



Õiguskantsler

Teie 18.01.2024

Meie 21.02.2024 nr 14-5/240091/2401112

Ehitusteatise läbi vaatamata jätmise ehitusloa tõttu

Austatud avaldaja

Palusite kontrollida, kas Tartu Linnavalitsus toimis õigesti, kui jättis ehitusteatise läbi vaatamata. Teie hinnangul olid esitatud hoone katusele päikesepaneelide paigaldamiseks esitatud ehitusteatised õiguspärased ja linn ei oleks tohtinud neid tagastada põhjendusega, et samale hoonele 2001. aastal antud ehitusluba veel kehtib.

Teie avalduses kirjeldatud juhtumi põhjal ei pea me õigeks linnale etteheiteid teha selles, et linn tagastas ehitusteatise läbi vaatamata. Linna seesugune praktika on haldusmenetluse seaduse ja ehitusseadustiku koosmõjul võimalik, kuigi ei pruugi olla Teie hinnangul mõistlik.

Kehtiv ehitusluba välistab ehitusteatise esitamise võimaluse. Vastupidine järeldus tähendaks seda, et haldusakti (ehitusluba) saab muuta muul viisil kui haldusakti muutmiseks ettenähtud korras. Nii aga ei ole õige. Kehtiva ehitusloaga ehitises saab mitmeid muudatusi teha ehitusprojekti täiendades ja olulisemaid muudatusi ehitusluba muutes – neil juhtudel ei ole ehitusteatise esitamine ka vajalik. Kehtiv ehitusluba hõlmab ka neid töid, mille puhul muidu peaks esitama ehitusteatise.

Kui Te ei ole nõus linna tõlgendusega, saate pöörduda halduskohtusse kohustamiskaebusega ja taotleda, et linn ehitusteatise läbi vaataks. On ka muid valikuid: kuna hoone on valmis, siis saab taotleda kasutusluba. See võiks olla mõistlik lahendus, kuna kasutusluba hoonele tervikuna on niikuinii ka praegusel juhtumil kohustuslik. Kasutusloa menetluses saaks anda hinnangu kõigile hoones tehtud muudatustele, sealhulgas katusele paigaldatud päikesepaneelidele. Eelduslikult on hoone valdavalt osas kooskõlas ehitusloaga. Teada oleva põhjal pole alust arvata, et kasutusloa taotlemisel võiks ette tulla ületamatuid takistusi. Igal juhul vastutab hoone omanik kõikide nõutavate teavituste ja lubade olemasolu eest ([ehitusseadustiku](#) (EhS) § 19 lg 1 p 2).

Ehitusteatise esitamine ehitusloa olemasolul

[Ehitusseadustiku](#) (EhS) § 4 lõike 3 ja [lisa 1](#) järgi on hoonele päikesepaneeli paigaldamine ümberehitamine ja enamikul juhtudel tuleks sel juhul esitada ehitusteatis ja ehitusprojekt. See ei tähenda, et alati ja igal juhtumil kohaldub just teatise menetlus. Konkreetse juhtumi asjaolud võivad tingida mõne muu menetluse kohaldamise vajaduse. Linn peab oma tegevuse õiguspärasuse tagamiseks alati rakendama õiget menetlust – see on üks haldusmenetluse üldnõuetest.

Toetudes ehitusloa kehtivust käsitlevatele õigusaktidele ja kohtupraktikale, ei ole kõnealusel juhul ehitusloa kujundav mõju lõppenud ja see ehitusluba kehtib kuni kasutusloa andmiseni (vt RKHKo

Õiguskantsleri Kantselei

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

30.11.2010, [3-3-1-63-10](#), p 19). Kuigi hoone on valmis ja kasutusel, on õiguslikus tähenduses selle hoone ehitamine pooleli ja ehitusloa alusel tohib ka praegu veel ehitada täpselt sellise hoone, mida ehitusluba lubab, s.t ilma omavoliliste muudatusteta.

