



Õiguskantsler

Anu Hallik-Jürgenstein
Tallinna Linnaplaneerimise Amet
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 24.11.2017 nr 7-5/171427/1705374

Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine

Austatud Anu Hallik-Jürgenstein

Õiguskantslerile saadetud avalduses paluti hinnata, kas Tallinna linn on Tatari tn 6a kinnistule kavandatava hoone ehitusloa menetluses järginud hea halduse tava. Avaldaja ei olnud nõus linna selgitustega insolatsiooninõuete täitmise ja standardi kohaldamise kohta. Selle juhtumi puhul on oluline detailplaneering, mis lubab insolatsiooninõudeid täites valida mitme lahenduse vahel.

Ehitusloa andja saab loamenetluses esitada nõudeid, mis tuginevad seadusele. Sageli ei sisalda seadus üksikasjalikke ja ammendavaid nõudeid, sest nende sätestamine õigusaktis ei ole mõistlik ega vajalik. Seetõttu piirduvad õigusaktid eesmärgi, põhimõtte või üldise nõude sätestamisega. Nii on see ka ehitusvaldkonnas. Täpsemad nõuded võivad tuleneda ehitusvaldkonna heast tavast, mida võib sisustada muu hulgas standardite abil.

Kui haldusakti või toimingu põhjendamisel tuginetakse standardile, tuleb seda teha viisil, mis ei muuda standardit kohustuslikuks ([toote nõuetele vastavuse seaduse](#) (TNVS) § 42 lõige 6). Standardile saab haldusmenetluses tugineda õigusakti nõude täpsustamisel ja põhjendamiskohustuse täitmisel. Standardist ei saa tuleneda sellist kohustuslikku nõuet, mida ei ole võimalik taandada õigusaktile.

Haldusmenetluses standardile tuginemine vähendab suvaotsuse võimalust ja suurendab õiguskindlust. Seda eelkõige seetõttu, et standardid on välja töötatud konsensusel alusel ja need kirjeldavad mingis valdkonnas üldiselt aktsepteeritud tehnilist lahendust, meetodikat või kvaliteeditaset. Seetõttu võib ka soovitusliku iseloomuga standardile vastavus luua eelduse, et on järgitud head tava ja ehitus vastab nõuetele ([3-3-1-69-16](#)). Sellisel juhul on isiku tõendamiskoormis väiksem, samas tuleb arvestada ka muude, standardit eiravate lahenduste võimalikkusega.

Standard saab olla kohustuslik vaid siis, kui rahvusvahelise õiguse või Euroopa Liidu õigusnormid nõnda sätestavad (TNVS § 42 lõige 6). Nii on näiteks ehitusvaldkonnas paljud standardid kohustuslikud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr [305/2011](#) alusel. Elu-

ja bürooruumide loomuliku valgustust käsitlev standard [EVS 894:2008/A2:2015](#) ei ole kohustuslik. Standardi soovituslikkust on rõhutatud ka selle käsitlusalas.

[Ehitusseadustiku](#) (Ehs) § 42 lõike 1 kohaselt antakse ehitusluba siis, kui ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele – eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele.

Ehitusloa andja peab ehitusloa menetluses välja selgitama olulised asjaolud, sealhulgas kolmandate isikute õiguste riive (uurimispõhimõte, [haldusmenetluse seadus](#) § 6). Peale avalikõiguslike asjaolude tuleb välja selgitada ka tsiviilõiguslikud asjaolud ([3-3-1-59-06](#)). Kavandatav ehitis võib mõjutada naaberhoonete loomulikke valgustingimusi ja anda alust kahju hüvitamise nõuetele.

Loomuliku päevavalguse nõudeid hõlmab [asjaõigusseaduse](#) § 144. Selle on kohaselt kinnisasja omanikul õigus nõuda, et naaberkinnisasjale ei püstitataks rajatist ega seadeldist, mis võib näiteks varjata päevavalguse (tekitada keelatud mõjutuse). Keelatud mõjutus on ka see, kui naaberkrundile ehitatakse hoone, mis varjab loomuliku päevavalguse. Et niisuguseid aspekte saaks ehitusloa menetluses hinnata, tuleb teha insolatsiooni analüüs.

Hoonete loomuliku päevavalguse nõuded tulenevad EhS §-s 7 sätestatud heast tavast. Samuti hõlmavad päevavalgusnõuet EhS § 11 lõike 2 punktis 3 märgitud hügieeni-, tervise- ja keskkonnanõuded. Loomuliku päevavalguse nõue on kirjas ka majandus- ja taristuministri 2. juuli 2015 määruse nr 85 „[Eluruumile esitatavad nõuded](#)“ (määrus) § 3 lõikes 3. Need õigusaktid ei määra siiski insolatsiooni kestuse nõudeid. Määruse § 1 lõikele 4 tuginedes võib üksnes eeldada, et standardit järgides on ruumis piisava loomuliku valguse, sealhulgas insolatsiooni kestuse nõue täidetud. See ei välista aga teistsuguseid lahendusi.

Detailplaneeringu [seletuskirjas](#) on sedastatud, et „kavandatud kuju ja suurusega hoone saab ehitada tingimusel, kui Tatari tn 6a kinnistu omaniku kasuks seatakse valgusservituut 2,5 tunnist lühema kestusega insolatsiooni talumiseks. [...] Kui servituute ei seata, tuleb ehitusprojekti hoone modelleerida insolatsioonianalüüsis määratud piiranguid arvestades“. Seega on detailplaneeringus insolatsiooni kestus täpselt määratletud. Samas on antud võimalus seda nõuet eirata, kui seatakse servituut. Kui detailplaneeringus on sätestatud võimalus ehitada insolatsiooninõudeid eirav hoone, siis ei saa ehitusloa menetluses nõuda siiski neile nõuetele vastava hoone ehitamist.

Tallinna Linnaplaneerimise Amet selgitas selgitustaotlusele antud [vastuses](#), et määruse § 1 lõike 4 kohaselt loetakse eluruumile esitatavad nõuded täidetuks, kui on järgitud Eesti, Euroopa või rahvusvahelise standardiorganisatsiooni standardit. Samuti teatas amet, et Eesti standardis EVS 894:2008+A2:2015 „Loomulik valgustus elu- ja bürooruumides“ on toodud soovitusel elamute projekteerimiseks, et tagada piisav loomulik valgustus. Nii ei ole esitatud kohustust järgida standardit. Seda võib mõista ka kui selgitust, et insolatsiooninõuete rakendamisel võib lähtuda standardist, ning kui seda on tehtud, siis eeldatakse, et nõuded on täidetud. Samas rõhutas amet, et uute eluruumide projekteerimisel peavad insolatsiooni nõuded olema täidetud.

Hea halduse tava rikkumiseks ei saa pidada seda, kui ehitusloa menetluses korratakse sisuliselt detailplaneeringust tulenevat nõuet või kui nõue on pingutusteta taandatav õigusaktist tulenevale. Küll aga rikub hea halduse tava see, kui ehitusloa menetluse käigus antavad selgitused on eksitavad ja piiravad isiku subjektiivseid õigusi. Tallinna Linnaplaneerimise Ameti vastust ei saa pidada ühemõtteliseks, sest see jätab mulje, justkui oleks viidatud standardi järgimine siiski kohustuslik ja detailplaneeringus ette nähtud valikuvõimalust ei ole.

Detailplaneeringut peab järgima nii ehitise omanik (EhS § 19 lõige 1 punkt 1) projekteerimisel ja ehitamisel (EhS § 12 lõige 2, § 14 lõige 1 punkt 3) kui ka kohalik omavalitsus ehitusluba (EhS § 42 lõige 1) ja kasutusluba andes (EhS § 55 punkt 3) ning järelevalvet (EhS § 130 lõige 2 punkt 1) tehes. Kohalik omavalitsus ei saa detailplaneeringus esitatud nõudeid muuta ega eirata. Niisamuti peab detailplaneeringuga arvestama ka selgitustaotlustele vastates.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee