been specified in the subsequent versions. Compliance or non-compliance of an unlawful building with the Building Act in the event of retrospective regularisation can be established in the course of the permit for use proceedings provided for in the Building Act. By analysing the essence, scope and objectives of a permit for use, the author came to the conclusion that, as compared to the regulation provided for in the Building Act, the essence of a permit for use and its identifiable and warranted objective do not change in the event of the regularisation of unlawfully erected buildings.

In the author's opinion, there are no significant differences in the formal inspection of approvals, consents, additional documents and building design documentation between established procedure and the retrospective regularisation procedure. As mentioned above, the author firmly believes that in the event of retrospective regularisation of unlawful buildings, the rate of a state fee has to be established based on the purpose of the act, the benefits received by the owner and material public interest.

In the author's estimation, in the event of the retrospective regularisation of a building, the inspection of an unlawful building does not differ from the inspection in accordance with the Building Act, as the purpose is the same: to establish and warrant the compliance of the building to the requirements. Special regulation in the inspection procedure of buildings would mean that the results of an expert analysis of the building design documentation on which the building and construction was based would be taken into account during the inspection. The author also found that, as a rule, the complete demolition of an erected building is not reasonable, as this is not meant to be a punishment, but rather as a restoration

of or establishing of a lawful situation. On the other hand, any measure implemented by public authorities has to be effective.

In analysing the conformity of a building to the building design documentation, the author concluded that, as a rule, construction is allowed based on the construction drawings. It is also allowed to build simpler structures where typical assemblies can be used, based on the basic project. The author suggests that for the sake of legal clarity, a distinction should be made between building design documentation for a building permit and for a permit for use, as it is not right to denote documents with different content with the same definition.

Finally, the author demonstrated the major importance of expert analysis in the retrospective regularisation procedure of buildings, because due to its unlawful erection, the grantor of the permit would not have an overview of the building, including its compatibility with the surroundings, compliant with the requirements of § 3 the Building Act and its intended use. The author reiterates his earlier position that in the event of the regularisation of an unlawful building, the expert analysis of the building along with the expert analysis of the building design documentation and the obligation of bearing the cost must be obligatory for the owner of an unlawful building.

In conclusion, the analysis of the essence, scope and objectives of the permit for use and the related proceedings led the author to the conclusion that the permit for use proceedings of unlawfully erected buildings do not significantly differ from the procedure provided for in the Building Act. However, some changes have to be introduced to the permit for use proceedings with regard to the issues concerning the rate of state fee, energy-performance label and expert analysis.

In final conclusion the hypothesis was partially confirmed. The regularisation of unlawful buildings has formally similar procedure as it is in the Building Act, but differs both in substance and in light of the objectives from the permit proceedings in the Building Act. The regularisation of unlawful buildings presumes a different procedure and therefore a special regulation in the Act. In case of unlawful buildings the building permit proceedings should be omitted and some changes have to be introduced to the permit for use proceedings, arising out from permit proceedings differences of lawfully and unlawfully erected buildings.

Lühendid

555 SE	Riigikogus menetluses oleva ehitusseadustiku eelnõu
805 SE	kehtiva Ehitusseaduse eelnõu
ATSS	asendustäitmise ja sunniraha seadus
AÕS	asjaõigusseadus
BGB	saksa tsiviilseadustik
EhR	ehitisregister
EhS	ehitusseadus
EIKo	Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
GG	Saksamaa põhiseadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	haldusmenetluse seadus
KOVü	kohaliku omavalitsuse üksus
MBO	<i>Musterbaurodnung</i>
MKM	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
PlanEhS	planeerimis- ja ehitusseadus
PlanS	planeerimisseadus
PS	Eesti Vabariigi Põhiseadus
RK	Riigikohus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKTKo	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RLS	Riigilõivuseadus
TJA	Tehnilise Järelevalve Amet
TlnHKm	Tallinna Halduskohtu määrus
TlnHKo	Tallinna Halduskohtu otsus
TlnRKO	Tallinna Ringkonnakohtu otsus
TRKO	Tartu Ringkonnakohtu otsus
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus

Kasutatud kirjandus

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura 1996.
2. Aedmaa, A., Lopmann, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.
4. Andresen, E. Riigivastutus. Tartu 2009.
5. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
6. Bamberger, H. G., Roth, H. BGB Beck'scher Online-Kommentar. Edition: 30. München: C.H.Beck, 2014.
7. Eesti õigekeelsusõnaraamat ÕS 2013. - Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=seadustama&F=M>. (04.05.2014).
8. Ehitusseaduse eelnõu 805 SE I seletuskiri. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&item_id=011650020. (04.05.2014).
9. Ehitusseadustiku eelnõu (555 SE) algtekst. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>. (04.05.2014).
10. Ehitusseadustiku eelnõu 555 SE seletuskiri. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>. (04.05.2014).
11. Epping, V., Hillgruber, C. Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. Edition: 19. München: C.H.Beck 2013.
12. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. - Juridica 2006/VII.
13. Faludi, A. Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process. Carfax Publishing: 2004. International Planning Studies, vol. 9, nos. 2/3.
14. Grasmick, H. G., Bursik, R. J. Jr. Conscience, Significant Others, and Rational Choice: Extending the Deterrence Model, Wiley: 1991, Law & Society Review, Vol. 24, No. 3.
15. Hien, E. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. - Juridica 2006/VII.
16. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/III.
17. Jöks, A. "Ehitaja süüdimatus, järelevalve küündimatus", Postimees 10.05.2006. - Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/artiklid-ja-intervjuud/ehitaja-suudimatus-jarelevalve-kuundimatus>. (04.05.2014).

18. Kalbus, A. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. - Juridica 2006/VII. Artiklis viidatud: Kohtupraktika K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff. Öffentliches Baurecht. 5. Aufl. München 2005.
19. Kasch, K. Lammutamisettekirjutuse võimalikkus kohaliku omavalitsuse initsiatiivil ning puudutatud isikute nõudel. Bakalaureusetöö. Tallinn 2013.
20. Keller, M. Omanikud, naabrid ja ehitusametid – suhtekolmnurk Saksa avalikus naabrusõiguses. – Juridica 2006/VII.
21. Kiris, A., Kukrus, A., Nuuma, P., Oidermaa, E. Õigusõpetus. Tallinn: Külim 2007.
22. Lass, J. (koost). Kodaniku käsiraamat. Ruumiline planeerimine ja ehitamine. Sine loco 2012.
23. Lõhmus, U. (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Iuridicum 2003.
24. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
25. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
26. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura 1997.
27. Maunz, T., Dürig, G. Grundgesetz. Kommentar. München: C. H. Beck, 2009.
28. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
29. Maurer, K. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
30. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine. Tallinn: Juura 1997.
31. Merusk, K., Kiviorg, N., Sõlg, R., Pilving, I., Olle, V., Mõttus, A. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Eesti Õiguskeskus 1999.
32. Merusk, K., Narits, R. „Õiguse olemusest ja seaduse võimalustest.“ Riigikogu Toimetised 2, 2000. - Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11645&highlight=%C3%B5igusteaduse&op=archive2>. (04.05.2014).
33. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.
34. Mihkli, S., Nõmm, A. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – Juridica 2010/VIII.
35. Мулламуров, А.А. „Вещно-правовые способы защиты права собственности на недвижимое имущество.“ Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. 2004. № 1. - Arvutivõrgus:
http://www.allpravo.ru/library/doc99p0/instrum4123/item4127.html#_ftn1 . (04.05.2014).

36. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2 tr. Tallinn: Juura 2004.
37. Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Juura 1997.
38. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014.
39. Peep, V. (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997.
40. Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006/VII.
41. Pilving, I. „Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel.“ Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
42. Pilving, I. Õppematerjal kohtunikele 2003. Haldusõiguse põhiprobleeme. Tartu: Eesti Õiguskeskus 2004.
43. Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi ja huvigruppide 17.05.2010 koosoleku protokoll. - Arvutivõrgus: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/?p=81>. (04.05.2014).
44. Pärna, P. Asjaõigusseadus. Tallinn: Juura 2004.
45. Ramsauer, U. Ehitusjärelvalve meetmed ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamiseks. - Juridica 2006/VII.
46. Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus kiire elanike kasvuga omavalitsustes“, Tallinn, 15. märts 2011. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2171/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>. (04.05.2014).
47. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, „Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit)“, Tallinn, 30. detsember 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/701/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>. (04.05.2014).
48. Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“. Tallinn, 21.11.2007. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2013/Area/15/language/et-EE/Default.aspx>. (04.05.2014).
49. Sarv, P. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Riigikohtu halduskollegiumi otsus asjas 3-3-1-63-10. - Juridica 2011/II.
50. Siseministeeriumi 14.11.2013. a pressiteade. - Arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/kaheksal-omavalitsusel-puudub-kohustuslik-uldplaneering/>. (04.05.2014).
51. Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010.
52. Srivastava, A. K. Doctrine of "legitimate expectation." J.T.R.I. JOURNAL – First Year, Issue 2: 1995.

53. Tiivel, R. Asjaõigus. Tallinn: Juura 2007.
54. Tiivel, R. Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2009.
55. Van der Heijden, J. One task, a few approaches, many impacts: Private-sector involvement in Canadian building code enforcement. Canadian Public Administration. Sep2010, Vol. 53 Issue 3.
56. Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2010.
57. Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M. Võlaõigusseadus I. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2009.
58. Veinla, H. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2005.
59. Wang, K. Navigating the construction process. China Law & Practice. Jun2012, Vol. 26 Issue 6, p 4-4.
60. Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. - Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/2007>. (04.05.2014).

Kasutatud õigusaktid

Kasutatud eesti õigusaktid

61. „Eesti 2030+”. Vabariigi Valitsuse 30.08.2012. a korraldus nr 368.
62. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 26.03.2013, 5.
63. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. - RT I 2001, 50, 283 ... RT I, 23.02.2011, 5.
64. Asjaõigusseadus. - RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 13.03.2014, 82.
65. Asjaõigusseaduse rakendamise seadus. - RT I 1993, 72, 1021 ... RT I, 15.03.2013, 34.
66. Ehitise ekspertiisi tegemise kord. MKMm 20.02.2012 nr 15. - RT I, 23.02.2012, 4.
67. Ehitusprojekti ekspertiisi tegemise kord. MKMm 20.02.2012 nr 16. - RT I, 23.02.2012, 5.
68. Ehitise kasutusloa vorminõuded. MKMm 24.12.2002 nr 67. - RTL 2003, 4, 41.
69. Ehitise kasutusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord. MKMm 24.12.2002 nr 64. - RTL 2003, 3, 22.
70. Ehitise ülevaatuse kord. MKMm 26.11.2002 nr 11. - RTL 2002, 133, 1951.
71. Ehitise kasutamise otstarvete loetelu. MKMm 04.12.2012 nr 78. - RT I, 07.12.2012, 9.
72. Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded. VVm 27.10.2004 nr 315. - RT I 2004, 75, 525.
73. Ehitise tehniliste andmete loetelu. MKMm 24.12.2002 nr 69. - RTL 2003, 3, 26.

74. Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord. MKMm 24.12.2002 nr 66. - RTL 2003, 3, 24.
75. Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 04.07.2013, 8.
76. Energiamärgise vorm ja väljastamise kord. MKMm 23.04.2013 nr 30. - RT I, 30.04.2013, 2 ... RT I, 22.01.2014, 5.
77. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 23.12.2013, 38.
78. Kemikaaliseadus. - RT I 1998, 47, 697 ... RT I, 16.05.2013, 4.
79. Korrakaitseseadus. Vastu võetud 23.02.2011, RT I, 22.03.2011, 4. Jõustumine 01.07.2014.
80. Loetelu suurte rahvahulkade kogunemisega seotud üle 500-ruutmeetrise kasuliku pinnaga sisekliima tagamisega hoonete liikidest, mille puhul on nõutav energiamärgise olemasolu. VVm 12.07.2012 nr 53. - RT I, 17.07.2012, 1.
81. Looduskaitseseadus. - RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 16.05.2013, 16.
82. Muinsuskaitseseadus. - RT I 2002, 27, 153 ... RT I, 21.03.2011, 8.
83. Notariaadimäärustik. - RTL 2009, 51, 751 ... RT I, 06.12.2013, 6.
84. Nõuded ehitusprojektile. MKMm 17.09.2010 nr 67. - RT I 2010, 67, 507 ... RT I, 22.01.2014, 6.
85. Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006 ... kehtis kuni 31.12.2002.
86. Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 3.
87. Päästeseadus. - RT I 2010, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 206.
88. Riigilõivuseadus. - RT I 2010, 21, 107 ... RT I, 27.12.2013, 26.
89. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260 ... RT I, 13.09.2011, 11.
90. Riikliku ehtisregistri asutamine ja pidamise põhimäärus. VVm 17.12.2002 nr 405. - RT I 2002, 107, 639 ... RT I, 19.06.2012, 20.
91. Tsiiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 13.03.2014, 103.
92. Tuleohutuse seadus. - RT I 2010, 24, 116 ... RT I, 16.04.2013, 7.
93. Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 29.11.2013, 4.

Kasutatud Saksamaa õigusaktid

94. Bürgerliches Gesetzbuch. Vastu võetud 18. augustil 1896, taasavaldatud 2. jaanuaril 2002, viimane muudatus 01.10.2013.
95. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vastu võetud 23. mail 1949, viimane muudatus 11.07.2012.
96. Musterbauordnung. Vastu võetud novembris 2002, viimane muudatus 21.09.2012.

Kasutatud kohtupraktika

Kasutatud EL kohtupraktika

97. *EIKo 28.10.1998, 87/1997/87-1/1083, p 116, Osman v Ühendkuningriigid.*

Kasutatud Eesti kohtupraktika

98. TlnHKm 3-06-2228/3.

99. TlnHKo 3-12-1187/69.

100. TlnRKO 2-3/217/2005.

101. TlnRKO 3-06-1858/9.

102. TlnRKO 3-06-188/46.

103. TRKO 2-3-2/2003.

104. RKKKO 3-1-1-44-06.

105. RKKKO 3-1-1-9-08.

106. RKTko 3-2-1-33-05.

107. RKTko 3-2-1-131-05.

108. RKHKm 3-3-1-67-01.

109. RKHKO 3-3-1-14-02.

110. RKHKO 3-3-1-25-02.

111. RKHKO 3-3-1-56-02.

112. RKHKO 3-3-1-64-02.

113. RKHKO 3-3-1-11-03.

114. RKHKO 3-3-1-38-03.

115. RKHKO 3-3-1-42-03.

116. RKHKO 3-3-1-54-03.

117. RKHKO 3-3-1-62-03.

118. RKHKO 3-3-1-13-04.

119. RKHKO 3-3-1-34-05.

120. RKHKO 3-3-1-13-06.

121. RKHKO 3-3-1-28-06.

122. RKHKO 3-3-1-61-07.

123. RKHKO 3-3-1-96-08.

124. RKHKO 3-3-1-1-10.

125. RKHKO 3-3-1-7-10.

126. RKHKO 3-3-1-63-10.

127. RKHKo 3-3-1-63-10e.
128. RKHKo 3-3-1-80-10.
129. RKHKo 3-3-1-41-13.
130. RKHKo 3-3-1-46-13.
131. RKPJKo 3-4-1-2-01.

Mina, Tiit Aaso,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Ehitusseaduse regulatsiooni järgimata ehitatud hoonete loamenetluse erisused,

mille juhendaja on *Dr. iur.* Mario Rosentau,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 5. mail 2014. a.