

# Kohalike omavalitsuste tegevus avalike hoonete ohutuse tagamisel

*Kas kasutusloa saanud avalike hoonete ohutuses  
võib kindel olla?*



# Kohalike omavalitsuste tegevus avalike hoonete ohutuse tagamisel

*Kas kasutusloa saanud avalike hoonete ohutuses võib kindel olla?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigikontroll auditeeris, kas kohalikud omavalitsused on enne kasutusloa andmist sellistele hoonetele, mille puhul on avalik huvi suur (edaspidi avalik hoone), kontrollinud, kas need hooned on ehitatud nõuetekohaselt ja on seega kasutamiseks ohutud. Selleks analüüsis Riigikontroll 10 avalikku hoonet, mis olid valminud aastatel 2008–2013.

### Mida me auditeerisime?

Kõik analüüsitud avalikud hooned kuulusid selliste hulka, kus viibib korraga palju inimesi (nt kaubanduskeskused, lasteaiad, koolid, kultuuriasutused, hoolekandeaasutused). Hooned asusid seitsme omavalitsuse territooriumil ning nende tegevusele anti auditiga hinnang (vt lisas A olevat tabelit). Kõik auditeerimiseks valitud omavalitsused (Tallinna, Tartu, Viljandi, Valga, Haapsalu ja Paide linn, Rapla vald) olid maakonnakeskused, kuna valdav osa avalikest hoonetest ehitatakse just suurematesse asulatesse.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maksumaksja eeldab, et kõik avalikku kasutusse lubatavad hooned on ehitatud selliselt, et need on hilisematele kasutajatele ohutud.

Lisaks kohalikule omavalitsusele on hoonete ehitamisel suurim roll projekteerijal, ehitajal ja omanikujärelevalve teostajal. Projekteerimis- ja ehitustegevuse kvaliteet ning ehitiste ohutus tuleb tagada spetsialistide pädevuse kaudu, mistõttu peab kogu projekteerimis- ja ehitustegevus toimuma pädeva spetsialisti juhtimisel või kontrolli all. Kuigi nende osapoolte töö kvaliteedi kontrollimiseks nõutakse erinevaid sõltumatuid ekspertiise ja hoone omanikul on kohustus määrata igapäevaselt ehitustegevust jälgiv omanikujärelevalve teostaja, on kohalik omavalitsus see, kes annab tehtud töödele lõpliku hinnangu ja otsustab hoone kasutusse lubamise.

Kokkuvõtlikult peavad kohalikud omavalitsused tagama, et iga kasutusse lubatud hoone puhul on välistatud oht hoone kasutajate elule ja tervisele.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leidis auditi tulemusel, et kasutusloa olemasolu ei taga, et hoone oleks ohutu, kuna kohalikud omavalitsused ei sea endale eesmärgiks enne kasutusloa andmist selle ohutuses veenduda ega tunneta endal vastutust võimalike hilisemate tagajärgede eest. Kohalik omavalitsus hakkab hoone ehitamisega seonduvaid asjaolusid uurima tavaliselt siis, kui talle esitatakse kasutusloa väljastamise taotlus ja ehitamise käiku kajastavad dokumendid. Riigikontrolli analüüsitud hoonete puhul ei olnud omavalitsusele esitatud dokumendid ühelgi juhul vormistatud selliselt, et nende pinnalt oleks võinud aru saada, kuidas on hoone täpselt ehitatud. Kuna kinni kaetud konstruktsioonide tõttu pole

enamikul juhtudel tehtud ehitustöid võimalik tagantjärele täpselt tuvastada, oleks omavalitsusel sellekohane arusaam pidanud tekkima hoone ehitamise käigus.

### **Olulisemad Riigikontrolli tähelepanekud on järgmised:**

- Praegune ehitusjärelvalve süsteem ei taga avalike hoonete ehitamisel ehitusprotsessis osalevate isikute tegevuse õigeaegset ja mitmekordset kontrolli. Ehitiste ohutuse tagamise seisukohalt on olulise tähtsusega tõhusa kontrolli teostamine nii projektlahenduste kui ka ehitustegevuse üle.
- Ühegi analüüsitud hoone puhul ei olnud kohalikule omavalitsusele esitatud sellises ulatuses dokumente, et omavalitsus oleks nende pinnalt saanud anda hoonele kasutusloa. Seejuures olid puudu või puudustega ka dokumendid, mida kohalikud omavalitsused ise hindasid kõige olulisemateks ehitamist kajastavateks dokumentideks, mistõttu ei olnud neil võimalik ehitamisega seonduvat vajalikust mahus kontrollida.
- Mitmel juhul ilmnemise Riigikontrolli vaadeldud hoonete puhul kasutusloa taotlemise etapis probleeme, mis olid põhjustatud juba enne ehitamise alustamist aset leidnud tegematajätmistest. Riigikontrolli vaadeldud hoonete hulgas ei olnud ühtegi hoonet, kus ehitamist oli alustatud, järgides kõiki auditis kontrollitud nõudeid.
- Kohalikud omavalitsused olid endale kuuluvaid avalikke hooned võtnud kasutusele enne, kui olid neile väljastanud kasutusloa.
- Kohalikud omavalitsused ei ole suutelised täitma neile seaduses pandud ülesannet veenduda enne kasutusloa väljastamist ehitise ohutuses. Omavalitsuse käsutuses olevad hoovad, millega mõjutada ehitajat ja omanikujärelevalve teostajat tegema oma tööd korrektselt, on vähetõhusad. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium adub olemasolevat olukorda, kuid ei ole ümberkorraldusi valdkonnas vajalikuks pidanud.

### **Mida me auditi tulemusel soovitasime?**

### **Riigikontrolli olulisemad soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:**

- eristada ehitusseadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklikud ülesanded kohalikest ülesannetest, sest ohutusnõuete täitmise kontrollimisel puudub omavalitsuslik olemus, ning tagada, et omavalitsusele täitmiseks pandud ülesanded oleks neile jõukohased;
- panustada ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava ja seeläbi ehitusjärelvalve tegemist lihtsustava digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomisesse ning tagada selle laiem kättesaadavus;
- sisustada avaliku hoone mõiste ning täpsustada ehitusseaduses avalike hoonete ehitamisele esitatud nõudeid.

**Auditeeritute vastused.** Oma seisukohad aruande ja selle soovitude kohta esitasid Riigikontrollile nii majandus- ja kommunikatsiooniminister kui ka kohalikud omavalitsused. Sarnaselt Riigikontrolliga leidsid

Tallinna, Tartu ja Valga Linnavalitsus ning Rapla Vallavalitsus, et õigusaktides tuleks kohalikule omavalitsusele näha ette senisest rohkem võimalusi tagamaks, et avalike hoonete ehitamise omanikujärelevalve oleks nõuetekohane ja piisav.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitas põhjaliku analüüsi ministrile esitatud soovitude kohta, kuid püüab vältida sisulist arutelu nii omavalitsuste täidetavate riiklike ehitusjärelevalveülesannete võimaliku rahastamise kui ka praktikas ilmnenud probleemide kiirete ja efektiivsete lahendusmeetmete üle.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll leiab, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium peaks põhjalikult läbi töötama käesoleva auditi käigus saadud kohalike omavalitsuste seisukohad ning kujundama koostöös omavalitsustega välja muudatusettepanekud, mis võimaldaksid omavalitsustel sekkuda avalike hoonete ohutuse tagamisesse senisest tõhusamalt juba ehitusprotsessi eel ja käigus.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>5</b>
<b>Kohaliku omavalitsuse tegevus üheksa auditis käsitletud avaliku hoone kasutusloa menetluses</b>	<b>7</b>
Kasutusloa menetluses võivad ilmneda probleemid, mis on alguse saanud juba ehitamise alustamisel või varem	7
Ehitamise käiku kajastanud dokumendid olid puudulikud	10
Omavalitsused ei järgi iseenda kehtestatud reegleid	15
Hooneid oli võetud kasutusse enne kasutusloa väljastamist	16
Omavalitsuste säilitatud dokumentide alusel ei ole võimaik veenduda, kuidas hoone on ehitatud	18
<b>Kohaliku omavalitsuse võimalused hoonete ohutuse tagamisel</b>	<b>19</b>
Paremas ohutuses veendumiseks tuleb ehitustegevuse käiku jooksvalt jälgida	19
Kohalikud omavalitsused pole suutelised kõiki dokumente kontrollima	22
Kohalik omavalitsus peab omanikujärelevalve töö sisulises teostamises senisest enam veenduma	23
Järelevalve ehitamise ohutuse üle on olemuselt riiklik ülesanne	24
<b>Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsustele</b>	<b>35</b>
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>41</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>46</b>
Vastavusauditi mõisted	46
Auditi eesmärk	46
Hinnangu andmise kriteeriumid	47
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid ehitusvaldkonnas</b>	<b>49</b>
<b>Lisa A. Auditi käigus tehtud intervjuud</b>	<b>50</b>
<b>Lisa B. Riigikontrolli kokkukutsutud fookusrühm</b>	<b>51</b>
<b>Lisa C. Riigikontrollile kaastööd teinud eksperdi lähteülesanne</b>	<b>52</b>

## Valdkonna ülevaade

1. Nõuded ehitistele ning ehitiste projekteerimise, ehitamise ja kasutamise kord Eestis on sätestatud ehitusseaduses, mis on kehtinud alates 2003. aastast. Selle kohaselt on hoonete ehitamise ning nende ettenähtud otstarbel kasutusse lubamine kohaliku omavalitsuse ülesanne.

**Ehitusluba** – kohaliku omavalitsuse või erandjuhtudel riigi nõusolek ehitise püstitamiseks, laiendamiseks, rekonstrueerimiseks või lammutamiseks.

Allikas: ehitusseadus, § 22

**Ehitusprojekt** – ehitamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest.

Allikas: ehitusseadus, § 18

**Omanikujärelevalvet** peab tegema ehitamise alustamisest kuni kasutusloa saamiseni ning selle eesmärk on tagada, et ehitamine toimuks projekti järgi, ehitustööd oleksid tehtud kvaliteetselt ning ehitustegevus oleks dokumenteeritud.

Allikas: ehitusseadus, § 30

### Teadmiseks, et

praktikas on omavalitsused enim kaasanud tuleohutus- ja tervisekaitsenõuete või keskkonnanõuete täitmise kontrolliks vastavalt kas Pääste-, Tervise- või Keskkonnaameti.

