



Õiguskantsler

Ivari Rannama  
Tallinna Linnaplaneerimise Amet  
tlpa@tallinnlv.ee

Meie 27.10.2020 nr 7-5/201626/2005775

## Soovitused ehitusteatiselise menetluse korraldamise muutmiseks Tallinnas

Austatud Ivari Rannama

Õiguskantslerile on esitatud kaebusi, et Tallinna linn ei järgi alati [ehitusseadustikku](#) (EhS): menetlustele kulub oluliselt rohkem aega, kui seadus ette näeb.

Menetlustähtaegade olulist ületamist kinnitavad ka ehitisregistri [statistikaportaali](#) andmed. Näiteks 2020. aastal on Tallinna linnas ehitusteatiselise menetlus kestnud keskmiselt 118 päeva (mediaan 58 päeva) ja ehitusloa menetlus kestnud keskmiselt 173 päeva (mediaan 119 päeva). Seaduse kohaselt tuleks ehitusteatis läbi vaadata kümne päeva jooksul, ent kui on märkuseid, võib menetlusele kuluda ehitusloa menetlemisele ettenähtud 30 päeva (EhS § 36 lg 2 ja lg 6, § 42 lg 5).

Menetlustähtaegade ületamisel võib olla objektiivseid põhjuseid ning kõik põhjused ei pruugi sõltuda Tallinna linnast. Kindlasti võib mõnikord menetluse kestus oleneda ka teatise esitajast – kui ehitusteatises on puudusi, tulebki anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks ning menetlustähtaeg selle võrra pikeneb ([haldusmenetluse seadus](#) (HMS) § 15 lg 2). Ka võib menetlusaeg pikeneda siis, kui on vaja kaasata teisi isikuid ja asutusi. Kuna aga statistika kohaselt ületab ka mediaani põhjal arvestatav keskmine menetlusaeg oluliselt seaduses ettenähtud menetlusaega, võib probleem olla linna töökorralduses.

Linn peab oma töökorralduse ja menetluspõhimõtted kujundama selliseks, et need võimaldaksid seaduses ettenähtud menetlustähtaegadest kinni pidada. Lisaks ehitusseadustikus kehtestatud tähtaegadele tuleb arvestada haldusmenetluse üldiste põhimõtetega ja korraldada menetlus võimalikult kiiresti (HMS § 5 lg 2). Õigus kiirele menetlusele on hea halduse tava osa.

Soovitan linnal oma töökorraldus ja menetluspõhimõtted üle vaadata. Neis sobivaid muudatusi tehes võib olla võimalik vähendada sekkumist vajavate menetluste arvu, lühendada menetluste kestust ja vähendada nii linna kui ka isikute koormust. Ühtlasi võiks uuendada linna kodulehel avaldatud ehitusvaldkonna juhendmaterjale.

### I. Ehitusteatiselise menetluse olemus

1. Ehitusteatiselise sisseseadmise soovis Riigikogu vähendada kohaliku omavalitsuse menetluskoormust ja isikute halduskoormust. Ehitusseadustiku [seletuskirjas](#) on öeldud: „Ehitusteatiselise menetluse loomise eesmärk on vähendada halduskoormust olukordades, kus ehitusloa taotlemine oleks liialt koormav [...] ja võimaldada isikutel vähem ohtlikke või avaliku

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

huvita ehitisi ehitada ehitusloata ning võimaldada avalikul võimul saada teavet [...] mis võimaldaks efektiivsemalt planeerida järelevalvet.“

2. Ehitamise eelkontrolliks on ette nähtud ehitusteatis ja ehitusloa menetlus (EhS §-d 35 jj, § 38 jj). Need menetlused on seaduses selgelt eristatavad nii avaliku võimu eelneva sekkumise vajalikkuse, intensiivsuse, menetlusreeglite kui ka õigusliku tähenduse alusel. Seaduse rakendamisel ei või neid samastada.

3. Ehitusteatis on nõutav sellisteks töödeks, mida avalik võim tingimata ei pea eelnevalt kontrollima, kuid põhjendatud vajadusel võib seda teha. Ehitusluba nõutakse seevastu selliste tööde tegemiseks, mis tingimata eeldavad eelnevat avaliku võimu kontrolli.

4. Seaduses on määratud, millised juhtumid eeldavad ehitusluba ja milliste puhul tuleb esitada üksnes ehitusteatis või ehitusteatis koos ehitusprojektiga (EhS [lisa 1](#): tabel ehitusteatis, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkuse kohta). Seega on Riigikogu teinud oma valiku ja otsustanud, millisel juhul tuleb esitada ehitusteatis ja millisel juhul taotleda ehitusluba. Seni, kuni seaduses ei ole neid valikuid muudetud, tuleb järgida seadust, nii nagu see praegu kehtib.

5. Ehitusteatis menetlus võib lõppeda selle vaikimisi teatavaks võtmisega pärast kümnepäevase menetlustähtaja möödumist ja seejärel võib isik ehitusteatises kirjeldatud töid tegema asuda. Seevastu ehitusluba ei ole võimalik vaikimisi anda, eelnev kontroll on kohustuslik ja loataotluses kirjeldatud töid võib tegema hakata pärast ehitusloa saamist.

6. Ehitusteatisega vaikimisi nõustumine ei võta õigust pöörduda nõudega ehitise omaniku vastu ega esitada ka nõuet kontrollida ehitamist riikliku järelevalve korras. Ehitusteatis esitaja peab arvestama võimalusega, et kuigi kohalik omavalitsus on ehitusteatisega vaikimisi teatavaks võtnud, ei välista see võimalust, et kohalik omavalitsus või muu järelevalveasutus teeb hiljem ehitusteatis alusel ehitatu kohta ettekirjutuse ja nõuab muudatuste tegemist (nt lammutamist või ümberehitamist). Ka ehitusteatisega kohustusega ehitamise korral tuleb järgida kõiki nõudeid ja arvestada teiste isikute õigustega, kusjuures nende väljaselgitamine ja nendega arvestamine on eelkõige ehitise omaniku enda kohustus.

7. Ehitusteatisega vaikimisi nõustumine on halduse toiming (RKHKm [3-17-1152](#), p 11). Sellega ei anta ehitamiseks luba, vaid see on õiguslik fakt, millega seadus kõrvaldab ehitamisele seatud piirangu (RKHKm [3-17-1859](#), p 17). Kui ehitusteatisega on nõustunud selle vaidlustanud isiku õigusi rikkudes, tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel isiku õigused tagada riikliku järelevalve meetmetega. Samas ei pea kohalik omavalitsus ehitusteatis menetluses asuma lahendama kaasomanike tsiviilõiguslike vaidlusi (RKHKm [3-17-1859](#), p-d 15 ja 20). Ka riikliku järelevalve menetlus ei ole isikute tsiviilõiguslike vaidluste lahendamiseks mõeldud.

8. Ehitusteatis menetlus üksnes loob võimaluse kohalikule omavalitsusele hinnata eelnevalt, kas on vaja esitada nõudeid (EhS § 36 lg 5, lg 6). Ehitusteatis kümnepäevase menetlustähtaja jooksul tehakse kindlaks, kas on vaja sekkuda ja nõudeid esitada (EhS § 36 lg 2). Kui ei ole vaja nõudeid esitada, siis võetakse ehitusteatis vaikimisi teatavaks. Kui on vaja nõudeid esitada, siis antakse ehitusloa menetlusreeglid järgides vastavasisuline haldusakt (EhS § 36 lg 6). Kohaliku omavalitsuse roll ehitusteatis menetluses nõuete esitamise vajaduse hindamisel piirdub eelkõige avalik-õiguslike nõuete järgimise tagamisega. Samuti tuleb hinnata seda, kas ehitise või ehitamisega ei kaasne mõjutatud isikutele püsivat negatiivset mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei oleks võimalik piisavalt vähendada ega leevendada (EhS § 44 p 4).

9. Seaduse rakendamisel on kohalikul omavalitsusel õigus hinnata ja otsustada, kas ehitusteatise menetluses esitada nõudeid seaduses loetletud aspektides (EhS § 36 lg 5). Seega on kohalikul omavalitsusel kaalutlusõigus, mida ta võib ise seadusega kehtestatud piire arvestades täpsustada. Seejuures tuleb silmas pidada ka haldusmenetluse üldisi põhimõtteid ja tagada, et igal üksikjuhtumil rakenduvad menetlused, toimingud ja antavad haldusaktid oleksid proportsionaalsed.

## II. Ehitusteatise menetlemisest Tallinna linnas

10. Tallinna linn on kujundanud omad ehitusteatise menetlemise põhimõtted ja avaldanud need [kodulehel](#). Õigusliku tähenduse poolest on see halduseeskiri, millega linn ühtlustab ja suunab oma rakenduspraktikat. Seadus ei välista, et linn annab oma ametnikele selliseid juhiseid. Oluline on, et need menetluspõhimõtted jääksid seadusega lubatu piiresse, sh arvestaksid seaduse eesmärke ega moonutaks seadust.

11. Teadaolevalt on Tallinnas ehitusteatiste menetlus korraldatud selliselt, et kodulehel avaldatud kriteeriumidele vastava ehitusteatise saamisel saadetakse avaldajale automaatne teade, milles teavitatakse vajadusest andmeid kontrollida ning sellest, et hiljemalt 40. päeval võidakse esitada nõudeid. Selliselt peatab linn automaatteatega EhS § 36 lg-s 2 sätestatud kümnapäevase ooteaja kulgemise ja pikendab ehitusteatise menetlust ehitusloa menetlusele ette nähtud 30 päeva võrra (kogu menetlusaeg on sellisel juhul 10 + 30 päeva). Seejuures võib 40-päevase menetlusaja jooksul selguda, et märkuseid tegelikult ei ole, eriti kui arvestada, et automaatteate saatmisel ei ole tegelikult konkreetset ehitusteatist läbi vaadatud ja konkreetse teatise suhtes ei saa olla hinnangut kujundatud.

12. Sellise rakenduspraktika korral võib ehitusteatise menetlus kesta kauem kui ehitusloa menetlus. Arvestamata tegelikult menetlustele kuluvat aega, kulub kõigi eelduste kohaselt lihtsama ja kiirema ehitusteatise menetlusele rohkem aega (40 päeva) kui keerukamale ehitusloa (30 päeva) menetlusele. Mõistagi võib menetlus paljudel juhtudel toimuda ka kiirelt ja seaduses ettenähtud aja jooksul, kuid rakenduspraktikat kajastav statistika annab alust vastupidiseks hinnanguks. Rakenduspraktika, mille linn ise on kujundanud, ei ole praegu kooskõlas hea halduse tavaga.

13. Kuigi sellist menetlustähtaegade liitmist (10 + 30 päeva) kirjeldatakse ehitusseadustiku [seletuskirjas](#), ei tule seda alati nõnda rakendada. See võib olla maksimaalselt võimalik menetlusaeg, kuid arvestada tuleb ka muid haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja -nõudeid. Menetlus tuleb korraldada võimalikult kiiresti ja viivitusteta (HMS § 5 lg 2). Sellest järeldub, et kui ehitusteatise saamisel teavitab linn teatise esitajat automaatteatega vajadusest andmeid kontrollida ja sellest, et võib esitada haldusaktiga nõudeid ehitusloa menetlustähtaja jooksul, tuleks edasist menetlusaega lugema hakata automaatteate saatmise hetkest, mitte aga ehitusteatise menetlemiseks ette nähtud menetlustähtaja lõpus ehk kümnenda päeva möödumisest. Sellise tõlgenduse korral ei saa menetlustähtaeg olla 10 + 30 päeva, vaid pigem 30 päeva. Hea halduse tavaga on kooskõlas, kui EhS §-s 36 ettenähtud menetluses hakatakse märkuste esitamise tähtaega arvestama hetkest, mil teatatakse vajadusest esitatud ehitusteatist kontrollida.

14. Tallinna linna kodulehel avaldatud kriteeriumide põhjal võib öelda, et linn peab vajalikuks enamikku ehitusteatise kohustusega tegevustest eelnevalt kontrollida. Eriti terava tähelepanu all on miljöövääruslikel hoonestusaladel asuvad hooned ja nende ehitustööd. Nii on paljudel juhtudel ehitusteatis sisuliselt võrdsustatud ehitusloa menetlustega.

15. Tallinna ehitusteatise menetlemise põhimõtetest võib järeldada, et ehitusteatiste puhul kontrollitakse EhS § 36 lg-s 5 nimetatud asjaolusid valdavalt alati. Samas on EhS § 36 lg 5 sissejuhatava lauseosa kohaselt sellist kontrolli vaja teha üksnes vajaduse korral. Vajadus peab olema põhjendatud, seda saab hinnata eelkõige konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades. On kaheldav, kas seda on võimalik täielikult asendada abstraktse ohuproгноosil põhineva hinnanguga. See ei ole siiski ka välistatud.

16. Kui asendada nõuete esitamise vajaduse hinnang (EhS § 36 lg 5) abstraktse hinnanguga, siis suunatakse menetlusse paratamatult palju selliseid juhtumeid, mis tegelikult ei ole põhjendatud ning sel juhul on rakenduv menetlus ebaproportsionaalne. Isegi kui hiljem selgub, et nõudeid ei olnud vaja esitada, on kulunud põhjendamatu aega, mille jooksul ei tohtinud ehitada. See tekitab ka linnale põhjendamatu menetluskoormust, mis omakorda põhjustab pikemaid menetlustähtaegu.

17. Abstraktse eelhinnangu alusel automaatse otsustamise probleem ilmneb eelkõige ehitise ümberehitamiseks (rekonstrueerimiseks) esitatavate ehitusteatiste puhul. Ehitisregistri statistikaportaalist ilmneb, et ligi pooled kõigist ehitusteatistest esitataksegi ümberehitamiseks (rekonstrueerimiseks). Hoonete ümberehitamine on enamikul juhtudel lubatud ehitusteatise ja ehitusprojekti esitamisel ning kohalik omavalitsus ei pea esitatud teatise ja projekti kohta alati seisukohta võtma. Ehitise ümberehitamine võib hõlmata väga erinevaid töid (EhS § 4 lg 3). Paljudel juhtudel ei pruugi need tööd riivata teiste isikute õigusi püsivalt ja negatiivselt, samuti võivad puududa kaalukad avalikud huvid ning muud EhS § 36 lg 5 p-des 1–4 nimetatud alused, mis õigustaks ehitusteatise menetluses sekkumise vajadust.

18. Tallinna linna kodulehel avaldatud menetluspõhimõtted, mille kohaselt tuleb enamikku teatisekohustusega töid eelnevalt kontrollida, ei pruugi olla sisuliselt põhjendatud ja võivad vajada muutmist. Eriti ranged reeglid kehtivad miljööväärtslikel aladel asuvate hoonete kohta. Nii tuleb tingimata eelnevalt kontrollida miljööväärtslikul alal asuva ühepereelamu (sh selle abihoone) kõiki ümberehitamisi, isegi kui kavandatavad tööd ei mõjuta hoone välisilmet ja puuduvad ka muud vajadused sekkumiseks.

19. Linn saab menetluspõhimõtteid muutes vähendada enda menetluskoormust: kui väheneb menetluste arv, on tõenäoliselt võimalik kiirendada ehitusteatiste läbivaatamist ja ka ehitusloa menetlusi. Seejuures ei pea linn oma menetluspõhimõtete kujundamisel tingimata piirduma üksnes ehitusseadustiku lisas esitatuga. Seadustiku lisa kehtestab üksnes raamistiku, mida tuleb arvestada, kuid miski ei keela linnal kujundada oma menetluspõhimõtteid oluliselt täpsemaks ja läbikaalutletumaks (näiteks eristades hooned muu hulgas korterite arvu alusel või kirjeldades täpsemalt ümberehitamisi, mida linn soovib erilise hoolega kontrollida).

### **III. Muud ehitusvaldkonna kohta avaldatud juhendid**

20. On hea, et linna kodulehel on avaldatud selgitused ehitusvaldkonna lubade ja muude oluliste teemade kohta. Mõistagi peavad ka need selgitused olema kooskõlas kehtivate õigusaktidega ega tohi olla eksitavad. Kui õigusaktid muutuvad, tuleb uuendada ka kodulehel avaldatud juhiseid.

*Aegunud juhised*

21. Tallinna linna [kodulehel](#) on ehitusvaldkonna infona avaldatud [soovituslik juhised ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku menetlemiseks](#). See teave pärineb aastast 2010 ning käib toona kehtinud ehitusseaduse kohta, mistõttu võib praegu olla eksitav.

22. Samuti saab kodulehelt teada, et ehitustöödega alustades on endiselt vaja ehitamise ajaks paigaldada [informatsioonitahvel](#). Infotahvel oli nõutud 2015. aastani kehtinud [ehitusseaduse](#) § 29 lg 2 p 3 kohaselt. Kehtivas ehitusseadustikus sellist nõuet enam ei ole. Infotahvel võib endiselt olla vajalik ja nõutav, kui ehitusloas on selline nõue kehtestatud kõrvaltingimusena.

*Kasutusloa taotlus ja kasutusteatis*

23. Selgitused ehitise kasutusloa ja kasutusteatis taotluse esitamisel nõutavate lisadokumentide kohta ([üksikelamu](#) ja [korterelamu](#) puhul) võivad jätta mulje, et kõik neis failides loetletud dokumendid on alati kohustuslikud. Nii see siiski olla ei saa, iga ehitise kohta saab nõuda vaid asjakohaseid dokumente.

24. Iga nõutav dokument peab olema asjakohane ja vajalik menetluse korraldamiseks ja otsustamiseks. Seejuures võib nõutav dokument olla vajalik ka teabe talletamise või muul õiguspärasel eesmärgil, kuid sellisel juhul peab selle esitamise kohustus tulenema õigusaktist.

25. Tallinna kodulehel avaldatud selgituste põhjal võib järeldada, et alati tuleb esitada jäätmeõiend. Jäätmeõiendi vajalikkust olen varem käsitlenud (õiguskantsleri [märgukiri](#) 28.01.2019). Tallinna linna [jäätmehoolduseeskirja](#) kohaselt ei ole jäätmeõiendi esitamine enam kohustuslik. Õigusaktide muutumisel tuleb ajakohastada ka kodulehel avaldatud selgitusi ja juhendeid.

26. Samuti võib tekkida küsimus, et kui mõni dokument on juba varem ehitisregistrisse esitatud, kas siis tuleks see kasutusteatis või kasutusloa menetluses veel kord esitada. Kord juba esitatud dokumente ei peaks haldusorganile uuesti esitama.

Palun teatage 30. novembriks 2020. a, kuidas soovitusi järgite.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Tallinna Linnavalitsus