



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart  
Tallinna Linnavalitsus  
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 23.05.2022 nr 6-4/212252/2202729

## Ettepanek viia Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas kooskõlla seadusega

Austatud linnapea

Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2021 määruse nr 19 „[Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas](#)“ järgi nõuab linn ehitus- ja kasutusteatisel ning ehitus- ja kasutusloa menetluses dokumente, mille esitamist seadus ette ei näe ja mis ei ole taotluste lahendamiseks vajalikud. Eelkõige on küsimus võrguvaldajate loetelus, ehitise ülevaatusel aktis ning nõudes süstematiseerida ehitisregistrisse esitatavad andmed Tallinna Linnaplaneerimise Ameti juhiste järgi. Määrusest järeldub, et kui taotleja jätab need dokumendid esitamata ja nõuded täitmata, on tegemist taotluse puudusega, mille tõttu lükkub taotluse menetlustähtaeg edasi. Seadus seda ei luba.

Haldusmenetluses saab nõuda üksnes selliste dokumentide esitamist ja nõuete järgimist, millel on seaduslik alus ja mis on taotluse lahendamiseks vajalikud. Ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse (põhiseaduse (PS) § 154 lg 1) alusel ei saa kehtestada seadusega vastuolus olevaid nõudeid. Ehitusvaldkonnas on lubade ja teatiste menetlused [ehitusseadustikus](#) (EhS) piisavalt reguleeritud ja kohalikele omavalitsusele ei ole antud volitust kehtestada lisanõudeid ega korraldada taotluse lahendamist teisti.

Olen mõningatele selle määruse probleemsetele sätetele varemgi Teie tähelepanu juhtinud (õiguskantsleri 15.12.2021 [märgukiri](#)). Oma vastuses (21.01.2022 kiri nr [1-12/21/2082-2](#)) selgitasite kaalutlusi, miks on määruses sätestatud just selline regulatsioon. Paraku ei saa nende selgitustega nõustuda.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen ettepaneku viia Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2021 määruse nr 19 „[Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas](#)“ § 7 lõige 3, § 8 lõike 3 punkt 2, § 14 lõike 3 punkt 2 ning § 15 lõike 1 punktid 5 ja 9 kooskõlla seadusega ja seaduslikkuse põhimõttega (põhiseaduse § 3 ja § 154 lg 1).

### *I. Võrguvaldajate loetelu*

1. Määruse § 7 lõikes 3 on ette nähtud, et ehitusteatisel või ehitusloa taotlusele (edaspidi taotlus) peab lisama menetlusse kaasatavate võrguvaldajate loetelu. Määruse § 8 lõike 3 punkt 2 sätestab, et kui taotluses ei ole teavet võrguvaldajate menetlusse kaasamise või selle puudumise kohta, tagastab linn taotluse ja palub puudused kõrvaldada.

2. Ehitusloa taotlus peab sisaldama ka muid õigusaktiga ettenähtud andmeid (HMS § 14 lg 3 p 5). Õigusaktiga ettenähtud andmed on seega ka määruse § 7 lõike 3 järgi nõutud võrguvaldajate loetelu. HMS § 15 lõike 2 kohaselt loetakse nõutud dokumendi esitamata jätmine taotluse puuduseks. Määruse § 8 lõike 3 punktis 2 on rõhutatud, et taotluse puuduseks loetakse seda, kui selles ei ole teavet võrguvaldajate menetlusse kaasamise vajaduse või selle puudumise kohta.
3. Kõnealuste menetluste reegleid on ehitusseadustikus käsitletud piisavalt täpselt ja sellest ei tulene, et taotlusega koos tuleks esitada ka võrguvaldajate loetelu. Samuti ei saa sellise nõude kehtestamise aluseks olla haldusmenetluse seadus, mis rakendub üldseadusena (EhS § 2 lg 4).
4. Seaduses on ette nähtud ehitusteatis ja ehitusloa taotluse vorminõuded. Majandus- ja taristuministri 19.06.2015 määruses nr 67 „[Teatiste, ehitus- ja kasutusloa ja nende taotluste vorminõuded ning teatiste ja taotluste esitamise kord](#)“ ei ole nõutud, et koos ehitusteatisega või ehitusloa taotlusega tuleks esitada ühtlasi ka menetlusse kaasatavate võrguvaldajate loetelu. Kohalikul omavalitsusel ei ole volitust esitada taotluse kohta lisanõudeid.
5. Menetlusse kaasatavad isikud peab välja selgitama taotlust menetlev asutus ehk praegusel juhul linn. Linn peab ehitusloa eelnõu esitama vajaduse korral arvamuse avaldamiseks asutusele või isikule, kelle õigusi või huve võib kavandatav ehitamine mõjutada (EhS § 42 lg 7 p 2). Samuti tuleb toimida EhS § 36 lõike 6 alusel ehitusteatisel menetluses.
6. Linn peab ehitusteatis ja ehitusloa taotluse menetluses välja selgitama, keda tuleb menetlusse kaasata. Menetlusse kaasatavad isikud ei pruugi olla üksnes võrguvaldajad, vaid neid võib olla rohkem. Isegi kui taotleja esitab kaasatavate võrguvaldajate loetelu, tuleb menetlejal kontrollida, kas loetletud isikute kaasamine on vajalik ja kas peaks kaasama veel mõne võrguvaldaja, keda taotleja nimekirjas ei ole.
7. Kaasatavad võrguvaldajad on võimalik välja selgitada vähese vaevaga, selleks ei ole vaja eraldi võrguvaldajate loeteluga dokumenti. Võrguvaldajad määravad ehitisregistris oma huvipiirkonna ehk ala, kus paiknevad võrguvaldaja rajatised (EhS § 6<sup>1</sup>, § 60 lg 1 p 13). Seega peaks saama menetlusse kaasatavad võrguvaldajad välja selgitada ehitisregistri andmete abil. Ka peab ehitusprojektis käsitlema asukohaspetsiifilisi asjaolusid, sh olemasolevaid tehnovõrke – nii on võimalik, et taotlusega esitatud ehitusprojekti koostamisel ongi juba tehtud võrguvaldajatega koostööd. Seda võib järeldada ka majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määruse nr 97 „[Nõuded ehitusprojektile](#)“ 3. peatükis sätestatud nõuetest.
8. Selleks, et menetlus kulgeks kiirelt ja otstarbekalt, võib ka taotleja ise korraldada arvamuse või taotluse kooskõlastuse saamist ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 16 lõige 1). Muidugi võib taotleja aidata linnal välja selgitada kaasatavad võrguvaldajad ja muud isikud. Samas ei saa taotlejalt nõuda, et ta esitaks koos taotlusega menetlusse kaasatavate isikute ja asutuste nimekirja.
9. Võrguvaldajate loetelu esitamine ei hõlbusta ega kiirenda taotluse läbivaatamist. Küll aga pikendab loetelu esitamata jätmine (koostoimes määruse § 8 lõike 3 punktis 2 sätestatuga) taotluse menetlemisele kuluvat aega. Kui määruse § 7 lõikes 3 esitatud nõuet ei täideta, loetakse see taotluse puuduseks, mille tõttu võib linn taotluse tagastada ja paluda puudused kõrvaldada (määruse § 8 lg 3 p 2). Sama järeldub ka haldusmenetluse seaduse normide põhjal.
10. Põhiseaduse § 3 lõike 1 ning § 154 lõike 1 kooskõla saavutamiseks tuleks määruse § 7 lõige 3 kehtetuks tunnistada.

Samuti tuleb kaaluda määruse § 8 lõike 3 punkti 2 kehtetuks tunnistamist või sõnastuse muutmist vaatamata sellele, et seda sätet on võimalik rakendada seadusega kooskõllaliselt. Kui taotlusest ja sellega esitatud ehitusprojektist ei selgu, kas ja milliseid võrguvaldajaid on vaja kaasata, võib seda käsitleda ehitusprojekti puudusena.

## *II. Ehitisregistrisse esitatavate dokumentide süstematiseerimine*

11. Määruse järgi tagastab linn kasutusteatisse või kasutusloa taotluse puuduste kõrvaldamiseks eelkõige siis, kui esitatud dokumendid ei ole süstematiseeritud Tallinna Linnaplaneerimise Ameti veebilehel avaldatud juhiste põhjal (määruse § 14 lg 3 p 2).

12. Mõistagi peavad esitatavad dokumendid olema süstematiseeritud, eriti oluline on see siis, kui dokumendid esitatakse infosüsteemi kaudu. Ehitus-, kasutusteatised ja ehitus- ja kasutusloa taotlused tuleb esitada ehitisregistri vahendusel ja neid menetletakse ehitisregistris. Ehitisregister on riiklik infosüsteem ning selle toimimine peaks olema ühesugune kõigis linnades ja valdades.

13. Probleem on selles, kui esitatavad dokumendid peavad olema süstematiseeritud just Tallinna Linnaplaneerimise Ameti veebilehel avaldatud juhiste järgi (määruse § 14 lg 3 p 2). Isegi kui need juhised ei ole vastuolus seadusega, jätab selline määruse sõnastus võimaluse, et linn võtab endale võimu mõjutada taotluste menetlust dokumentide süstematiseerimise juhiste kaudu.

Need kodulehel avaldatavad juhised ei ole õigusaktid, mis tähendab, et nende täitmata jätmine ei tohi taotlejale kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Paraku ei saa aga negatiivsete tagajärgede puudumist välistada – kui esitatud dokumendid ei ole süstematiseeritud linna juhiste järgi, on tegemist taotluse puudusega, isegi kui dokumendid on muidu arusaadavalt ja taotluse lahendamist võimaldavalt süstematiseeritud.

14. Oma selgitustes väitsite, et ehitisregistris ei ole avaldatud häid juhiseid esitatavate dokumentide süstematiseerimise kohta. Kui oleks, siis meelsasti järgiksite neid. Kui leiate, et ehitisregistris ei ole avaldatud häid juhiseid, siis tuleb see probleem lahendada koostöös ehitisregistri vastutava töötlejaga ja ühiselt välja töötada ehitisregistris avaldatavad juhised. Juhised võivad olla vajalikud, kuid linnal ei ole õigust oma juhenditega kehtestada erinõudeid esitatavate dokumentide süstematiseerimisele ja tekitada seeläbi menetluses tõrkeid.

15. Taotluse esitaja puutub kokku ehitisregistri keskkonnaga ja on kursis seal avaldatud juhistega. Tuleb eeldada, et kui isik järgib ehitisregistri keskkonnas avaldatud juhiseid, siis on tema esitatavad dokumendid ka linna jaoks korrektselt süstematiseeritud ja taotlejal pole vaja uurida, millised juhised on selle kohta avaldatud Tallinna Linnaplaneerimise Ameti veebilehel.

16. Määruse seadusega kooskõlla viimiseks tuleb kõnealune säte (määruse § 14 lg 3 p 2) kehtetuks tunnistada. Siiski võib olla mõeldav ka selle sätte sõnastuse muutmise, näiteks nii, et kasutusteatisse või kasutusloa taotluse puuduseks loetakse üksnes seda, kui ehitisregistrisse esitatavad dokumendid ei ole süstematiseeritud taotluse menetlemist võimaldavalt.

## *III. Omanikujärelevalve, ehitaja ja projekteerija kinnituste kontrollimine, ülevaatuse akti nõue*

17. Määruses on sätestatud, et Linnaplaneerimise Amet kontrollib kasutusteatisest ja kasutusloa taotlust läbi vaadates, kas on olemas omanikujärelevalve, ehitaja ja projekteerija kinnitused ning ülevaatuse akt (määruse § 15 lg 1 p-d 5 ja 9). Probleemne on ehitise ülevaatuse akti esitamise nõue.

Tallinna Linnaplaneerimise Ameti [veebilehel](#) on kirjas, et koos ehitusdokumentidega esitatakse ehitise ülevaatus akt, mille on allkirjastanud omanikujärelevalve, ehitaja ja projekterija.

18. Kehtiv õigus ei näe ette ehitise ülevaatus akti esitamist. Ehitise ülevaatus akt oli ette nähtud praeguseks kehtetus ehitusseaduses ([ehitusseaduse](#) § 33 lg 4 ja majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.11.2002 määrus nr 11 „[Ehitise ülevaatus kord](#)“). Ehitusseadus ja kõik selle alusel kehtestatud määrused on kehtetud alates 30. juunist 2015.

19. Ehitise ülevaatus akti saaks nõuda ehitusseadustiku alusel, kui seda saaks käsitada ehitamist kajastava dokumendina (EhS § 15 lg 2). Ehitamist kajastav dokument on selline, millest saab teavet ehitise kasutamiseks ja ehitise ning ehitamise kontrollimiseks. Ka peab ehitamist kajastavast dokumendist olema võimalik tuvastada ehitamise eest vastutanud isik.

