



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kaido Loor
Vandeadvokaat Kaido Loor
kaido.loor@abloor.ee

Teie 14.01.2025
Meie 12.02.2025 nr 10-4/826-2

Vastuskiri selgitustaotlusele ehitusloa ja tegevusloa kohta

Pöördusite Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole küsimusega, kas MSÜS § 16 lg 2 kohane tegevusluba hõlmab ka ehitusluba. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastas Teie küsimuse vastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile.

Vastuseks selgitame, et majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) keskmes on füüsilisest või juriidilisest isikust majandustegevuse subjekt, s.o ettevõtja, kellele MSÜS kehtestab majandustegevust reguleerivad normid.¹ MSÜS loob seega kõigile ühtse õigusliku raamistiku ettevõtlusega alustamiseks, teisalt annab aluse teostada järeelvalvet ja kontrolli.²

Ehitusõiguse regulatsioon sätestab ühesuguste põhimõtete kehtivuse ehitistele ja ehitusele, aitades seeläbi tagada ohutust.³ Ohutus hõlmab ehitusseadustiku seletuskirja järgi nii inimese elu, tervise ja vara, aga ka keskkonna ohutuse.⁴ Kui MSÜS piirab majanduslike põhiõiguste teostamist (eelkõige tulenevalt põhiseaduse §-st 29 ja 31), siis ehitusseadustik (EhS) omandiõiguse osaks olevat ehitusvabadust.

MSÜS sätestab majandustegevuse alustamisega seoses kaks võimalikku alternatiivset kohustust, s.o kas loakohustus või teatamiskohustus. Kui teatamiskohustus tõendab majandustegevuse faktilist algust ega ole seotud majandustegevuse teostamise õiguse tekkimisega, siis tegevusluba eeldab enne majandustegevusele juurdepääsu teatud isikuliste ja esemeliste majandustegevuse nõuete täitmise kindlakstegemist.⁵

Tegevusluba antakse ettevõtjale tegutsemiseks mõnel kindlal tegevusalal (MsÜS § 16 lg 1). See, millisel tegevusalal loakohustus kehtib, tuleneb tegevusloa regulatsiooniesemest (vt MsÜS §17 lg 2). Tegevusluba antakse ettevõtjale, kui täidetud on selle kontrolliesemes olevad majandustegevuse nõuded (vt MsÜS § 18). Sellisel juhul on ettevõtjal avalik-õiguslik nõudeõigus tegevusloa saamiseks. Isikuliste nõuete all peab seadus silmas füüsilise isiku isikuomadusi ja oskusi (haridus, kvalifikatsioon, asjatundlikkus või tervislik seisund); esemelised majandustegevuse nõuded on eelkõige nõuded ettevõttele, käitisele, ehitisele või selle osale, masinale, tootele, teenusele, tegevusele, finantsseisundile või ettevõtja majandustegevusest tingitud keskkonnamõjule.⁶

Ehitusloa funktsiooni on kirjeldatud ehitusseadustiku seletuskirjas: „*Veel on oluline märkida, et ehitusluba antakse asjale. Riigikohus on leidnud, et ehitusluba on seotud kinnisasjaga, määrates kindlaks nõuded kinnistul ehitiste püstitamiseks. Kinnisasjale konkreetse ehitise püstitamiseks*

¹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (eelnõu 803 SE, 23.08.2010), lk 9.

² Samas, lk 13.

³ Seletuskiri ehitusseadustiku juurde (eelnõu 555 SE), lk 3.

⁴ Samas, lk 6.

⁵ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (eelnõu 803 SE, 23.08.2010), lk 35-36.

⁶ Samas, lk 24.

kehtestatud nõuded ei saa sõltuda ehitusloa taotluse esitaja isikust või püstitatavate ehitiste omanikust /.../ Ehitusloaga tuvastatakse ehitise planeeringu kooskõla kehtiva õigusega /.../ Ehitusluba on kinnitus ehitusloa andjalt, kelleks võib olla nii riik kui ka kohaliku omavalitsuse üksus, et ehitamist võib alustada.”⁷ Siit nähtub, et ehitusluba on ühekordse iseloomuga, mingi teatud ehitustöö elluviimise jaoks vajalik, samas taotlejast sõltumatu dokument.

Osundasite oma selgitustaotluses MSÜS seletuskirjale: „Tegevusluba ei ole ka haldusakt, mida võib taotleda ka muul eesmärgil kui majandustegevuse alustamiseks, nt ehitusluba või kasutusluba,“ ja töite välja, et:

„See ei ole arusaadav mõttekäik. Kuna ehitamine on majandustegevus ja ehitusloa saamine on tavaliselt ehitustegevuseks vajalik, siis tuleks järeldada, et ehitusluba, mille eesmärk on majandustegevus, on tegevusluba MSÜS mõttes.“

Silmas pidades eespool antud selgitusi ei saa sellist järeldust pidada õigeks. Esiteks ei ole mitte iga ehitamine seotud majandustegevusega. Teiseks ei saa ehitusloast iseenesest tuleneda majandustegevuse eesmärk – ehitusloa eesmärk on võimaldada mingi kindla ehitise ehitamine.

Samuti osundasite järgmisele kohale MSÜS seletuskirjas: „ /.../ Õigeks ja harjumuspäraseks lahenduseks peeti siiski MTSÜS reguleerimisalast nende majandustegevusega tegeleva isiku suhtes kehtivate keskkonna- ja ehitusalaste nõuete väljajätmist, mis ei ole majandustegevusele eriomased, st ei kehti üksnes majandustegevusega tegeleva isiku, vaid igaühe suhtes. MTSÜS kohaldub üksnes majandustegevusele eriomastele küsimustele,“ ja töite välja, et:

„Siit nähtub, et seletuskiri peab ebaselgeks, kas ehitusluba võiks olla tegevusluba.“

Meie hinnangul ei saa sellise järeldusega nõustuda. Osunduses on öeldud, et õigeks lahenduseks peeti MSÜS reguleerimisalast justnimelt ehitusalaste nõuete väljajätmist. Kuna osundatud lõigus on ka öeldud, et MSÜS kohaldub üksnes majandustegevusele eriomastele küsimustele, võib asuda seisukohale, et ehitusluba ei ole majandustegevusele eriomane, kuna on vajalik ja kehtib kõigi (mitte vaid ettevõtjate) suhtes, kes midagi ehitada tahavad.

Tegevusloa puhul töite välja mh MSÜS § 20 lg 4, mille järgi loetakse tegevusluba ettevõtjale vaikumisi antuks, kui majandushaldusamet ei lahenda taotlust seadusega kindlaksmääratud tähtaja või pikendatud tähtaja jooksul. Meie hinnangul ei ole EhS-is sarnase mõjuga ehitusloa kohta käivat regulatsiooni.

Lisaks, nagu oma pöördumises õigesti välja toote, peavad kõik haldusorganid järgima haldusmenetluses haldusmenetluse (HMS) seadusest tulenevaid menetlusnõudeid. Kui menetlusele kohalduvad lisaks HMS-ile ka eriseadustest tulenevad nõuded, rakendatakse vastavas eriseaduses sätestatud.

Võttes arvesse eelpool toodud selgitusi, ei hõlma meie hinnangul tegevusluba MSÜS § 16 lg 2 tähenduses ehitusluba EhS § 38 lg 1 järgi, sest tegevusloa ja ehitusloa ese ja kaitse-eesmärk ei kattu, sh on ehitusloal ja tegevusloal nii erinevad kontrolli- kui ka reguleerimisesemed.

Kuigi põhimõtteliseks oleks võimalik ning mõistlik ehitus- ja tegevuslubade menetlused (teatud juhtudel) ühendada ühtseks menetluseks, eeldaks see vastavat õiguspoliitilist otsust ning seaduse muutmist (nt tehase püstitamine ja kasutamine võib samaaegselt olla majandustegevuse sisuks jms).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Illimar Pärnamägi
juhataja

⁷ Seletuskiri ehitusseadustiku juurde (eelnõu 555 SE), lk 73.

SiljaTammeorg 58 793 044
Silja.tammeorg@justdigi.ee