

EHITUSÕIGUS 2024. RIIGIKOHTU LAHENDID.

KONSPEKT

EHITAMINE ja EHITIS

Pinnasetööd kui ehitis?

RKHKm 30.10.2018 nr [3-17-911](#) (Aidu tuulikud)

Kuigi ka katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale, on EhS § 4 lg 1 kohaselt käsitatav ehitamisena, on oluline ka selle funktsionaalne seos ehitisega (s.o praegusel juhul elektrituulikuga). Kui killustikukuhjale elektrituulikut püstitada ei saa, siis funktsionaalne seos ehitisega puudub.

Ehitamise vastuolu ehitustehniliste nõuetega ei muuda tegevuse õiguslikku olemust. Ehitamiseks ei saa siiski pidada tegevust, mis ei saa ehitise püstitamisele kaasa aidata.

Vrd RKHko 28.03.2012, nr [3-3-1-4-12](#)

Funktsionaalselt koos toimivatest rajatistest koosnevat ehituslikku kompleksi võib käsitleda ehituseaduse tähenduses ühe rajatisena. Tõstetud pinnas koos müüridega moodustab praegustel asjaoludel ühtse rajatise. Tegemist on inimtegevuse tulemusel ehitatud ja aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud tervikliku asjaga. Müüri funktsiooniks on nii tõstetud pinnase toestamine kui ka koostoimes pinnase tõstmisel moodustuva muruterrassiga liiklusrumade varjestamine ja privaatsuse tagamine. Seega on müüri ja tõstetud pinnase näol tegemist funktsionaalselt koos toimivate rajatistega.

Üks või kaks hoonet?

RKHko 25.11.2019, nr [3-17-1930](#)

Näiliselt ühe hoone tekitamine olukorras, kus sisuliselt plaanitakse rajada kahte hoonet, ei ole lubatav, kui sellise lahenduse eesmärk on minna mööda õigusaktiga kehtestatud hoonete arvu piirangust.

Ehitusloa andmisel tuleb lisaks detailplaneeringule (DP) arvestada kehtiva üldplaneeringu (ÜP) ja muude asjassepuutuvate õigusaktide nõudeid (vt ka Riigikohtu otsus asjas nr 3-3-1-87-16, p 10). DP suurema täpsusastme tõttu tuleb ÜP ja DP vastuolu korral üldjuhul lähtuda DP-st.

Koormusnormid loovad ümbruskonna elanikele subjektiivse õiguse selleks, et nende elamute lähedusse ei ehitataks liiga palju kortereid.

Teisaldatav ehitis

RKHko 8.04.2021 nr [3-18-2244](#)

Ringkonnakohtu selgitus, millega Riigikohus nõustus: ehitis ei pea olema aluspinnaga ühendatud, vaid võib sellele ka toetuda. Ehitist eristab muudest asjadest nii selle püsivus, konstruktsioon kui ka asukoht. Erinevalt muudest asjadest on ehitis oma asukohas kindlal otstarbel ning selle ümberpaigutamine saab olla vaid erandlik.

Vrd RKHko 21.02.2011, nr [3-3-1-80-10](#):

Oluline on asja ehitise määratlemisel arvestada ka selle põhilist kasutusotstarvet (eesmärki), kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest.

Vaba ehitusõigus

RKHko 21.11.2022, nr [3-19-2398](#)

Rekreatiivne element on väiksemahulise aiapidamise eesmärkide hulgas vähemalt samaväärne põllumajandusliku tootmise eesmärgiga. Seetõttu sarnanevad sellega seotud ehitised olemuselt enam suvilale ja seda teenindavatele ehitistele.

Ka vaba ehitustegevuse korral kehtib EHS § 12 lg-st 2 tulenev nõue, et ehitise peab olema kooskõlas ehitise asukoha kitsenduste ja planeeringuga.

Lammutamisettekirjutust ei tohi teha pelgalt ehitamise õigusvastasuse tõttu. Lisaks sellele peavad esinema kaalukad põhjused. Üheks selliseks põhjuseks võib olla ehitise ettenähtavas tulevikus seadustamise võimatus. Kui seadustamist takistab kehtiv ÜP, on seadustamine võimatu eelkõige siis, kui ÜP vastavas osas muutmise püüded on asjakohases menetluses osutunud edutuks või on ettenähtav, et ÜP muutmine on õiguslikult võimatu.

Vaba ehitustegevuse korral saab ehitise lugeda seadustatuks, kui see on kooskõlas kitsenduste ja planeeringutega EHS § 12 lg 2 mõttes (vrd RKHko nr [3-17-1859](#), p 17).

Väikeehitised tuleb arvata DP-s krundi maksimaalse täisehitusprotsendi ja ehitisealuse pinna hulka. Kinnistu täisehitusprotsendi või maksimaalse ehitisealuse pinna määratlemisel tuleb tagada omanikule võimalik püstitada miljöösse sobivaid ja vajalikke väikeehitisi, kuid üksnes kohta, kuhu ehitamine on seaduse ja planeeringuga lubatud ja mahus, mis ei lähe planeeringuga vastuollu.

DP ELLUVIIMINE

RKHko 5.03.2019, nr [3-13-385](#) (Rappeli kaubanduskeskus)

DP elluviimine ei ole arendajale kohustuslik, kui seadus või planeering ei näe ette teisiti. Seega ei ole naaberkinnisasja omanikul üldjuhul õigust nõuda arendajalt DP realiseerimist. Kui aga DP-d on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida DP-ga kehtestatud nõudeid. KOV peab väljastatud lubadega ja sõlmitud lepingutega tagama, et DP-ga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeering naabrite õigusi või avalikke huvi kaitsvaid tingimusi silmas pidades kindlaks määras. Kui avalikuks kasutamiseks planeeritud tee väljaehitamist pole väljastatud lubadega tagatud, on tee väljaehitamise kohustus KOV-l.

RKHk 2.12 2019, nr [3-17-1909](#)

DP on KOV, mitte arendaja või kinnistuomaniku tegevuskava. Vald ei pannud DP-s viidatud lepinguga kanalisatsioonitorustiku väljaehitamise kohustust üksnes toonasele arendajale, vaid võttis torustiku väljaehitamise tagamise kohustuse ka endale.

Kinnistuomanikul, kellel on DP-st tulenev õigus nõuda KOV-lt planeeritud kanalisatsioonitorustiku väljaehitamist, on õigus nõuda torustiku ehitamist sõltumata selle kajastamisest ÜVK arendamise kavas. ÜVK arendamise kava peab olema kooskõlas kehtivate haldusaktidega, sh DP-dega.

PROJEKTEERIMISTINGIMUSED

RKHKo 28.12.2021, nr [3-17-2023](#)

PlanS § 125 lg 5 ei anna kaebajatele subjektiivset õigust nõuda DP koostamist.

Koosmõjus muude rikkumistega võib asjaolu, et projekteerimistingimuste (PT) andmiseks puudus PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud materiaalõiguslik alus, tuua kaasa PT tühistamise. Ehitustingimuste kehtestamine DP-ga loob tulevikus toimuva ehitustegevuse osas suurema õiguskindluse kui nende kehtestamine PT-ga. Olenevalt asjaoludest võib see avaldada mõju naaberkinnisasjade väärtusele.

RKHKo 20.06.2023, nr [3-20-19](#) (Paikuse autodroom)

PT on eelhaldusakt, millega määratakse kindlaks osa ehitisele esitatavatest nõuetest. PT-st ei või haldusorgan ehitusloa väljastamisel meelevaldselt mööda minna. PT pole siiski samastatavad DP-ga. DP eesmärk eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. DP ei ammendu ehitusloa realiseerimisel, vaid planeeringuga hõlmatud alal on võimalik ehitusõigust realiseerida korduvalt. PT õiguslik tähendus ei ole samaväärne.

Kehtivaid, aga õigusvastaseid PT on ehitusloa menetluses võimalik muuta, kui sellega ei kahjustata ülemääraselt ehitusloa taotleja või muu isiku usaldust.

Kui ehitusloa menetluses ilmneb, et PT on õigusvastased ja ehitusloa andmine kahjustaks üleliia selle mõjuväljas olevaid isikuid, tuleb PT tunnistada kehtetuks või neid muuta ning ehitusloa andmisest keelduda.

LOAMENETLUS

Kaasamine

RKHKm 30.09.2022, nr [3-21-2395](#) (Solarcom)

Olukorras, kus vastustaja ei teavitanud piirinaabrit ei ehitusprojekti muutmisest ega ehitusloa andmisest, ei saa hoolsuskohustuse järgimiseks nõuda, et naaber siseneks ehitustegevuse algust märgates omal algatusel ehtisregistrisse, otsiks sealt välja ehitusloa ja ehitusprojekti ning kontrolliks üle, kas projekt on tema õigusi puudutavas osas samaks jäänud. Kirjeldatud viisil haldusmenetlust läbi viies on haldusorgan puudutatud isikut ilmselgelt eksitanud. Sellega seotud risk kaebetähtaja kulgema hakkamise edasilükkumiseks jääb vastustaja kanda.

Siduv kooskõlastus ehitusloa menetluses

RKHKo 19.06.2020, nr [3-17-2766](#) (Adepte)

EhS § 44 p 6 ja § 120 lg 1 koostoimest järeldub, et kohalikul omavalitsusel (KOV) ei ole kaalutusõigust, kui Kaitseministeerium keeldub põhjendatult kooskõlastust andmast. KOV otsustuspädevus piirdub vaid kontrollimisega, kas kooskõlastusest keeldumine pole olnud ilmselgelt meelevaldne. Selleks saab KOV vajaduse korral küsida kooskõlastavalt asutuselt asjakohaseid põhjendusi. Arendajat arutellu kaasates on võimalik uurida ka seda, kas projekti on võimalik muuta kooskõlastaja jaoks sobivaks. KOV-l menetluse korraldajana tuleb tagada taotleja ja asjakohaste asutuste suhtlus selgitamaks, kas võib esineda leevendusmeetmeid või alternatiive, mille täidetuse korral oleks ehitamine siiski võimalik. Kõik menetluses osalevad isikud ja asutused peavad silmas pidama, et nad peavad olema avatud koostööle.

Ehitisregister

RKHKo 26.03.2019, nr [3-14-52261](#) (Purvi KV)

Registrisse kantud valeandmete parandamise eest vastutab andmete registrisse kandja, mitte isik, kelle õigusi andmed rikuvad. Ehitisregistri kui riikliku registri andmed olema õiged, täpsed, ajakohased ja selged. Teatise alusel ei tohi andmeid registrisse kanda automaatselt. Teatise esitaja vastutus andmete õigsuse eest ei vabastanud vastustajat andmete kontrollimise kohustusest.

KESKKOND

Ranna või kalda ehituskeeluvöönd

RKHKo 8.04.2021, nr [3-18-2244](#)

Hoone ehituskeeluvööndis asuvat osa on võimalik käsitada olemasoleva ehitise esmakordse juurdeehitisena (LKS § 38 lg 4 p 5).

Kaitsealadele ehitamine

RKHKo 19.05.2020, nr [3-18-529](#) (Rail Baltic)

Planeerimismenetluses tuleb välja selgitada keskkonnaseisund ja kavandatava objekti mõju ulatuses, mis võimaldab järeldada, et tegevust on põhimõtteliselt võimalik ellu viia ja sobivad lahendused on olemas. Projekteerimise/ehitusloa menetlusse saab jätta parima konkreetse lahenduse väljaselgitamise ja valiku.

RKHKo 28.11.2019, nr [3-17-740](#)

Lisaks Natura alade kaitse nõuetele tuleb arvestada ka proportsionaalsuse põhimõtet (põhiseaduse § 11 teine lause). Kaitstava elupaiga kahjustamiseks, mida loodusobjekti valitseja ei tohi lubada, ei ole seetõttu põhjust pidada tegevust, mille kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väike. Selline mõju võib siiski olla oluline, kui see järeldub elupaigatüübi haavatavusest või halvast seisundist, tegevuse kumulatiivsest mõjust koos muude arengute ja alale mõju avaldavate tegevustega, kaitse eesmärgi saavutamisel ilmnunud olulistest raskustest vms asjaoludest.

RKHKo 28.03.2024, nr [3-21-1370](#) (Lahemaa rahvuspark)

Mistahes ebasoodne mõju kaitse-eeskirjale ei õigusta kuitahes intensiivset õiguste piirangut. Kaitse-eesmärgi kahjustamist ja õiguste riivet tuleb seetõttu omavahel kaaluda.

ÜP-s ettenähtud maakasutuse juhtotstarve ei ole samaväärne DP ehitusõiguse raames määratud krundi kasutamise sihtotstarbega (PlanS § 126 lg 1 p 3 ja lg 4 p 1). ÜP ulatust ja üldistusastet arvestades ei saa maakasutuse juhtotstarvet vaadelda omandipõhiõiguse sisu ja piiride lõpliku ja reservatsioonideta kujundamisena ega kindla lubadusena, et krundile saab ehitada.

PT on ehitusprojekti koostamise aluseks (EhS § 14 lg 1 p 3) ning ehitusprojekt peab asjakohastel juhtudel reguleerima ka ehitise kasutamist (EhS § 5 teine lause). Seega on Keskkonnaametil PT kooskõlastamisel võimalik seada tingimusi, mida tuleb silmas pidada ehitusprojekti koostamisel, ehitus- ja kasutuslubade andmisel või teatiste registreerimisel. Selliselt saab Keskkonnaamet nõuda ka looduskaitseliste kõrvaltingimuste lisamist ehitusõiguslikele lubadele või teatistele.

Ehitise mõju

RKHKo 11.10.2019 nr [3-15-2232](#)

Haldusorganil tuleb ehitusluba andes arvestada lisaks ehitisest endast lähtuvale mõjule ka selle kasutamiseiga kaasnevat mõju.

Lubades rajada mobiilsidemasti kaebajale kuulunud elamust 40 m kaugusele, pidi vastustaja sedastama kaebaja omandiõiguse (põhiseaduse § 32) riive võimalikkust. Kinnisasja väärtust võib vähendada nii visuaalne muutus keskkonnas kui ka potentsiaalsete ostjate vastumeelsus mobiilsidemasti vahetusse lähedusse elamu soetamise vastu, isegi kui hirm kiirguse ees ei ole põhjendatud.

Müra. DP nõuded.

RKHKo 20.02.2019; [3-14-52416](#)

Planeeringu nõuded, millega lahendatakse naaberkinnisasjade omanike vahelisi ehituslikke huvi-konflikte, võivad luua isikutele iseseisva subjektiivse õiguse. Kohtumenetluses enda kui naabri huve kaitsvale planeeringu sättele tuginemiseks ei pea isik ära näitama omandiõiguse või muu põhiõiguse riivet.

Lisaks keskkonnaministri määrusega kehtestatud müra normtasemetele saab isik tugineda neile DP tingimustele, mille eesmärk on tema huvide kaitse. Ka allapoole piirnorme jäävat müra peab isik taluma vaid juhul, kui seda põhjustav tegevus toimub kooskõlas kõigi tema huve kaitsvate õigusnormidega.

Kliimamuutuste leevendamine

RKHKo 11.10.2023, nr [3-20-771](#) (Auvere õlitehas)

Põhiseaduse §-des 5 ja 53 avalduvast keskkonna ja loodusvarade säästmise kohustusest tuleneb globaalse soojenemise tingimustes Eesti Vabariigile kohustus piirata kasvuhoonegaaside heiteid.

Kliimamõju (s.o kasvuhoonegaaside heide atmosfääri) tuleb ehitusloa andmisel arvestada. Üle-määrase heite kindlakstegemisel ja EhS § 44 p 10 kohaldamisel tuleb arvestada heidete vähendamise eesmärgi. Need tulenevad EL-i õigusest või riigisisestest strateegilistest arengudokumentidest. Kliimaeesmärgid ei sea käitiste heitele piiranguid jäiga arvulise normina. Eesmärkide saavutamine ei sõltu vaid ühest käitisest, vaid paljude tegevuste koosmõjust.

Kui kavandatava tegevuse tõttu ei ole võimalik heite vähendamise eesmärgi saavutada, on tegevusel oluline keskkonnamõju. Kui vältimis- või leevendusmeetmetest abi ei ole, tuleb kaaluda, kas kavandatav tegevus on erandina vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks on võetud kõik vajalikud meetmed (KeÜS § 10 teine lause).

Seadus ei sätesta ehitusloa ja keskkonnakompleksloa andmise järjekorda. Ehitusloa võib anda ka enne keskkonnakompleksluba. Sel juhul peab ehitusloa andja käitise tegevusega seotud kliimamõju ise välja selgitama, seda ehitusloa andmisel arvestama ja selle lubatavuse üle esialgu otsustama. Täielikult kolmanda isiku kanda jääb risk, et ta ehitab ehitusloa alusel valmis käitise, mille tegevuseks ei saa kompleksluba anda. Riski vähendamiseks võib olla kohane ehitusloa kooskõlastamine KeA-ga või oodata ehitusloa taotlemisega, kuni kompleksluba on välja antud.

Ehitusloa andmisel ja EhS § 44 p 10 kohaldamisel tuleb arvesse võtta ja hinnata ka ehitise haavatavust kliimamuutustele.

ÕIGUSVASTASE EHITISE SEADUSTAMINE

RKHKo 4.12.2017, nr [3-15-873](#)

HMS § 60 kohaselt võib kehtiva ehitusloa alusel ehitada, sõltumata loa õiguspärasusest. Ehitusloa õigusvastasus ei too seetõttu vältimatult kaasa ehitamise ega ehitise õigusvastasust. Seadus ei näe ette absoluutset keeldu anda kasutusluba ehitisele, mis on valminud õigusvastase ehitusloa alusel. Ehitusloa andmisel tehtud vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve ning otsustada kas kasutusloa andmine või ehitusloa kehtetuks tunnistamine või muutmine.

RKHKo 15.04.2021 nr [3-18-2022](#)

Ehitusloa andmiseks ei pidanud olema maaomaniku nõusolekut. Küll aga oleks ta tulnud loa-menetlusse kaasata. Tegu oli olulise rikkumisega. Ehitusluba on õigusvastane. Seega tuli vastustajal kaaluda, kas kasutusloa andmisest tuleb keelduda EHS § 55 p 1 alusel, s.o põhjusel, et ehitise ei vasta nõuetele.

Kuna kasutusluba ei asenda kinnisasja omaniku nõusolekut, ei anna ainuüksi maaomaniku nõusoleku puudumine alust keelduda kasutusloa andmisest (vrd RKHKo nr [3-15-1590](#)). Kasutusloa andmisest tuleb keelduda, kui ehitusluba on antud EHS § 44 p 4 rikkudes ning ehitise kasutamine põhjustab maaomanikule sedavõrd raskeid tagajärgi, et talt ei saa ilmselgelt nõuda ehitise talumist servituudi, sundvalduse või sundvõõrandamise tulemusena.

RKHKo 21.03.2019, nr [3-16-799](#)

Ehitisele kasutusloa andmise menetluses lähtuda ohutuse hindamisel sarnastest põhimõtetest nagu korrakaitseõiguses. Eristada tuleb ohukahtluse ja ohu olukorda.

Ehitise ei ole EHS § 11 lg 1 mõttes ohutu, kui ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et see põhjustab kahju inimese elule, tervisele, varale (sh teisele ehitisele) või keskkonnale. Kui ilmnevad asjaolud, mis viitavad ohu olemasolule, kuid pole selge, kas kahju saabumine lähitulevikus on tõenäoline, on ka EHS-i alusel tegemist ohukahtluse olukorraga. Uurimispõhimõttest (HMS § 6) tulenevalt on haldusorganil sellisel juhul kohustus ohu olemasolu või puudumine välja selgitada.

RKHKo 9.06.2023 otsus nr [3-20-2247](#)

Ehitati DP-s ja ehitusloas ettenähtust suurem üksikelamu.

PlanS § 140 lg 1 p 2 ei välista DP elluviimisest loobumist ja DP kehtetuks tunnistamist ka siis, kui hoone ehitamisega on alustatud. DP kehtetuks tunnistamisel tuleb arvestada seaduse ja üldplaneeringu nõuetega ning naabrite huviga DP kehtima jäämise suhtes. Hoonele DP-ga seatud ehituslikud piirangud täidavad piirkonda sobivuse kõrval ka naabrite huvide ja õiguskindluse kaitse eesmärgi. DP kehtetuks tunnistamise eesmärk peab olema legitiimne ja kooskõlas kaalutusõigust andva volitusnormi eesmärgiga. Kui selleks on ehitusmahtu võrreldes kehtiva DP-ga suurendada, tuleb juba DP kehtetuks tunnistamisel hinnata, kas selleks esineb naabrite huvide valguses piisavalt kaalukas vajadus. Omanik ei saa planeeringulahendust KOV-le dikteerida. Selge ja ülekaalukas huvi ei pea esinema mitte kehtiva ja vähemalt osaliselt ellu viidud planeeringulahenduse säilitamiseks, vaid selle muutmiseks.

Täielikult valmis ehitatud ehitise seadustamist saab kohalik omavalitsus kaaluda näiteks kasutusloa menetluses. Iga kõrvalekalle ehitusloast, DP-st või PT-st ei too vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumist. Selline tagajärg ei oleks mõnelgi juhul proportsionaalne. Kasutusloa andmine ei tohi kaasa tuua naabrite õiguste ülemäärast riivet või rikkumist. Erinevate õiguste ja huvide kohase tasakaalu saavutamiseks saab kasutusloale seada kõrvaltingimusi.

JÄRELEVALVE. SUNNIRAHA

RKHKo 12.04.2022, nr [3-19-2051](#)

Sunnivahendi rakendamise õiguspärasus ei sõltu ettekirjutuse õiguspärasusest. Kehtivat ettekirjutust on võimalik sundtäita, sõltumata adressaadi vastuväidetest ettekirjutuse õiguspärasusele (HMS § 60, ATSS § 8 lõiked 1 ja 3). Kohus kontrollib haldustäite vaidlustes üldjuhul seda, kas sunnivahendi rakendamise eeldused on täidetud, kas sunni liik ja selle kohaldamise viis olid proportsionaalsed ning ei esine sunni kohaldamist välistavat asjaolu.