20. Ülevaatus akti ei saa käsitada ehitamist kajastava dokumendina. Selles ei ole olulist teavet ehitise ega selle ehitamise kohta. Üksnes selle pärast, et ehitise ülevaatus aktist võib selguda vastutanud isik, ei saa akti pidada ehitamist kajastavaks dokumendiks. Vastutanud isik peab selguma muudest ehtisregistrile esitatud dokumentidest ning projekterimist ja ehitamist käsitlevatest võla- ja asjaõiguslikes dokumentidest. Ehitamises osalenud isikute vastutuse määramiseks ei ole ülevaatus akt vajalik. Ülevaatus akt oma deklaratiivse tähendusega ei muuda vastutust selgemaks. Ka ei taga ülevaatus akt ehitise vastavust nõuetele, kuigi Tallinna Linnaplaneerimise Ameti lehel avaldatud ülevaatus akti vormi sõnastusest<sup>1</sup> võiks seda ekslikult järeldada.

21. Ülevaatus akt ei saa olla ehitise kasutusteatis ja kasutusloa taotluse esitamisel nõutav dokument. Sellel dokumendil ei ole tähtsust ehitise kasutusteatis menetluses ja kasutusloa andmise üle otsustamisel. Kasutusteatis ja kasutusloa menetluses tuleb linnal välja selgitada, kas ehtis vastab nõuetele. Ehitise nõuetele vastavuse üle ei saa otsustada deklaratiivse ülevaatus akti alusel. Samas mõjutab ülevaatus akti esitamata jätmine menetluse kestust, kuna seda saab käsitleda taotluse puudusena.

22. Igal nõudel, sealhulgas ehitise ülevaatus akti esitamise nõudel, peab olema seaduslik alus ja nõue ise peab olema konkreetsel juhtumil asjakohane, vajalik, sobiv ja mõõdukas õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Ehitise ülevaatus akti nõudel ei ole seaduslikku alust. Ka ei ole see taotluse lahendamiseks vajalik dokument.

23. Ehitamise protsessis on palju osalejaid ja projekti koostamisest ehitise valmimiseni võib kuluda palju aega. See tähendab, et ehitise ülevaatus akti allkirjastamise ajaks ei pruugi olla lihtne või ka võimalik saada kõigi isikute allkirju. Peale selle võib isiku vastutus allkirjastamise hetkeks olla aegunud. Seega võib mõnel juhul ehitise ülevaatus akti koostamine osutada keeruliseks või nõuetekohasena suisa võimatuks ning tegelik vajadus sellise dokumendi järele võib puududa. Dokumendi koostamise nõudmine üksnes dokumendi enese pärast ei ole õigustatud ega hea halduse tavaga kooskõlas.

24. Ülevaatus akti esitamise nõue koormab põhjendamatult taotlejat. Eriti koormav on see siis, kui ehitamine on kestnud kaua aega ning selle eest on vastutanud erinevad isikud, või ka olukorras, kus ehtis on lõpetatud ammu ja selle eest vastutavaid isikuid ei ole enam võimalik mõistlike jõupingutustega välja selgitada või ei ole võimalik saada nende allkirju. Peale selle tuleb arvesse võtta ka nõuete aegumist – isegi, kui on võimalik tuvastada, kes vastutas ehitamise eest ja

<sup>1</sup> Ülevaatuses osavõtjad kinnitavad, et ülevaatuses esitatud ehtis vastab ehituseeskirjadele- ja normidele ning keskkonna-, tervise-, tuleohutus- ja töökaitse nõuetele.

kui on võimalik saada ka tema allkiri, ei pruugi sellisel ülevaatuse aktil, aja möödudes olla enam praktilist väärtust. Teadaolevalt täidetakse sellisel juhul linna esitatud nõuet nii, et ehitise omanik või kasutusloa taotleja allkirjastab ülevaatuse akti nii projekteerija, ehitaja kui ka omaniku nimelise. See on näide selle kohta, et dokumenti nõutakse eelkõige dokumendi enese pärast.

25. Selgitasite, et märkimisväärse osa linna menetletavaid kasutusloa taotlusi hõlmab suuri ja väga suuri objekte ning taotlusega koos tuleb esitada hulk dokumente, millest selguvad ehitamise eest vastutavad isikud. Kokkuvõtlik ja ülevaatlik dokument võimaldab taotluse läbivaatamisel vastutavad isikud leida väiksema ajakuluga.

See põhjendus ei õigusta ülevaatuse akti nõuet, ei formaalselt ega sisuliselt. Määruse nõuded kohalduvad erisusteta nii suurtele kui ka väikestele ehitusobjektidele, kusjuures võib eeldada, et viimaseid on valdav enamus. Linn peab suutma kõiki oma pädevuses olevaid menetlusi korraldada seaduses ettenähtud viisil ja tähtaegu järgides – kui on palju mahukate dokumentidega menetlusi või üldiselt palju menetlusi, siis tasub kaaluda, kas neid käsitlevaid ametnikke on piisavalt.

26. Isegi kui ülevaatuse akt võimaldab taotluse läbivaatamisel väikese ajakuluga leida ehitamise eest vastutavad isikud, ei saa see õigustada sellise dokumendi nõudmist. Olulisematele taotlusega esitatavatele dokumentidele on esitatud õigusaktides täpsemad nõuded, mille hulgas on ka allkirjastamise nõue. Taotlusega esitatud dokumendid tuleb ikkagi läbi vaadata, samuti on vaja veenduda, kas ehitise tegelikult vastab nõuetele. Pelgalt sellest, et mõni ehitisega või ehitamisega väidetavalt seotud isik deklareerib ülevaatuse akti allkirjastades ehitise vastavust nõuetele, ei saa teha järeldusi ehitise nõuetele vastavuse osas.

27. Põhiseaduse § 3 lõike 1 ja § 154 lõike 1 kooskõlla viimiseks tuleb määruse § 15 lõike 1 punkti 5 sõnastust muuta, jättes sellest välja sõnad „ja ülevaatuse akti“.

28. Määruse § 15 lõike 1 punkti 9 järele vajadus puudub ja see tuleks kehtetuks tunnistada. Selles sättes esitatud nõue on hõlmatud muude sätetega. Omanikujärelevalve, ehitaja ja projekteerija peavad enda koostatud dokumente allkirjastama ja selle tegemata jätmine on puudus, mida ei saa kõrvaldada eraldi ülevaatuse akti allkirjastamisega. Kui nad isikud saavad ülevaatuse akti allkirjastada, siis peaksid nad saama allkirjastada ka seaduse järgi nõutud ehitusdokumente.

#### *IV. Avalikule teabele juurdepääsu piiramine*

29. Olete linna [dokumendiregistris](#) õiguskantsleri märgukirjale ja sellele saadetud vastustele lisanud juurdepääsupiirangu, tuginedes [õiguskantsleri seaduse](#) (ÕKS) § 24 lõikele 8. Viidatud sätte järgi võib õiguskantsler tunnistada avalduse ja selle andmed asutusesiseseks teabeks, kui seda taotleb avaldaja või õiguskantsleri hinnangul on see vajalik avaldaja õiguste ja vabaduste kaitseks. Praegusel juhul ei ole õiguskantsler pidanud vajalikuks piirata Teile saadetud märgukirjale juurdepääsu, õige ei ole piirata ka märgukirjale saadetud vastusele avalikku juurdepääsu. Õiguskantsleri seaduses sätestatud erinormi teabele juurdepääsu piiramiseks rakendamise üle saab otsustada üksnes õiguskantsler, mitte linn.

30. Määruses sätestatud õigusnormide kohta esitatud tähelepanekud ja Teie selgitused ei saa olla piiratud juurdepääsuga ka mõnel muul õiguslikul alusel. Õigusaktid on Eestis avalikud, samuti ei ole üldjuhul põhjust tunnistada piiratud juurdepääsuga teabeks ametkondade kirjavahetust, mille ainus sisu on õigusakti puudustele tähelepanu juhtimine. Märkides avaliku teabe piiratud

juurdepääsuga teabeks, olete põhjendamatult piiranud avalikkuse võimalusi oma tegevust kontrollida. Palun parandage dokumendiregistris see eksimus.

Palun viige määrus põhiseadusega kooskõlla hiljemalt 16. juuniks 2022.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407  
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee