



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 16.12.2014 nr 6-1/140830/1405170

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Ehitusloa taotlemiseks vajalik korteriomanike häälteenamus**

Lugupeetud

Tänan Teid avalduse eest, milles palusite minul kontrollida ehitusseaduse põhiseadusele vastavust osas, milles see võimaldab korteriomanikul esitada ehitusloa väljastamise taotlus korteriomanike häälteenamuse alusel.

Olles analüüsinud Teie avalduses esile toodud probleeme ning Justiitsministeeriumilt ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt saadud selgitusi, teatan, et

ma ei tuvastanud ehitusseaduse § 16 lg 1¹ ja 23 lg 1¹ vastuolu põhiseadusega.

Ühtlasi vabandan menetluse pika kestuse pärast.

Oma seisukohta avaldusaluses asjas põhjendan järgmiselt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

Minule esitatud avalduses märkisite, et olete liige korteriühistus, kus liikmete vahel on erimeelsused maja välisilmet muutvate ehitustööde (rõdude kinniehitamise) vajalikkuse üle. Selgitasite, et kardetavasti võib korteriühistu juhatus esitada taotluse vaidlusaluste tööde tegemiseks vajaliku ehitusloa väljastamiseks hoolimata mitme korteriomaniku vastuseisust.

Eeltooduga seoses lisasite oma avaldusele Tartu Linnavalitsuse kirjad, milles selgitatakse, et ehitusloa taotluse võib esitada korteriomanike häälteenamuse alusel. Olete aga seisukohal, et kui ehitusloaga lubatakse omaniku tahte vastaselt teha korteriomandis muudatusi, rikutakse sellega korteriomaniku õigust omandi puutumatussele.

Otsustasin Teie avalduse alusel alustada menetlust, et kontrollida ehitusloa taotluse esitamist reguleerivate õigusnormide kooskõla põhiseadusega. Teie avalduse lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi poole. Refereerin vastuseid minu teabe nõudmisele vajadusel alljärgneva analüüsi käigus.

2. Vaidlusalused sätted

Ehitusseadus sätestab:

„§ 16. Kirjalik nõusolek

[...]

(1¹) Kirjaliku nõusoleku taotluse esitab maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanik korteriomanike häälteenamuse alusel.

[...]

§ 23. Ehitusloa väljastamine

[...]

(1¹) Ehitusloa taotluse esitab maaüksuse või ehitise omanik või ehitise kaasomanik kaasomanike enamuse otsuse kohaselt, kui sellele enamusele kuulub suurem osa ühises asjas, või korteriomanik korteriomanike häälteenamuse alusel.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusaluses asjas on põhiküsimuseks, kas ehitusseaduse sätted, mis reguleerivad taotluse esitamist ehitustegevuseks vajaliku loa saamiseks, rikuvad korteriomanditeks jagatud kinnisasja puhul nende korteriomanike omandipõhiõigust, kes ei ole ehitamisega nõus.

Omandipõhiõiguse sisu avab põhiseaduse (edaspidi: PS) § 32 lg 2, mille kohaselt on igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandiõiguse kaitseala hõlmab ka nn ehitamisvabadust, mille all võib mõista omaniku õigust seaduste raames oma kinnistut hoonestada ja olemasolevaid hooneid ehituslikult muuta, samuti õigust jätta see tegemata.

Kui kinnistu või hoone on mitme inimese kaasomandis, peavad nad omandiõigust ühiselt realiseerima, arvestades teineteiste huvide ja õigustega. Kaasomandi üks erivorme on korteriomand. Vastavalt korteriomandiseaduse (edaspidi: KOS) § 1 lõikele 1 on korteriomand omand ehitise reaalsuse üle, millega on ühendatud mõtteline osa kaasomandist, mille juurde reaalsuse kuulub. Seda, kuidas korteriomanikud korraldavad KOS § 1 lõikes 2 nimetatud kaasomandi esemega seotud õigussuhteid, reguleerib korteriomandiseaduse 2. peatükk „Valitsemine“. Kõnealune peatükk reguleerib ka seda, kuidas korteriomanikud otsustavad ehitustööde tegemise.

Seejuures ei ole korteriomandiseaduse järgi ehitamiseks alati nõutav kõigi korteriomanike kokkulepe. KOS § 16 lg 1 sätestab küll, et ehitusliku või muu korteriomandi kaasomandi eseme korrashoiuks vajalikust muudatusest suurema ümberkorralduse tegemiseks on vaja korteriomanike kokkulepet ning seda ei saa otsustada KOS § 15 lõike 3 kohaselt häälteenamuse alusel. Samuti ei saa KOS § 16 lõikega 1 hõlmatud ehituslike ümberkorralduste tegemist nõuda KOS § 15 lõike 5 alusel, mis võimaldab kokkulepete puudumisel nõuda kaasomandi eseme valitsemist korteriomanike huvidest lähtudes. Nimetatud muudatuste tegemiseks ei ole aga vaja teiste korteriomanike nõusolekut, kui asjakohase toiminguga ei kahjustata teiste korteriomanike õigusi üle KOS § 11 lõike 1 punktis 1 nimetatud määra, st kui selle toime teistele korteriomanikele ei ületa omandi tavakasutusest tekkivat mõju.¹ Samuti võib mõningaid

¹ Märgin, et KOS § 16 lg 1 lausega 2 analoogne regulatsioon on sätestatud ka 01.01.2018 jõustuva korteriomandi- ja korterühituseaduse § 38 lõikes 2. Nimetatud seaduse eelnõu seletuskirjas märgitakse selle kohta: „Näiteks juhul, kui tegemist on ehitusliku ümberkorraldusega, mis realselt mõjutab ainult ühe trepikoja elanikke, siis ei ole selliseks muudatusteks teiste trepikodade korterite omanike nõusolekut vaja. Samas tuleb arvestada, et muudatused

ehitustöid otsustada korteriühistu korteriühistuseaduses (edaspidi: KÜS) sätestatud korras. Seda juhul, kui korteriomanikud on kaasomandi valitsemiseks asutanud korteriühistu vastavalt KÜS §-le 3 (nt võib korteriühistu üldkoosolek otsustada KÜS § 15¹ lõikes 2 määratletud hooldus- ja remonditööd).² Lisaks võimaldab KOS § 16¹ lg 1 p 1 lihtsustatud korras otsustada kaasomandi eseme ajakohastamiseks (sh energiatõhususe suurendamiseks) vajalike ehitustoimingute tegemist. Nimetatud eesmärgil ehitustööde tegemise saab otsustada korteriomanike üldkoosoleku otsusega, mille poolt on antud üle poole kõigist häälest nende korteriomanike poolt, kellele kuulub üle poole kaasomandi osadest.

Teie avalduse ajendiks on ennekõike asjaolu, et ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 16 lg 1¹ ja § 23 lg 1¹ võimaldavad ühel korteriomanikul esitada kohalikele omavalitsusele taotlus ehitustegevuseks vajaliku loa saamiseks korteriomanike häälteenamuse alusel ka siis, kui KOS § 16 lg 1 järgi on kavandatavate ehituslike ümberkorralduste jaoks vajalik kõigi korteriomanike kokkulepe. Seega ei pea kohalik omavalitsus ehitusloa väljastamisel kontrollima, kas kavandatav ehitustegevus on täiel määral kooskõlas korteriomanike vaheliste eraõiguslike kokkulepetega. Selleks, et analüüsida, kuidas vaidlusalused sätted mõjutavad nende korteriomanike omandiõigust, kes ei ole ehitamisega nõus, selgitan järgnevalt, millised õigusi ja kohustusi loob kohaliku omavalitsuse luba ehitamiseks.

Ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 2 lg 6 määratleb, mis on ehitamine ehitusseaduse tähenduses ehk millisele ehitustegevusele kõnealuses seaduses sätestatud nõuded laienevad. Peale ehitise püstitamise hõlmab ehitamine kõnesoleva seaduse tähenduses muu hulgas ka ehitise tehnosüsteemi või selle osa muutmist või tehnosüsteemi terviklikku asendamist (EhS § 2 lg 6 p 4) ning ehitise rekonstrueerimist, st ehitise piirdekonstruktsioonide muutmist ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmist ja asendamist (EhS § 2 lg 6 p 3 ja lg 8).

Vastavalt EhS § 12 lõikele 2 peab ehitamiseks üldjuhul olema ehitusluba, kuid väiksemahulisemate ehitustööde puhul piisab kohaliku omavalitsuse kirjalikust nõusolekust (EhS § 16 lõikes 1 sätestatud juhtudel, sh osad ehitise rekonstrueerimistööd) või sellest, et ehitise omanik teavitab kohalikku omavalitsust (üksnes EhS § 16 lõikes 6 sätestatud väikeehitise puhul). Üldjuhul väljastab ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku kohalik omavalitsus (EhS § 23 lg 1).

Ehitusloa saamiseks tuleb EhS § 23 lg 2 p 2 kohaselt koos ehitusloa taotlusega esitada muu hulgas ka ehitusprojekt. Ka kirjaliku nõusoleku taotlemisel võib kohalik omavalitsus vastavalt EhS § 16 lõikele 3 nõuda põhjendatud juhtudel ehitusprojekti (nt kui see on vajalik ehitise ohutuse tagamiseks). EhS § 18 lg 2 järgi peab ehitusloa väljaandmise aluseks olev ehitusprojekt olema koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitis vastaks EhS §-s 3 sätestatud nõuetele. Ehitusprojekt tuleb koostada niisuguse detailsuse ja ulatusega, mis võimaldab kontrollida ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele (EhS § 18 lg 3 p 4). Sellisteks nõueteks on ennekõike nõuded ehitise ohutusele ja püsivusele. Nimelt ei tohi ehitis ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda (EhS § 3 lg 1 ja lg 4).

Seoses eelmärgituga on Riigikohus selgitanud, et ehitusluba on kohaliku omavalitsuse nõusolek ehitusprojekti järgi ehitamiseks ehk luba ehitamiseks ehitusprojekti tingimustel.³ Ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavandatavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse-, tuleohutus- ja keskkonnanõuetele ning

hoone välisilmes mõjutavad kõiki korteriomanikke.“ Vt korteriomandi- ja korteriühistuseaduse eelnõu seletuskiri, lk 67. Internetis kättesaadaval Riigikogu koduleheküljel, [otsetee](#).

² RKTko 13.02.2012, nr 3-2-1-116-11, p 28.

³ RKHko 22.02.2005, nr 3-3-1-84-04, p 9.

muudele nõuetele juba enne ehitustööde alustamist.⁴ Seda kinnitavad ka ehitusseaduse sätted, mille järgi keeldub kohalik omavalitsus kirjaliku nõusoleku või ehitusloa väljastamisest ennekoike siis, kui ehitusprojekt või kavandatav ehitus ei vasta nõuetele (vt EhS § 16 lg 4 ja § 24 lg 1).

Ehitusluba või kirjalik nõusolek ei mõjuta aga korteriomanike vahelisi eraõiguslikke õigussuhteid. **Nimelt sätestab EhS § 12 lg 2 viimane lause, et ehitusluba, kirjalik nõusolek või kohaliku omavalitsuse teavitamine ei anna õigust ehitada ilma maaüksuse või ehitise omaniku loata.** Ka Riigikohus on rõhutanud, et kui ehitusluba antakse isikule, kellel pole ehitamist võimaldavat asjaõigust, ei anna see isikule õigust ehitada võõrale kinnisasjale.⁵

Eelöeldust järeldub, et ehitusluba või kirjalik nõusolek ei asenda korteriomanike kokkuleppeid või otsuseid, mis on korteriomandiseaduse järgi vajalikud ehituslike ümberkorralduste tegemiseks. Ehk teisisõnu öeldes ei ole kellelgi õigus alustada ehitustegevusega juhul, kui ehitusluba on küll väljastatud, kuid puudub ehitamiseks vajalik korteriomanike kokkulepe või otsus.

Eelmärgitust lähtudes leian, et EhS § 16 lõikes 1¹ ja § 23 lõikes 1¹ sätestatud võimalus taotleda ehitamiseks vajalikku luba korteriomanike häälteenamuse alusel ei riku nende korteriomanike omandipõhiõigust, kes ei ole ehitamisega nõus.

Justiitsministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium selgitasid vastustes minu teabe nõudmisele korteriomaniku võimalusi kaitsta oma õigusi olukorras, kus puudub korteriomandiseadusega nõutud kokkulepe või otsus ehituslike ümberkorralduste tegemiseks, ent mõni korteriomanik soovib siiski ehitamisega alustada. Sellisel juhul saab korteriomanik, kes nt leiab, et kavandatav ehitustegevus on nii ulatuslik, et selleks on vastavalt KOS § 16 lõikele 1 vaja kõigi korteriomanike nõusolek, esitada teistele korteriomanikele tsiviilõigusliku nõude KOS § 12 lg 3 alusel. Selle sätte alusel võib korteriomanik nõuda, et korteriomandi reaalosa ja kaasomandi eset kasutataks seaduse ning korteriomanike kokkulepete ja otsuste kohaselt. Alternatiivselt võib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituste kohaselt kõne alla tulla ka nõude esitamine asjaõigusseaduse (edaspidi: AÕS) § 72 lg 5 alusel. Selle sätte järgi on kaasomanikul õigus nõuda teistelt kaasomanikelt, et kaasomandis oleva asja valdamine ja kasutamine toimuks vastavalt kõigi kaasomanike huvidele.⁶ Samuti võib kõnealuses olukorras olla mõeldav üldine omandi kaitse nõue AÕS § 89 alusel.

Vajadusel võib korteriomanik oma õiguste kaitseks vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustikule pöörduda kohtu poole, esitades eelnimetatud nõudeid hakis teiste korteriomanike vastu. Täiendavalt osutas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium sellele, et vastavalt EhS § 28 lg 1 punktile 5 on ka kohalikul omavalitsusel õigus kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamist, kui korteriomanditeks jagatud kinnisasja korteriomanik taotleb teisele korteriomanikule väljastatud ehitusloa kehtetuks tunnistamist, kui taotleja leiab, et ehitusloaga on rikutud tema õigusi.⁷

Kokkuvõtteks märgin, et EhS 16 lg 1¹ ja 23 lg 1¹ võimaldavad küll esitada kohalikule omavalitsusele taotluse ehitustegevuseks vajaliku loa saamiseks korteriomanike häälteenamuse

⁴ RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 12.

⁵ RKHKo 01.10.2008, nr 3-3-1-51-08, p 12.

⁶ Vt ka RKTko 13.02.2012, nt 3-2-1-116-11, p 23.

⁷ Seejuures leiab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, et EhS § 28 lg 1 p 5 alusel „[...] ei saa vaidlustada mitte kaasomanikevaheliste õiguste rikkumist, vaid ainult nende õiguste rikkumist, mis on ehitusloa menetluse esemes. Eelkõige saab vaidlustada haldusmenetlusõiguslike õiguste riivet, nt ärakuulamisõiguse mitteväimaldamist.“

alusel ka siis, kui KOS § 16 lg 1 järgi on kavandatavate ehituslike ümberkorralduste jaoks vajalik kõigi korteriomanike kokkulepe. Ma ei tuvastanud aga vaidlusaluste sätete vastuolu põhiseadusega, kuna ehitusloa väljastamine ei anna kellelegi õigust ehitada juhul, kui puudub ehitamiseks vajalik korteriomanike kokkulepe või otsus. Seejuures saavad korteriomanikud, kelle hinnangul rikub kavandatav ehitustegevus nende õigusi, pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.

Käesoleva seiskohavõtuga lõpetan Teie avalduse põhjal alustatud menetluse ning edastan oma seisukoha teadmiseks ka Justiitsministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Tänan Teid veel kord avalduse eest ning loodan, et minu ülaltoodud selgitustest on Teile siiski kasu, ehkki minu seisukoht ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Justiitsministeerium