EhS-is ja selle lisades pole käsitletud olukorda, kus ehitusteatis esitatakse ehitise kohta, mille ehitusluba veel kehtib. Seda ei ole küll seaduses otsesõnu öeldud, kuid ehituseadustiku ja haldusõiguse üldpõhimõtetele tuginedes saab järeldada, et kehtiv ehitusluba välistab ehitusteatise menetluse (vt EhS § 35 lg 5), kui nende reguleerimisesemed kattuvad.

Võib eeldada, et hoone püstitamiseks antud ehitusluba hõlmab selle hoone kõiki osi, sealhulgas katust ja elektripaigaldist. Kui hoone katusele paigaldatakse päikesepaneelid, siis muudetakse hoone katust ja tehakse ümberkorraldusi hoone elektripaigaldises. Nii muudetakse seda, mida ehitusloaga lubati ehitada – ehitusloa eset. Hoone katusele paigaldatavat päikesepaneeli ei saa käsitada iseseisva ja hoonest eraldi oleva tehnosüsteemina, see on hoone osa. See tähendab, et kuni kehtib hoone püstitamiseks antud ehitusluba, saab hoonetele päikesepaneelide paigaldamist mõista kui ehitusloa eseme muutmist, seda muidugi eeldusel, et ehitusloaga kinnitatud ehitusprojektis ei ole päikesepaneelide paigaldamist juba ette nähtud. Märgime veel, et hoonest eraldi oleva tehnosüsteemina käsitlemise korral tuleks päikesepaneelide puhul õige menetluse valikul lähtuda EhS lisade alajaotisest „Surveseadmed, gaasi- ja elektripaigaldised“, mille kohaselt on elektritootmisrajatise paigaldamiseks alati nõutav ehitusluba ja kasutusele võtmiseks kasutusluba.

Ehitusloa muutmine ja muudatused ehitusprojektis

Kui soovitakse ehitada teistsugune hoone, tuleb teha muudatusi ehitusloaga kinnitatud ehitusprojektis ja vajaduse korral ehitusluba muuta. Ehitusprojekti muudatusi, mida saab teha ehitusluba muutmata, käsitleb majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määruse „[Nõuded ehitusprojektile](#)“ § 12. Muud muudatused eeldavad ehitusloa muutmist (vt ka RKTHKo 13.12.2018, [3-16-1050](#), p 18).

Õigusaktides ei ole täpselt sätestatud, millised projekti muudatused nõuavad ehitusloa muutmist, see piir on hinnanguline. Kasutusloa andmisest keeldumise alustest saab järeldada, et ehitusluba tuleb muuta üksnes olulise muudatuse korral (EhS § 55 p 5). Kohus on oluliseks muudatuseks pidanud näiteks hoone kõrguse ja ehitisealuse pinna muutmist (RKHKm 04.11.2017, [3-17-505](#), p 9; RKHko 09.06.2023, [3-20-2247](#), p 25). Veel võib ehitusloa muutmise vajaduse hindamisel arvesse võtta EhS § 46 lõike 1 punktis 1 sätestatud ehitusloa kehtetuks tunnistamise tingimust – ehitise olulised tingimused muutuvad oluliselt, ja samas sättes esitatud näitlikku loetelu. Siiski ei too kohtupraktika kohaselt igasugused kõrvalekalded ehitusloast vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumist, see oleks mõnelgi juhul ebaproportsionaalne (vt nt RKHko 09.06.2023, [3-20-2247](#), p 26; RKHKm 24.11.2017, [3-17-1398](#), p 16).

Hoone katusele paigaldatavad päikesepaneelid ja hoone elektripaigaldise muutmine võib enamasti mahtuda selliste muudatuste hulka, mille puhul ehitusluba ei pea muutma. Hoonetele päikesepaneeli paigaldamisega kaasneva muudatuse ulatus, iseloom ja maht ei muuda enamasti hoonet oluliselt, selline muudatus on tänapäeval pigem soositud ja üha tavapärasem. Kuigi hoone katusele paigaldataval päikesepaneelil on mõju hoone energiatõhususe arvutamisele, seisneb see mõju üksnes muutuses hoone kasutamise kulutustes, mitte hoone omadustes. Hoone katusele paigaldatud päikesepaneelide toodangu võrra tarbitakse elektrivõrgu vahendusel edastatavat elektrienergiat vähem – seega on muutus vaid kasutatava elektrienergia päritolus ja edastusviisis. Muidugi võib hoonetele paigaldatud päikesepaneel muuta hoone välisilmet ja hoonetele mõjuvaid koormuseid, kuid need ei pruugi olla sellised, mis tingiksid ehitusloa muutmise vajaduse. Sestap ei pea hoone katusele oma tarbeks paigaldatud päikesepaneeli tingimata käsitlema EhS § 46 lõike

1 punkti 1 tähenduses ehitise oluliste tingimuste muutmisenä, mille tõttu tuleks ehitisluba kehtetuks tunnistada või muuta.

Siiski tuleb iga juhtumit hinnata selle asjaoludest lähtuvalt. Kui on sobivad ja piisavad põhjendused, võib kohalik omavalitsus asuda teistsugusele seisukohale ja leida, et päikesepaneelide paigaldamine hoone katusele on oluline muudatus, mille tõttu tuleb muuta ehitisluba. Pole välistatud ka see, et miljööväärtuse, muinsuskaitse või muul linnaehituslikul põhjusel ei ole päikesepaneeli paigaldamine üldse lubatud.

EhS § 35 lõike 5 kohaselt asendab ehitusteatis esitamise kohustust ehitisluba. Sellest järeldeb, et kui ehitusloakohustusliku ehitise ehitusprojekt hõlmab ehitist, sealhulgas ehitise osi – näiteks katusele paigaldatavat päikesepaneeli ja hoone elektripaigaldist –, mille puhul tuleks esitada ehitusteatis, siis asendab ehitisluba ehitusteatis. Seadus ei näe ette vastupidist toimingut: et ehitusloa asemel võiks esitada ehitusteatis.

Asjaolu, et ehitusloaga kinnitatud ehitusprojekt ei käsitlenud katusele paigaldatavat päikesepaneeli, ei ole oluline. Kõnealusel juhul ehitisluba veel kehtis ja kui selle hoone ehitisluba menetletaks praegu, siis käsitleks selle loa taotlusega esitatud ehitusprojekt ka päikesepaneeli. Varem antud ehitusloa puhul tuleb ehitusprojekti vastavalt täiendada. Kuna hoonele antud ehitisluba praegu kehtib, pole takistust käsitada päikesepaneelide paigaldamist kehtiva ehitusloa raames. Seega võib vastavalt vajadusele piirduda ehitusprojekti täiendamisega või muuta ehitisluba.

[Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse](#) §-des 28 ja 29 sätestatud juhtudel on võimalik valmis ehitisele, millel ei ole vaja teha ehitusteatis või ehitisluba nõudvaid töid, anda kasutusloa või esitada kasutusteatis. Kasutusloa menetluses saab anda tervikliku hinnangu ehitisele. Niisamuti saab kõnealusel juhul loobuda kasutusteatis esitamisest, kuna hoonele tervikuna peab taotlema kasutusloa ja kasutusloa hõlmaks ka neid ümberehitusi, mille puhul EhS [lisa 2](#) järgi peaks esitama kasutusteatis (EhS § 47 lg 6). Ka kohtupraktika järgi ei pea kasutusloa menetluses alati ehitisluba, ehitusloa muutmist ega ka ehitusprojekti muudatuste tegemist nõudma (vt nt RKHKo 08.04.2021, [3-18-2244](#), p 20-21).

Haldusõigusest tulenevad nõuded

Haldusõiguse üldpõhimõtetest tuleneb, et luba saab muuta vaid loamenetluses. Haldusakti muutmise mingis muus menetluses võib olla võimalik üksnes siis, kui selline õigus on seaduses selgelt sätestatud. Praegu nii ei ole. See järeldeb ei keela teha ehitises muudatusi. See tähendab üksnes seda, et järgida tuleb õiget menetlust ja sellega kaasnevaid nõudeid.

Olukord oleks teistsugune, kui hoonele antud ehitisluba enam ei kehtiks. Sellisel juhul saaks ümberehitamist käsitleda EhS-i lisa 1 ettenähtud teatis menetluses. Ehitusloa kehtetuks tunnistamist saab taotleda (EhS § 46 lg 2 p 1). Alates 2015 a. jõustunud ehitusseadustiku alusel antud ehitusload võivad muutuda kehtetuks ka nende tähtaja möödumise tõttu. Varem antud ehitusload on aga tähtajatud ja muutuvad kehtetuks kasutusloa andmisel või kui eraldi kehtetuks tunnistamisel. Ühtlasi võib olla võimalik algatada kasutusloa menetlus, kui hoone on tegelikult valmis. Kui tehtud on ka need tööd, milleks ehitusteatis soovisite esitada, hinnatakse hoone kasutusloa menetluses ka nende nõuetele vastavust.

Ehitusseadustiku alusel toimuvad teatis- ja loamenetlused on haldusmenetlused. See tähendab, et lisaks ehitusseadustikus sätestatud menetlusnõuetele tuleb järgida ka haldusõiguse üldpõhimõtteid ja [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) nõudeid. Haldusmenetluse seaduse kohaldamise näeb ette EhS

§ 2 lõige 4. Mõned kõnealusel juhtumil asjakohased menetlusnõuded leiab ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusest.

Ehitusseadustikus käsitletud teatise- ja loamenetlused on eriliigilised haldusmenetlused: ehitusteatis on toiming (HMS 8. peatükk) ja ehitusluba haldusakti menetlus (HMS 4. peatükk). Seda erisust tuleb silmas pidada, kuna ühest menetlusliigist saab teise üle minna vaid siis, kui see on seaduses selgelt ette nähtud. Ehitusseadustikus sellist üleminekut ette nähtud ei ole. Ehitusseadustik sätestab üksnes seda, et ehitusluba asendab ehitusteatist (EhS § 35 lg 5). Siit järeldub, et ehitusteatise menetlust ei saa algatada, kui ehitusteatise ese on hõlmatud kehtiva ehitusloa esemega.

Vastupidine järeldus tähendaks seda, et haldusakti muudetakse toimingu kohta ette nähtud menetluses. Selline võimalus vähendaks haldusaktiga loodud õiguskindlust ja kahandaks usaldust haldusakti sisu püsijäämise vastu. Äärmuslikel juhtudel võiks see tähendada näiteks, et mitme ehitusteatise esitamise saaks kehtivat ehitusluba tervikuna muuta ja rajada sootuks erineva ehitise, kui ehitusloaga oleks võimalik. Selline võimalus ei ole aga kooskõlas haldusõiguse põhimõtetega. Haldusakti saab muuta vaid haldusakti menetluses (HMS § 70 lg 1) ja järgides haldusakti kehtetuks tunnistamise reegleid (HMS § 64 lg 1).

Haldusorgan peab tagama nii toimingu kui ka haldusakti õiguspärasuse. See tähendab, et ta peab järgima õiget menetluskorda. Kui haldusorgan leiab, et tema poole on pöördutud vale haldusmenetluse algatamise taotlusega, siis ta jätab taotluse läbi vaatamata, selgitab selle põhjust taotlejale ja annab vajaduse korral juhiseid õige menetluse algatamiseks.

Olete Kliimaministeriumist saadud tõlgendusele omistanud eksliku tähenduse. Selles tõlgenduses viidatud Riigikohtu otsuses nr [3-3-1-69-16](#) käsitleti olukorda, kus ehitusloa andmisest keelduti varem antud ja ikka veel kehtiva ehitusloa tõttu. Riigikohus selgitas, et ehitusluba saab anda ka siis, kui kehtib varasem ehitusluba. Riigikohus ei ole selles otsuses käsitletud ehitusloa muutmist ehitusteatisega ega seda, kas ehitusteatist saab esitada, kui see käsitleb ehitusloakohustuslikku ehitist, millele antud ehitusluba veel kehtib.

Ehitusloa andmine olukorras, kus kehtib varasem ehitusluba, on sisuliselt varasema ehitusloa muutmise. Pole kahtlust, et haldusakti saabki muuta teise haldusaktiga. Teie kirjeldatud juhtum oli aga teistsugune, seda saab mõista kui soovi muuta kehtivat haldusakti menetluses, milles haldusakti muuta ei saa.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee