



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart
Tallinna Linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 15.12.2021 nr 6-4/212252/2108563

Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas

Austatud linnapea

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2021 määruse nr 19 „[Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas](#)“ sätted, mille kohaselt peab ehitus- ja kasutusloa taotleja esitama dokumente, mille esitamist seadus ei nõua ning süstematiseerima riiklikku ehitisregistrisse esitatavad dokumendid mitte üleriigiliste, vaid Tallinna juhiste järgi, on põhiseaduspärased.

Linnal on enesekorraldusõiguse alusel (põhiseaduse § 154 lg 1) õigus reguleerida enda töökorraldust, kuid seda tehes tuleb arvestada seaduse nõuetega. Seekord on mõnel juhul seadusega lubatu raamest väljutud. Võrguvaldajate kaasamise vajaduse peab seaduse kohaselt välja selgitama linn ise. Mõistagi võib taotleja menetluse kiiruse ja otstarbekuse huvides esitada teabe kaasamisvajaduse kohta, ent vastutus selle eest, et ehitus- või kasutusloa menetlusse kaasatakse kõik isikud, keda tuleb kaasata, lasub linnal. Ehitisregistri kui riikliku registri kasutamisel kehtivad üle riigi ühetaolised reeglid, linnale ei ole antud õigust seada lisatingimusi. Ehitise ülevaatuse akti vormistamise nägi ette praeguseks kehtivuse kaotanud ehitusseadus. Kehtivas seaduses sellist nõuet ei ole.

Taotlustega esitav võrguvaldajate loetelu

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

Niisugusel nõudel ei ole seaduslikku alust ja see nõue läheb vastuollu nii hea halduse tavaga kui ka [ehitusseadustikust](#) (EhS) tuleneva regulatsiooniga. Menetlusse kaasatavad isikud tuleb välja selgitada taotlust menetleval asutusel. Pädev asutus (kõnealusel juhul 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 ehitusteatile menetluses.

Menetlusosaliste väljaselgitamine on haldusorgani ülesanne. Taotleja võib (kuid ei pea) menetluse kiiruse ja otstarbekuse huvides ka ise arvamuse või kooskõlastuse saamist korraldada ([haldusmenetluse seaduse](#) § 16 lõige 1). Niisamuti võib taotleja aidata linnal välja selgitada nii

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

kaasatavad võrguvaldajad kui ka muud isikud. Samas ei saa taotlejalt nõuda, et ta esitaks juba koos taotlusega menetlusse kaasatavate isikute ja asutuste nimekirja, ega lugeda sellise nimekirja esitamata jätmist taotluse puuduseks.

Seaduses on täpselt määratud ehitusteatis ja ehitusloa taotluse vorminõuded ning kohalikul omavalitsusel ei ole volitust seada selle kohta lisanõudeid. 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 sätestatud, et ehitusteatisega või ehitusloa taotlusega koos tuleks esitada ühtlasi ka menetlusse kaasatavate võrguvaldajate loetelu.

Linn peab ehitusteatis ja ehitusloa taotluse menetluses ise välja selgitama, keda tuleb menetlusse kaasata. Menetlusse kaasatavate isikute ring ei pruugi piirduda üksnes võrguvaldajatega, see võib olla laiem. Kaasatavad võrguvaldajad on võimalik välja selgitada vähete pingutustega. Isegi kui taotleja esitab menetlusse kaasatavate võrguvaldajate loetelu, ei võta see menetlejalt kohustust kontrollida, kas loetletud võrguvaldajate kaasamine on vajalik ja kas peaks kaasama veel mõne võrguvaldaja, keda taotleja nimekirjas ei ole.

Seega ei hõlbusta võrguvaldajate loetelu esitamine kuigivõrd taotluse läbivaatamist. Küll aga võib määruse § 7 lõikes 3 ja § 8 lõike 3 punktis 2 sätestatud nõue põhjendamatult pikendada taotluse menetlemise aega. Taotluse esitaja on üldjuhul huvitatud võimalikult kiirest menetlusest. Õigus kiirele menetlusele on hea halduse tava osa.

Ehitisregistrisse esitatavate dokumentide süstematiseerimine

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

Mõistagi peavad esitatavad dokumendid olema süstematiseeritud, eriti oluline on see infosüsteemi vahendusel esitatavate ja menetletavate dokumentide puhul. Ehitus-, kasutusteatised ja ehitus- ja kasutusloa taotlused tuleb esitada ehitisregistri vahendusel ja nende menetlus toimub ehitisregistris. Ehitisregister on riiklik infosüsteem ning selle tööpõhimõtted ja toimimine peaks olema ühesugune kõigis Eesti linnades ja valdades.

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

Täiendavad juhised võivad olla vajalikud, kuid linnal ei ole õigust oma juhenditega kehtestada erinõudeid ehitisregistri vahendusel esitatavate dokumentide süstematiseerimisele ja tekitada sealäbi menetluses tõrkeid.

Niisiis tuleks kaaluda kõnealuse sätte muutmist eesmärgipäraseks, nii et kasutusteatis või kasutusloa taotluse puuduseks loetakse üksnes seda, kui ehitisregistrisse esitatavad andmed ei ole süstematiseeritud viisil, mis võimaldaks nende menetlemist ehitisregistris.

Ühtlasi märgin, et Tallinna Linnaplaneerimise Ameti veebilehelt vastavate juhiste leidmine muu info seast nõuab pingutust. Sellel veebilehel avaldatud teave on mõnel juhul ka eksitav, sest see on aegunud. Olen ka varem juhtinud tähelepanu, et veebilehel avaldatud juhiseid tuleb ajakohastada (vt õiguskantsleri 27.10.2020 [soovitused ehitusteatis menetluse korraldamise muutmiseks](#) Tallinnas, punktid 20–26).

Omanikujärelevalve, ehitaja ja projekterija kinnituste kontrollimine

Määruses on sätestatud, et linnaplaneerimise amet kontrollib kasutusteate ja kasutusloa läbivaatamisel muu hulgas seda, kas on olemas omanikujärelevalve, ehitaja ja projekterija kinnitused ning ülevaatuse akt (määruse § 15 lg 1 p-d 5 ja 9). Määrusest ei selgu, milliseid kinnitusi ja mille kohta tuleb anda. Arvatavasti on selle punkti all mõeldud ehitise ülevaatuse akti esitamise nõuet (määruse § 15 lg 1 p 5). Tallinna Linnaplaneerimise Ameti [veebilehel](#) avaldatud teabe järgi tuleb ehitusdokumentidele lisada ehitise ülevaatuse akt, mille on allkirjastanud omanikujärelevalve, ehitaja ja projekterija.

Kehtiv õigus ei näe ette ehitise ülevaatuse akti vormistamist ja see ei saa olla ehitise kasutusteate ja kasutusloa taotluse esitamisel nõutav dokument. Samuti ei saa sellel dokumendil olla tähtsust ehitise kasutusteate menetluses ja kasutusloa andmise üle otsustamisel. Selle esitamata jätmise või sisu alusel ei saa teha otsuseid kasutusteate menetluses ega kasutusloa andmisel.

Ehitise ülevaatuse akti saaks nõuda ehitusseadustiku alusel, kui seda saaks käsitada ehitamist kajastava dokumendina (EhS § 15 lg 2). Üksnes selle pärast, et ehitise ülevaatuse aktist võib selguda ehitamise eest vastutanud isik, ei kvalifitseeru see ehitamist kajastavaks dokumendiks. Ehitamise eest vastutanud isik peaks selguma muudest ehtisregistrile esitatud dokumentidest ja projekterimist ning ehitamist käsitlevatest võla- ja asjaõiguslikest dokumentidest. Ehitamise protsessis osalenud isikute vastutuse määramiseks ei ole see dokument vajalik.

Ka ükski muu kehtiv seadus ei näe teadaolevalt ette ehitise ülevaatuse akti koostamist ja esitamist ehitise kasutusteate ja kasutusloa taotlusega. Ehitise ülevaatuse akt oli ette nähtud praeguseks kehtetus ehitusseaduses ([ehitusseaduse](#) § 33 lg 4 ja majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.11.2002 määrus nr 11 „[Ehitise ülevaatuse kord](#)“). Ehitusseadus ja kõik selle alusel kehtestatud määrused on kehtetus alates 30. juunist 2015. Tallinna Linnaplaneerimise Ameti kodulehe põhjal võib järeldada, et Tallinnas juhindutakse siiani aastaid tagasi kehtetuks tunnistatud õigusaktidest.

Igal nõudel, sealhulgas ehitise ülevaatuse akti esitamise nõudel, peab olema seadusliku alus ja ka nõue ise peab olema vajalik, sobiv ja mõõdukas õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Ehitise ülevaatuse akti nõudel ei ole seaduslikku alust. Samuti on küsitav, kas ehitise ülevaatuse akti nõue oleks sisuliselt õigustatud, isegi kui sellel oleks õiguslik alus.

Ehitamise protsessis on palju osalejaid, kusjuures projekti koostamisest ehitise valmimiseni võib kuluda märkimisväärselt aega ning ehitise ülevaatuse akti allkirjastamise hetkeks ei pruugi olla lihtne kõigi isikute allkirju saada. Seega võib ehitise ülevaatuse akti koostamine mõnel juhul osutada keeruliseks ainuüksi selle tõttu, et isikuid ei ole võimalik ehitist üle vaatama saada ja nad ei pruugi sellest ka huvitatud olla. Dokumendi koostamise nõudmine üksnes dokumendi enese pärast ei ole õigustatud ega hea halduse tavaga kooskõlas.

Palun andke teada, mida kavatsete neid tähelepanekuid arvestades ette võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee