



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

# Õiguslik analüüs „Ehitise kasutusloas kõrvaltingimuste seadmise võimalused“

Koostajad:

Siim Vahtus  
Jolanda Lipu

Mai 2017

# 1. Sissejuhatus

SA Keskkonnaõiguse Keskus on oma viimase aja praktikas puutunud korduvalt kokku küsimusega, kas ja millise sisuga kõrvaltingimusi võivad kohalikud omavalitsused kehtestada ehitiste kasutuslubade andmisel. Eelkõige on küsitavusi tekitanud võimalikud kõrvaltingimused, mille eesmärgiks on keskkonnahäiringute (nt müra, lõhna, õhusaaste vms) vähendamine.

Kuna sama küsimus on üles kerkinud enam kui ühes omavalitsuses, on järgnevas lühianalüüsis käsitletud asjakohaseid kehtiva ehitusseadustiku ja kuni 30.06.2015 a kehtinud ehitusseaduse sätteid (koosmõjus haldusmenetluse seaduse üldnormidega), ning samuti analüüsi põhiküsimusega seonduvat Riigikohtu praktikat. Analüüsi eesmärgiks on anda selge ja ühene vastus küsimusele, **kas kohalikud omavalitsused võivad ehitiste kasutuslubades seada keskkonnahäiringute vähendamiseks vajalikke kõrvaltingimusi.** Analüüs on koostatud 30.05.2017 seisuga.

Käesolev analüüs on osaliselt rahastatud SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali poolt, projekti „KÕKi meeskonna läbirääkimisoskuste arendamine“ raames. Analüüsi aitas koostada KÕKi praktikant Jolanda Lipu.



SISEMINISTEERIUM

KÜSK Kodanikuühiskonna Sihtkapital

---

KODANIKUÜHISKONNA TOETUSEKS

## 2. Õiguslik analüüs

### 2.1. Kasutuslubade roll keskkonnanahäiringute vähendamisel

Kasutusload kujutavad endast viimast haldusakti, mis uute ehitiste rajamise puhul väljastatakse. Kasutusloa andmisele eelneb reeglina detailplaneeringu kehtestamine või projekteerimistingimuste andmine ning ehitusloa andmine. Lähtudes keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 11 lg-s 2 väljendatud põhimõttest tuleks keskkonnariskiga tegevuste mõjud keskkonnale välja selgitada enne nende suhtes otsuste tegemist.

Eeltoodud põhjustel peaks keskkonnanahäiringute vältimiseks ja vähendamiseks reeglina võtma meetmeid juba varasemate sama ehitist puudutavate haldusaktide (detailplaneeringu või projekteerimistingimused ja ehitusluba) andmisel. Samas on paratamatu, et ehitise rajamisele eelnev mõjude hindamine ei pruugi olla täielik ja alati sisuliselt õige. Samuti võivad olemasolevast ehitisest lähtuvad häiringud oluliselt suureneda selle kasutuse muutmisega viisil, mis ei nõua ehitusloa jt haldusaktide andmist. Sellistel puhkudel võiks keskkonnanahäiringute vähendamine olla sisulisest aspektist õigustatud ka kasutuslubade menetluses.

### 2.2. Ehitise kasutusloale kõrvaltingimuste seadmine kehtivate õigusaktide kohaselt

Ehitusseadustiku (EhS) § 51 lg 1 kohaselt on ehitise kasutusloa andmiseks reeglina pädev kohaliku omavalitsuse üksus. EhS § 54 lg 3 loetleb kuus võimalikku kasutusloa kõrvaltingimuse liiki. Sätte sissejuhatavas osas kasutatud sõna "eelkõige" viitab, et tegemist on lahtise loeteluga, st võimalik on ka teist tüüpi kõrvaltingimuste seadmine.

#### **(3) Kasutusloa kõrvaltingimusena võib eelkõige sätestada:**

- 1) põhjendatud juhul kasutusloa kehtivuse tähtaja;
- 2) kasutusloa kehtivuse tähtaja seoses ajutise ehitise lammutamise tähtajaga, mis ei või olla pikem kui viis aastat kasutusloa andmisest;
- 3) lisakohustuse taotleda ehitise osakasutusloa andmise korral teatud tähtaja jooksul kasutusluba;
- 4) ehitusprojekti ekspertiisi tegemise koos selle tegemise tähtajaga;
- 5) pädeva isiku arvamuse tellimise vajaduse ehitise nõuetele vastavuse tuvastamiseks
- 6) auditi tegemise nõude.

Ehitusseadustiku seletuskiri viitab samuti haldusorgani kaalutusõigusele kõrvaltingimuste seadmisel ning § 54 lg 3 loetelu mitteammendavale olemusele. "Vastav säte annab paindlikkuse haldusorganile sätestada kasutusloale kõrvaltingimusi. Näiteks on võimalik piirata kasutusloa kehtivusaega. Eelnõu kohaselt on kasutusluba muidu tähtjatu. Kui aga haldusorgan leiab kaalutletud põhjuse kehtivusaega piirata, siis on talle selleks antud seaduslik alus." Seletuskiri lisab, et eelkõige võib kehtivusaja piiramine tulla kõne alla ajutise ehitise kasutamise tähtaja määramisel.

EhS § 113 lg 1 ja vastav seletuskirja osa toob (avalikes veekogudes asuvate ehitiste puhul) võimalike kasutusloa kõrvaltingimustena välja veel ehitise kasutamise ja töörežiimiga seonduvaid tingimusi.

EhS § 50 lg 4 (reguleerib ehitise kasutamise otstarbe muutmist) kohta on seletuskirjas sedastatud, et haldusorganil on õigus kasutusloa kõrvaltingimusena näha ka ette hilisem loa muutmise võimalus. See võib olla vajalik ehitise kompleksusest tulenevalt.

Olukorras, kus haldusorganil on alus ehitise kasutusloa andmisest keeldumiseks, peab ta kaaluma, kas kõrvaltingimuste seadmise läbi ei oleks võimalik jõuda olukorrani, kus kasutusloa saab siiski õiguspäraselt välja anda. Sellist käitumist nõuab mh haldusmenetluse seaduse (HMS) §-s 3 lg 2 sätestatud proportsionaalsuse põhimõte. Ilmselt ebaproportsionaalne oleks isiku õiguste piiramine kasutusloa andmata jätmise näol olukorras, kus see ei ole hädavajalik, st eesmärk (nt naabrite õiguste kaitse) on võimalik saavutada kasutusloale kõrvaltingimuste seadmise läbi.

EhS § 55 sätestab kümme erinevat alust ehitise kasutusloa andmisest keeldumiseks kohaliku omavalitsuse üksuse poolt. Ehitise kasutamisega kaasnevaid keskkonnanäringuid vähendavate kõrvaltingimuste seadmise aluseks võiksid seejuures olla vähemalt järgmised EhS § 55 sätestatud loast keeldumise alused:

- *ehitis on kasutusotstarbe muutmise tõttu ohtlik;*
- *ehitusprojekt ei vasta ehitamise aluseks olnud ehitusprojektile esitatud nõuetele ning selle tõttu on valminud ehitis ohtlik;*
- *ehitise kasutamisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada.*

„Ohtlikkusena“ käsitletakse EhS-s ka ohtlikkust inimesele (sh nende tervisele ja heaolule) ning keskkonnale (vt EhS § 8).

Eeltoodut arvestades näeb kehtiv õigus ette kõrvaltingimuste seadmise võimalust ehitise kasutuslubades.

### 2.3. Kõrvaltingimuste seadmise võimalus ehitusseaduse kehtivuse ajal

Ehitusseaduses, mille kehtivus lõppes 2015. a, ei olnud kasutuslubade kõrvaltingimuste seadmine sõnaselge sättena reguleeritud, samuti ei tulenenud seaduse sõnastusest üheselt, kas ja kuivõrd tuli kasutuslubade andmisel arvestada kolmandate isikute õiguste ja avalike huvidega. Sellele vaatamata leidis Riigikohus ka ehitusseaduse kehtivuse ajal, et tegemist on kaalutusotsusega, mille tegemisel tuleb arvesse võtta erinevate isikute õigusi ja huve (vt RKHK 3-3-1-60-07<sup>1</sup>). Riigikohus rõhutas, et selline järeldus tuleneb mh põhiseaduse §-st 14 tulenevast kohaliku omavalitsuse kohustusest tagada oma otsuste tegemisel isikute õiguste ja vabaduste kaitse (vt lk 7 RKHko 3-3-1-62-03<sup>2</sup>).

Kuna kasutusloa andmise puhul oli tegemist kaalutusotsusega, oli kasutuslubadele järelikult võimalik ka enne ehitusseadustiku jõustumist kehtestada kõrvaltingimusi, seda HMS § 53 alusel.

HMS § 53 sätestab:

**(1) Haldusakti kõrvaltingimus on:**

<sup>1</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-60-07>

<sup>2</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-62-03>

1) haldusakti kehtivusaja piiramine kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes;

**2) haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus;**

3) lisatingimus haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks;

4) haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine.

**(2) Haldusaktile võib kehtestada kõrvaltingimuse:**

1) seaduses või määruuses sätestatud juhul;

2) kui kõrvaltingimusega tuleks haldusakt jätta andmata;

**3) kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel.**

(3) Kui kõrvaltingimuse kehtivuse lõppemisel muutub haldusakt õigusvastaseks, tunnistab haldusorgan haldusakti viivitamatult kehtetuks või kehtestab uue kõrvaltingimuse.

## 2.4. Kohtupraktika

Riigikohus on oma järjepidevas praktikas leidnud, et kasutuslubade andmine omavalitsusüksuste poolt on kaalutusotsus. Riigikohtu halduskolleegium on oma uuemas praktikas viidanud ka kohaliku omavalitsuse üksuse õigusele seada ehitise kasutusloas kõrvaltingimusi. Seejuures on Riigikohus kõrvaltingimuste seadmist käsitlenud ühe võimaliku lahendusena erinevate huvide konfliktis õiguspärase lahenduse leidmiseks.

### 2.4.1. Kasutusluba kui kaalutusotsus

Kohtuasjas nr 3-3-1-62-03 vaieldi korteriomanditeks jaotatud elamus asuvale mitteeluruumile kasutusloa andmise õiguspärasuse üle. Omavalitsusüksuse seisukoht oli, et formaalsete eelduste täitmise tõttu puudus alus kasutusloa väljastamisest keelduda. Riigikohtu halduskolleegium asus aga seisukohale, et kasutusloa andmine on kaalutusõiguslik otsus, mille puhul tuleb arvestada oluliste asjaolude ja huvidega: *"Kasutusloa andmise otsuse langetamisel ei või kohalik omavalitsus piirduda vaid ehitise projektikohasuse formaalse kontrolliga, vaid kasutusloa andmise välistab ka see, kui ehitise kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane, näiteks rikuks ümberkaudsete elanike õigusi"* (otsuse p 10). Halduskolleegium selgitas, et vaatamata sellele, et toona kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse (PES) § 58 puudulik sõnastus näis kinnitavat, et omavalitsusüksusel puudus võimalus kasutusloa andmisest keelduda kolmandate isikute kaitseks, oli selline tõlgendus vastuolus põhiseaduse §-ga 14. See säte paneb ka kohalikule omavalitsusele kohustuse tagada oma otsuste tegemisel isikute õiguste ja vabaduste kaitse.

Kohtuasjas nr 3-3-1-63-10<sup>3</sup> on Riigikohus samuti selgitanud, et kasutusloa andmisel ei kontrolli haldusorgan mitte üksnes ehitise vastavust ehitusprojektile, vaid ka ehitise nõuetelevastavust laiemalt. Kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitisluba on välja antud õigusvastaselt, tuleb haldusorganil kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamist või muutmist.

Eelnimetatud seisukohtadele on Riigikohus viidanud ka värskemas kohtulahendis, mille tegi haldusorgan nr 3-3-1-15-16<sup>4</sup> (vt lähemalt p 2.4.2.).

Riigikohtu seisukohtadele tuginedes on kasutusloa andmine seega kohaliku omavalitsuse üksuse kaalutusõiguslik otsus.

<sup>3</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222529691>

<sup>4</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-15-16>

## 2.4.2. Kõrvaltingimuste seadmise võimalus ehitise kasutuslubades

Kohtuasjas nr 3-3-1-15-16 lahendas Riigikohus juhtumit, kus kaebaja seisukoht oli, et detailplaneeringus ette nähtuga võrreldes on püstitatud oluliselt kõrgemad ja võimsamad tuulegeneraatorid. Riigikohus nõustus sellega ning nägi võimaliku lahendusena tuulikutest lähtuvate häiringute vähendamiseks kõrvaltingimuste seadmist ehitise kasutusloas.

Kolleegium rõhutas, et kasutuslubade tühistamine selles kohtuasjas toob kaasa kolmanda isiku põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse olulise riive. Seejuures on olukorras, kus ehitusload on õigusvastased, võimalik anda ajutised kasutusload (HMS § 53 lg 1 p 1, lg 2 p 3; ehitusseadustiku § 56), mis võib olla vajalik selleks, et hinnata ehitise kasutamise tagajärjel tekkivat tegelikku keskkonnareostust (nt müra). Kolleegium kordas, et vastandlike õiguste ja huvide vahel kohase tasakaalu saavutamiseks võib lõplikes kasutuslubades kehtestada kõrvaltingimusi (nt reguleerida tuulikute töötamise aega ja/või võimsust).

Ka ehitusseaduse (v.r) kehtivuse ajal oli Riigikohtu praktika kohaselt ehitise kasutusloas võimalik kõrvaltingimusi seada, kuigi seaduses ei olnud seda otseselt reguleeritud. Haldusasjas nr 3-3-1-60-07 on Riigikohus selgitanud, et vaatamata sõnaselge sätte puudumisele ehitusseaduse (v.r) §-s 34, tuleb kasutusloa väljastamise otsustamisel hinnata ka seda, kas kasutusloa väljastamine ning ehitise või selle osa kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist. Kohtuasjas nr 3-3-1-73-03<sup>5</sup> on Riigikohus samuti öelnud: "Haldusakt võib sisaldada kõrvaltingimusi. Kõrvaltingimuste eesmärgiks on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine."

Kokkuvõtvalt on Riigikohus järjepidevalt kinnitanud ehitise kasutuslubades kõrvaltingimuste seadmise võimalikkust. Kõrvaltingimuste seadmine on lahendus olukorras, kus vastandlikud õigused põrkuvad ning kohalik omavalitsus peab tagama kõigi osapoolte huvide kaitse.

---

<sup>5</sup> <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-73-03>

### 3. Kokkuvõte

Kokkuvõtteks annab kehtivate ja ka varem kehtinud ehitusalaste õigusnormide ning neile Riigikohtu poolt antud tõlgenduste analüüs selge ja ühese vastuse püstitatud uurimisküsimusele. **Kohalikel omavalitsustel on õigus sätestada ehitiste kasutuslubade andmisel kõrvaltingimusi, sh keskkonnahäiringute vältimiseks või vähendamiseks.**

Kasutuslubade andmine on kaalutusotsuseks, mille tegemisel tuleb arvestada erinevaid huve. Seega olukorras, kus ehitise kasutuse ja sellest lähtuvate häiringutega võiks kaasneda kolmandate isikute (nt naabrite) õiguste riive, on kõrvaltingimuste seadmine kohane viis erinevate õiguste ja huvide tasakaalustamiseks.

## Kasutatud materjalid

### Kasutatud kirjandus

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004

### Riigikohtu lahendid

RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-15-16>

RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222529691>

RKHKo 18.10.2007, 3-3-1-60-07

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-60-07>

RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-62->

RKHKo 24.11.2003, 3-3-1-73-03

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-73-03>

### Õigusakti eelnõud, kontseptsioonid

Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri. Kättesaadav eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#KsTmNgfE> (23.05.2017)

### Seadused

Ehitusseadus (RT I, 23.03.2015, 147)

Ehitusseadustik (RT I, 25.01.2017, 7)

Haldusmenetluse seadus (RT I, 25.10.2016, 5)