2. Enne hoone kasutusse lubamist peab omavalitsus välja selgitama, kas hoone vastab **ehitusloa** ja **ehitusprojekti** andmetele ning kas hoone ehitamisel on järgitud nii seadusest tulenevaid kui ka omavalitsuse enda ehitusnõudeid. Oma nõusoleku hoone kasutusse võtmiseks annab omavalitsus hoonele kasutusloa väljastamisega, mis näitab, et ehitamine on toimunud nõuetekohaselt ja ehitise vastab kõikidele nõuetele.

3. Hoone omanik peab korraldama ehitamise ajal pideva järelevalve ehitustegevuse üle, määrates selle jälgimiseks **omanikujärelevalve** pädeva teostaja. Suuremate hoonete omanikujärelevalve teostaja ei või olla sama hoone projekteerija või selle ehitaja. Ehitaja kohustub ehitamise käiku nõuetekohaselt dokumenteerima, omanikujärelevalve seda kontrollima ning hoone omanik peab esitama vastavad dokumendid enne hoonele kasutusloa taotlemist kohalikule omavalitsusele, kes saaks otsustada hoonele kasutusloa väljastamise.

4. Kohalik omavalitsus vaatab enne kasutusloa väljastamist valminud hoone üle. Selleks võib ta kaasata pädevaid isikuid ja institutsioone, kes esitavad oma arvamuse kirjalikult. Tuleohutuse seadusest tulenevalt võib omavalitsus väljastada kasutusloa alles pärast seda, kui Päästeamet on ehitusprojekti või ehitise kasutusloa andmise kirjalikult heaks kiitnud. Päästeameti kaasamine ja tema antud heakskiit on oluline, kuna omavalitsusel endal puudub pädevus kontrollida tuleohutusnõuete täitmist.

5. Ehitisregistrile tuginevatel Statistikaameti andmetel väljastasid aastatel 2008–2013 kõik omavalitsused aastas kokku kasutuslube keskmiselt 870 mitteeluhoonele. Nendest 171 (vt tabelis 1 rasvases kirjas) võib Riigikontrolli arvates kasutusotstarbelt liigitada avalikeks hooneteks.

**Tabel 1. Aastas keskmiselt kasutusse lubatud uute mitteeluhoonete arv aastatel 2008–2013**

Mitteeluhoone tüüp	Hoonete arv
<b>Kaubandus- ja tootlustushooned</b>	<b>81</b>
<b>Kultuuri-, spordi- ja meelelahutushooned</b>	<b>26</b>
<b>Tervishoiu- ja hooldusasutuste hooned</b>	<b>24</b>
<b>Büroohooned</b>	<b>24</b>
<b>Haridushooned</b>	<b>16</b>
Põllu-, kala-, jahi- ja metsamajandushooned	84
Tööstushooned	56
Muud mitteeluhooned	559
KOKKU, sh	870
<b>avalikud hooned</b>	<b>171</b>

Allikas: Statistikaameti andmed, Riigikontrolli analüüs

6. Enamik avalikke hooned kuulub kõrge riskiastmega hoonete hulka, kus tavapäraselt viibib korraga palju inimesi ja kus võimalikud õnnetused võivad põhjustada kõige suuremat kahju. Eesti Projektbüroode Liit pakkus intervjuus Riigikontrollile välja, et kõrge riskiastmega hoonetena võiks käsitleda hooned, kus esineb vähemalt üks järgmistest tunnustest:

- kasutajaid on samal ajal enam kui 50 inimest;
- kandvate konstruktsioonide vahelised kaugused on üle 12 meetri;
- hoone kõrgus maapinnast on vähemalt 30 meetrit;
- õnnetuse korral võivad olla rasked tagajärjed, sh inimkaotused.

7. Riigikontroll analüüsis, kas kohalikud omavalitsused on enne kasutusloa väljastamist kontrollinud seaduses nõutud viisil hoonega seonduvaid olulisi asjaolusid. Selleks valiti auditiks välja 10 eelnimetatud liigituse kohaselt kõrge riskiastmega avalikku hoonet, mille ehitamise või renoveerimise aeg jäi vahemikku 2008–2013 (vt tabel 2).

8. Valitud avalike hoonete hulka kuulus ühest küljest erineva kasutusotstarbega hooned ning teisest küljest hooned, mille omanikuks olid eraõiguslikud ettevõtjad või kohalik omavalitsus ise. Kõik valitud hooned asusid maakonnakeskustes.

9. Algsesse valikusse kuulunud Viljandi Linnaraamatukogu hoone puhul selgus auditi tulemusel, et seal tehti nimetatud ajavahemikul üksnes selliseid remonditöid, mille puhul ei olnud vaja väljastada uut ehitus- ega kasutusluba, mistõttu nende lubade menetluse õiguspärasust Viljandis ei auditeeritud ja käesolevas aruandes esitatud seisukohad on kujundatud üheksa hoone alusel.

**Tabel 2. Hooned, mille ehitamise käiku auditis analüüsiti**

Hoone asukoht	Kasutusotstarve	Kasutusloa väljastamise aasta	Omanik
Tallinna linn, Läänemere tee 28	Kaubanduskeskus	2013	Eraõiguslik isik
Tallinna linn, Rännaku pst 28	Lasteaed	2009	Kohalik omavalitsus
Tartu linn, Turu tn 2/Soola tn 4	Kaubanduskeskuse supermarket	2010	Eraõiguslik isik
Tartu linn, Lille tn 10	Huvikeskus	2013	Kohalik omavalitsus
Haapsalu linn, Mulla tn 1	Spordihall	2012	Kohalik omavalitsus
Haapsalu linn, Kastani tn 9	Hoolekandeaustus	2013	Kohalik omavalitsus (ehitamise ajal Riigi Kinnisvara AS)
Valga linn, Jaama pst 2b	Kauplus	2008	Eraõiguslik isik
Viljandi linn, Tallinna tn 11/1	Raamatukogu	(tehti lisatöid, mis ei vajanud kasutusluba)	Kohalik omavalitsus
Rapla vald, Tallinna mnt 4	Kaubanduskeskus	2012	Eraõiguslik isik
Paide linn, Kastani tn 6	Lasteaed-ujula	2010	Kohalik omavalitsus

Allikas: Riigikontroll



## Riiklik järelevalve ja õigusloome

### Teadmiseks, et

**ehitisele esitatavad nõuded** on eelkõige sellised ohutusnõuded nagu ehitise stabiilsus ja tugevus, tuleohutus ning kasutusohutus.

### Teadmiseks, et

suuremat tähelepanu pälvinud aastatel 2009–2014 toimunud ohutusnõuete rikkumisega seotud ehitusvaringud Eestis on olnud

- Solarise keskuse kinosaali laevaring Tallinnas;
- Pärnu Spordihoone varing.

Valdavalt on varingud toimunud öisel ajal või väljaspool hoonete tavapärasest kasutusaega ja on seetõttu olnud ohvriteta.

Läti pealinnas Riias varises 2013. aastal kokku Maxima toidupood, varingus hukkus üle 50 inimese.

10. Lisaks eri lubade väljastamisega seotud menetlustele on kohalik omavalitsus kohustatud tegema järelevalvet oma territooriumil toimuva ehitustegevuse üle. Selleks peab ta muu hulgas kontrollima, kas ehitamiseks on olemas ehitusluba ja sellel olevad andmed vastavad tegelikkusele ning kas ehitusprojektid vastavad nõuetele, detailplaneeringule ja projekteerimistingimustele. Samuti peab omavalitsus veenduma, et nii ehitustööd kui ka ehitatav ehitis vastavad nõuetele ning vajaduse korral nõudma selle väljaselgitamiseks ekspertiiside tegemist.

11. Kasutuses olevate ehitiste puhul peab kohalik omavalitsus kontrollima kasutusloa olemasolu, ehitise korrashoidu ja selle kasutamist ettenähtud viisil. Seoses korrakaitseaduse jõustumisega on alates 01.07.2014. aastast kehtima hakanud ehitusseaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalve üks osa riiklikust järelevalvest.

12. Ehitiste ohutuse kontrollimisega tegelevad vastavalt oma pädevusele ka riiklikud järelevalveasutused: Tehnilise Järelevalve Amet, Päästeamet ja Terviseamet. Lisaks oma eripädevustele on ka Tehnilise Järelevalve Ametil sarnaselt kohaliku omavalitsusega pädevus kontrollida ehitustegevust ehitusplatsil, ehitamise dokumenteerimist ning teha ehitamise ajal muid ehitusjärelevalvetoiminguid, sealhulgas nõuda rikkumiste tuvastamise korral ehitustegevuse peatamist.

13. Tulenevalt ehitistega aset leidnud õnnetusjuhtumitest on projekteerimis- ja ehitustegevusele seatud nõudeid viimastel aastatel täpsustatud. Kui varem olid olemas nõuded üksnes ehitusloa taotlemiseks esitatavale ehitusprojektile (eelprojektile), siis 2010. aastal kehtestas riigis ehitusvaldkonna korraldamisega tegelev Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) nõuded ka teistele ehitusprojekti etappidele (põhi- ja tööprojektile), aasta hiljem aga täpsustas nõudeid ehitusprojekti ja ehitise ekspertiisi ning omanikujärelevalve tegemisele.

14. Ehitus- ja planeerimisõiguse paremaks reguleerimiseks on justiitsminister moodustanud 2010. aastal töörühmad, et korrastada ja ühtlustada ehitamist puudutavaid seadusi. Uus ehitusseaduse eelnõu valmis 2013. aastal ning oli auditi ajal Riigikogu menetluses. Eelnõuga planeeritakse riigile olulise tähtsusega ehitiste, näiteks sadamate, lennuväljade, vanglate nõuetekohasuse kontrollimisega seonduvad omavalitsuse senised ülesanded anda üle Tehnilise Järelevalve Ametile.

## Kohaliku omavalitsuse tegevus üheksa auditis käsitletud avaliku hoone kasutusloa menetluses

### Kasutusloa menetluses võivad ilmneda probleemid, mis on alguse saanud juba ehitamise alustamisel või varem

15. Selleks et kasutusloa väljastamisel ei tekiks hiljem probleeme, peab hoonete ehitamise alustamiseks olema ehitusseaduse kohaselt ehitusluba ja neid tuleb ehitada ehitusprojekti kohaselt. Ehitusloa väljastab kohalik omavalitsus pärast seda, kui talle on esitatud ehitusloa taotlus ja nõuetele vastav ehitusprojekt. Kui kahe aasta jooksul alates ehitusloa väljastamisest ei ole ehitamist alustatud, kaotab ehitusluba kehtivuse.

16. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määruses on ehitusprojektid jaotatud eel-, põhi- ning tööprojektideks ning kehtestatud sõltuvalt

projekti etapist detailsemad nõuded projekti osade ning vormistuse kohta. Ehitusloa saamiseks peab ehitusloa taotleja esitama kohalikule omavalitsusele eelprojekti või omal valikul mõnes järgnevas ehitusprojekti staadiumis projekti, juhul kui selline on juba olemas.

17. Riigikontroll tuvastas, et 7 (Haapsalu spordihall, Rapla kaubanduskeskus, Valga kauplus, Tallinna kaubanduskeskus ja lasteaed, Tartu huvikeskus ja kaubanduskeskuse supermarket, Paide lasteaed) analüüsitud hoone puhul 9-st ei vastanud juba ehitusloa taotlemise aluseks olev ehitusprojekt nõuetele, mistõttu poleks kohalik omavalitsus tohtinud ehitusluba väljastada, kuid oli seda sellegipoolest teinud. Nimetatud ehitusprojektides esines üks või mitu järgmist puudust:

**Vastutav spetsialist** – kuni 30.06.2014. aastani kehtinud seaduse kohaselt oli vastutavaks spetsialistiks isik, kes on pädev kas projekteerimise, ehitamise, omanikujärelevalve, ehitusprojektide või ehitiste ekspertiiside teostamise tegevusalal ja nõustab ettevõtjat, omades selleks erialast kõrgharidust ning erialast kolmeaastast töökogemust või tõendab oma pädevust vastava kutsetunnistusega

Allikas: ehitusseadus, § 47

- puudus teave hoone tehnosüsteemide ehitamise kohta, näiteks puudusid kütte ja ventilatsiooni, veevarustuse ja kanalisatsiooni ning elektrisüsteemi ehitamist kajastavad projektiosad;
- projektijooniste puhul ei olnud tuvastatav, kes oli need koostanud või neid kontrollinud, mistõttu ei saanud omavalitsus veenduda, et olemasolevad projektiosad on koostanud pädevad projekteerijad;
- olemasolevat projekti ei koostanud ega kontrollinud **vastutavad spetsialistid**.

## Teadmiseks, et

**Tartu Linnavalitsuse esindajad väitsid Riigikontrollile**, et suurte projektide puhul peaks hiljemalt ehitustööde alustamiseks olema tehtud ekspertiis põhi- või tööprojektile. Eelprojekt seevastu on nende hinnangul dokument, millele tehtud ekspertiis midagi olulist ei näita, kuid alates Riia Maxima varingust nõutakse ekspertiisi ka eelprojektile, et see oleks formaalselt olemas ja probleemide puhul oleks võimalik oma tagalat kindlustada.

18. Suuremate avalike hoonete puhul näeb seadus ette ehitusprojekti nõuetekohasuses veendumiseks ka projekti ekspertiisi, mille teeb vastava pädevusega ekspert. Samas ei ole seaduses täpsustatud, kas ekspertiis peab olema tehtud enne ehitusloa väljastamist eelprojektile või enne ehitamise alustamist põhi- või tööprojektile. MKM on leidnud, et eelprojekti ekspertiisiga ei ole võimalik hinnata kõiki ehitamisega kaasnevaid olulisi aspekte ning on pidanud heaks lahenduseks ehitusloa väljaandmist tingimusel, et ehitusprojekti ekspertiis tuleb omavalitsusele esitada enne ehitamise alustamist ehk teha ekspertiis põhi- või tööprojektile.

19. Ehitise omanik peab enne ehitise ehitamise alustamist esitama kohalikule omavalitsusele teatise ehitamise alustamise kohta. Teatise esitamine on oluline, kuna siis saab omavalitsus kontrollida, kas ehitusluba kehtib ja ehitusprotsessis osalejatel on nõutud pädevus. Samuti annab ehitamise alustamisest teatamine omavalitsusele võimaluse vajaduse korral nõuda enne ehitamise algust ehitusprojektile täiendavat ekspertiisi ning hakata planeerima oma järelevalvetoimingute vajadust ehitusplatsil. Praktikaks tuleb aga paraku ette, et teatis jäetakse esitamata.

20. Näiteks Tallinnas, kus linn on ehitamise alustamisest teatamisele lisaks ette näinud kohustuse teavitada kohalikku omavalitsust ka erinevate ehitusetappide valmimisest, jäävad linnal ehitamise vaheülevaatused tegemata just seetõttu, et suur osa omanikest ei vaevu omavalitsuse kehtestatud nõuet täitma ning teda õigel ajal teavitama.

21. Sellises olukorras ei pruugi kohalik omavalitsus tabada hetke, millal ehitustegevus tegelikult algas ja ta oleks saanud nõuda ekspertiisi tegemist ehitamise aluseks olevale ehitusprojektile. Seetõttu eelistatakse siiski tihti ekspertiisi nõudmist juba eelprojektile enne ehitusloa

väljastamist, kuna see võimaldab omavalitsusel lihtsamalt kontrollida, et ekspertiis ka tegelikult tehtud saaks.

22. 4 juhul (Haapsalu hoolekandeaustus, Tallinna lasteaed, Tartu kaubanduskeskuse supermarket, Rapla kaubanduskeskus) 9-st ei olnud Riigikontrollil võimalik veenduda, et mis tahes staadiumis ehitusprojektile oleks nõuetekohast ekspertiisi tehtud.

23. Rapla vallas asuva kaubanduskeskuse puhul oli ekspertiis esitatud omavalitsusele alles pärast ehitamise alustamist, kuigi valla nõude kohaselt oleks seda tulnud teha enne seda. Seejuures nähtus tagantjärele esitatud ekspertiisist, et algne projekt oli sisaldanud mitmeid puudusi ning vajas parandamist ja täiendamist. Seda infot, millised need puudused täpselt olid, omavalitsusele esitatud ekspertiisis märgitud ei olnud ja vald ei olnud selle vastu ka ise huvi tundnud. Samuti puudus Rapla valla esindajatel teave selle kohta, millises faasis need puudused likvideeriti ja kas ehitamist alustati puudustega või juba parandatud projekti alusel.



Rapla vallas asuv kaubanduskeskus.

Foto: Ehituskonstrueerimise ja Katsetuste OÜ



Tartu Tasku Keskuses asuv supermarket.

Foto: Ehituskonstrueerimise ja Katsetuste OÜ

24. Tartu linna kaupluse (vt vasak pilt) puhul oli ehitusdokumentide kohaselt alustatud ehitustöid umbes kuu aega enne ehitusloa väljastamist, Tallinnas asuva kaubanduskeskuse puhul aga rohkem kui kaks aastat pärast ehitusloa väljastamist ehk ajal, mil ehitusluba oli juba kehtetu. Samas ei ole omavalitsuste hinnangul sellises olukorras ilma loata ehitamisest teada saades mõistlik ega proportsionaalne ehitatu lammutamist nõuda. Kuna paljud ehitise omanikud ei täida oma kohustust teavitada kohalikku omavalitsust ehitamise alustamisest vastava teatisega, eeldab võime selliseid rikkumisi tuvastada omavalitsustelt väga tõhusat ehitusjärelvalvet oma territooriumil asuvatel ehitusobjektidel.

25. Kokkuvõtlikult ei olnud Riigikontrolli vaadeldud hoonete hulgas ühtegi hoonet, kus ehitamist oli alustatud, järgides kõiki auditis kontrollitud nõudeid. Nende nõuete kohaselt oleks ehitusprojekt pidanud

vastama nõuetele ja sellele tulnuks teha nõuetekohane ekspertiis, ehitamist pidanuks alustama kehtiva ehitusloa alusel ja ehitamise alustamisest kohalikku omavalitsust korrektselt informeerima.

26. Kui kohalik omavalitsus tuvastab kasutusloa menetluse käigus, et juba enne ehitama asumist on omavalitsusele jäetud olulised ehitamise aluseks olevad dokumendid esitamata, ei ole Riigikontrolli arvates paljudel juhtudel mõtet nõuda nende kõikide tagantjärele esitamist, vaid keskenduda juba olemasolevale olukorrale ja nõuda ehitise omanikult tõestust, et tema valmishitatud hoone vastab nõuetele.

27. Olukorras, kus ehitusprojekti ekspertiis on jäetud õigel ajal tegemata või kohalikule omavalitsusele esitamata, peaks omavalitsus siiski kaaluma ehitamise aluseks olnud projektile tagantjärele ekspertiisi nõudmist, sest see võimaldaks avastada projektis olevad vead ja võimalikud ohukohad, mille ülekontrollimisele tuleks valmis ehitise juures kindlasti kõrgendatud tähelepanu pöörata. Samuti tuleks sellistel juhtudel kindlasti nõuda ekspertiisi valmis ehitisele, selgitamaks välja, et ehitis vastab olemasolevale ehitusprojektile, on ehitatud nõuetekohaselt ja vastab kõikidele ehitisele esitatud tingimustele.

### **Ehitamise käiku kajastanud dokumendid olid puudulikud**

28. Pärast ehitustöödega alustamist tuleb ehitamise käigus tehtavad tööd dokumenteerida, et hiljem oleks võimalik kontrollida, kuidas on ehitis ehitatud ja kas see vastab ehitusprojektile ning seaduses sätestatud nõuetele. Selles veendumiseks on kohaliku omavalitsuse jaoks kõige olulisemateks ehitamist iseloomustavateks dokumentideks lisaks ehitusprojektile ehitustööde päevik, nn kaetud tööde aktid ja tehnosüsteemide nõuetekohasust kinnitavad dokumendid.

29. Lisaks dokumentide olemasolule peab kohalik omavalitsus kontrollima ka seda, et dokumendid oleksid korrektselt vormistatud. Ehitamise dokumendid peavad olema koostatud selliselt, et need kajastaksid kõiki olulisi ehitamisega seotud tegevusi ja asjaolusid.

30. Riigikontroll tuvastas, et dokumenteerimisel esines puudusi kõikide auditis vaadeldud hoonete puhul. Seejuures olid puudu või puudustega ka dokumendid, mida kohalikud omavalitsused ise hindasid kõige olulisemateks ehitamist kajastavateks dokumentideks, mistõttu ei olnud võimalik ehitamisega seonduvat vajalikust mahus kontrollida. Sellest võib järeldada, et omavalitsused ei kontrollinud paljudel juhtudel enne kasutusloa väljastamist ehitamise dokumentide olemasolu piisavalt ega pööranud tähelepanu neile esitatud dokumentide sisule.

### **Ehitustööde päevikud**

31. Ehitustööde päevikus tuleb ajalisel järjestuses kajastada nii ehitustööd kui ka ehitises kasutatud ehitusmaterjalid iga päeva kohta, mil hoonet ehitatakse. Lisaks peab ehitustööde päevikust selguma, millal ja kes on ehitist ehitanud ja kes on teinud järelevalvet ehitamise üle.

32. Riigikontrolli analüüsitud üheksast hoonest võib pidada korrektseks ainult Tartu huvikeskuse ehitustööde päevikut. Teiste hoonete puhul puudusid **oluliste konstruktsioonide** ehitamise kohta ehitustööde päevikud kas täielikult või osaliselt ning olemasolevates päevikutes ei olnud kajastatud infot ehitises kasutatud toodete kohta. Nendel juhtudel ei olnud kohalikul omavalitsusel pärast ehitise valmimist võimalik kontrollida, kes

**Oluliste konstruktsioonidena** on Riigikontroll käesolevas auditis käsitletud vundamenti, kandvaid seinu ja poste, vahelagesid ning katust.

tegid ehitustöid, kas ehitati ehitusprojekti kohaselt ja kas ehitamise üle tehti piisavas matus järelevalvet.

## Nn kaetud tööde aktid

33. Ehitamise käigus tehakse hulgaliselt töid, mille tulemusel kaetakse varem paigaldatud konstruktsioonid või muud ehitise osad järgmistes ehitusetappides teiste konstruktsioonide või materjalidega. Kuna sellistel juhtudel kaob võimalus neid konstruktsioone hiljem vahetult üle vaadata, peab selliste ehitustööde teostust kirjeldama nn kaetud tööde aktides. Seda, et n-ö kaetud tööd on tehtud ehitusprojekti järgi, peavad aktidel oma allkirjaga kinnitama nii ehitaja kui ka ehitustegevust kontrolliv omanikujärelevalve esindaja.

34. Riigikontrolli analüüsitud hoonetest olid seitsme hoone kaetud tööde aktid vormistatud puudulikult, nendest kolme (Tallinna kaubanduskeskus, Rapla kaubanduskeskus, Paide lasteaed-ujula) puhul puudusid kaetud tööde aktid oluliste konstruktsioonide ehitamise kohta osaliselt üldse. Puudustega dokumentatsiooni korral ei olnud valdavalt tuvastatav, millal olid kaetud tööd tehtud ning kas omanikujärelevalve oli tööde teostuse üle kontrollinud.

35. Kuigi nn kaetud tööde aktide puudumisel on kohalikul omavalitsusel õigus enne kasutusloa andmise üle otsustamist nõuda konstruktsioonide avamist, et veenduda nende ehitusprojektile ja muudele nõuetele vastavuses, siis vaadeldud hoonete puhul ei olnud seda võimalust kordagi kasutatud. Seda vaatamata sellele, et ka omavalitsused ise pidasid kaetud tööde akte dokumentideks, mis on hoone ohutuse hindamise seisukohast väga olulised. Kuna tegemist on dokumentidega, mida ei ole võimalik tagantjärele koostada, ei tohiks Riigikontrolli hinnangul nende puudumise korral ehitist kasutusse lubada, enne kui on üle kontrollitud, kuidas on ehitatud ehitise need olulised konstruktsioonid, mis hiljem kinni kaetakse.

## Ehitusprojektid



Valga linnas asuva Maxima kaupluse puhul ei olnud osa ehitustööde päevikuid omanikujärelevalve allkirjastanud, need ei olnud selgelt loetavad ega vormistatud eesti keeles. Sellega oli lisaks ehitusseadusele rikutud ka keeleseadust.

Foto autor: Riigikontroll

36. Riigikontroll tuvastas, et mitte ühegi analüüsitud hoone põhi- ega tööprojektid ei sisaldanud kõiki seadusega ette nähtud osi või neid ei olnud koostanud vastava pädevusega vastutav spetsialist. Enamikul juhtudel (Haapsalu hoolekandeaustus, Rapla kaubanduskeskus, Valga kauplus, Tallinna kaubanduskeskus ja lasteaed, Tartu huvikeskus) ei olnud projektid koostatud sellises matus, et kohalik omavalitsus oleks enne kasutusloa väljastamist saanud kontrollida nii ehitamise vastavust ehitusprojektile kui ka ehitise enda vastavust kehtivatele nõuetele. Ainult kolmel juhul (Haapsalu hoolekandeaustus, Tallinna kaubanduskeskus ja lasteaed) olid ehitusprojektid koostanud pädevad isikud.

37. Näiteks ei olnud Rapla kaubanduskeskuse ehitusprojekti puhul võimalik tuvastada, kes oli projekti joonised koostanud ja kas tal oli selleks vastav pädevus, sest hoone põhikonstruktsioonide ehitamiseks vajalikke põhi- ega tööprojekti jooniseid ei olnud vastava pädevusega projekteerija oma allkirjaga kinnitanud. Samuti puudusid ehitisel projektid hoone elektri-, kütte- ja ventilatsiooni- ning vee- ja kanalisatsioonisüsteemi ehitamiseks.

38. Kuigi ehitusprojekti peab olema koostanud või seda kontrollinud vastava pädevusega isik, sisaldas Tartus asuva kaubanduskeskuse supermarketi ehitusprojekt joonist, mille koostajat ega koostamise aega ei olnud võimalik tuvastada. Sellest hoolimata olid joonise kooskõlastanud ning sellega andnud projektile omapoolse heakskiidu nii Tartu linnavalitsuse kui ka Päästeameti esindaja. Pärast seda kui Riigikontroll

juhtis Tartu linnavalitsuse tähelepanu neile puudusele, tunnistas linnavalitsus enda eksimust ning kinnitas, et alates 2013. aastast kontrollitakse ehitusprojektide nõuetele vastavust endisest põhjalikumalt.

## Ehitusprojekti muudatused

39. Kui ehitustööde käigus tekib vajadus muuta ehitist või selle tehnosüsteemi tehnilist lahendust, siis tuleb koostada esialgse ehitusprojekti muudatus. Kui ehitusprojekti muudetakse sellises ulatuses, mille tulemusel muutuvad ehitise olulised tingimused (näiteks tuleohutus, kasutusotstarve, ehitise kandevõime) või kui muud tehnilised näitajad ei vasta enam ehitusloale, peab enne ehitamisega jätkamist taotlema uue ehitusloa.

40. Viiel juhul (Haapsalu spordihall, Tallinna lastead, Rapla kaubanduskeskus, Valga kauplus, Tartu kaubanduskeskuse supermarket) olid ehitusprojektid ja muu ehitamise dokumentatsioon niivõrd puudulikud, et ei olnud võimalik tuvastada, kas ehitamise käigus tehti olulisi muudatusi. Nendest kahel juhul (Rapla kaubanduskeskus, Tartu kaubanduskeskuse supermarket) oli võimalik tuvastada seda, et ehitamise käigus oli tehtud ehitusprojekti olulisi muudatusi üksnes selle põhjal, et ehitusloale ja kasutusloale oli kohalik omavalitsus kandnud hoone kohta erinevad tehnilised andmed.

41. Tallinna linnas asuva kaubanduskeskuse puhul pidas kohalik omavalitsus ehitise ja selle ehitamise kontrollimiseks piisavaks eelprojekti, mis oli talle esitatud ehitusloa taotlemisel. Kuna eelprojekti esitatakse ehitise kohta üksnes need andmed ja ehitusprojekti osad, mida on võimalik määrata enne ehitamist, ei sisalda ehitusprojekt kõiki ehitamiseks ja selle kontrollimiseks olulisi andmeid. Sellest hoolimata väljastas Tallinna linn hoonele kasutusloa.

42. Samas tuvastas Riigikontroll selle kaubanduskeskuse ehitamise dokumentide läbivaatamisel, et hoone ehitamise käigus muudeti oluliselt eelprojekti. Kuna muudetud hoone osa kohta puudus detailsem ehitusprojekt, lasi omavalitsus kasutusloa väljastamiseks vajalike hoone mõõtmete tuvastamiseks valmis ehitatud hoone üle mõõdistada. Seejuures jäi aga omavalitsusele märkamatuks asjaolu, et hoone ja selle mõõdistusprojekti olevad andmed ei vastanud esialgsele ehitusprojektile ega ehitusloa andmetele. Ehitamise käigus oli muudetud hoone kandevõime seisukohast oluliste konstruktsioonide asukohti, mis oleks eeldanud projekteerijalt täiendavate arvutuste tegemist, ehitusprojekti muutmist ja uue ehitusloa taotlemist.



Tallinna linnas asuv kaubanduskeskus, millele anti kasutusluba eelprojekti alusel. Ehitamise käigus muudeti eelprojekti ja kohalik omavalitsus nõudis hoone ekspertiisi tegemist enne kasutusloa väljastamist. Samas jättis kohalik omavalitsus kontrollimata selle, et ekspertiisi ei teinud erapooletu isik, vaid ehitamise üle omanikujärelevalvet teinud ja hoone omanikust sõltuv ettevõtja.

Foto: Ehituskonstrueerimise ja Katsetuste OÜ

43. Tartu kaubanduskeskuses asuva supermarketi ehitamise loa alusel ehitati kaubanduskeskusesse lisaks ka apteek. Riigikontroll tuvastas, et valmis apteegi osas ei vastanud konstruktsioonid ehitusloa taotlemiseks esitatud ehitusprojektile. Samas ei suutnud kohalik omavalitsus tagantjärele meenutada, kas apteegi osas oli konstruktsioone muudetud juba hoone varasema ehituse ajal või alles apteegi ehitamise käigus. Probleem oleks olnud mõlemal juhul: siis, kui apteegi konstruktsioone muudeti juba varem ja omavalitsusele oli esitatud supermarketi ehitusloa taotlemisel valede andmetega ehitusprojekt, ning ka siis, kui projekti muudeti ehitamise käigus.

44. Igatahes oleks kohalik omavalitsus pidanud kasutusluba väljastades avastama, et hoone konstruktsioonides on toimunud oluline muudatus, mis ei vasta supermarketile ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile. Kohalik omavalitsus ei oleks tohtinud väljastada kasutusluba, selgitamata enne välja, millal apteegi osa konstruktsioone muudeti.

45. Tartus asuvale huvikeskusele väljastatud ehitusloa kohaselt pidi hoonesse tulema üks lift, kuid ehitusprojektis tehtud muudatuste ja kasutusloale kantud andmete kohaselt paigaldati sinna kaks lifti. Kuigi hoone ei vastanud ehitusloa taotlemisel enam ehitusprojektile, ei arvestanud omavalitsus seda kasutusloa väljastamisel ning hoone lubati kasutusse.

## Tehnosüsteemide kontroll

46. Kolme hoone puhul (Paide lasteaed-ujula, Tallinna lasteaed ja kaubanduskeskus) ei olnud enne kasutusse lubamist tehtud tehnosüsteemide tehnilist kontrolli, millega hinnatakse nende nõuetekohasust. Nendest ühel juhul (Paide lasteaed-ujula) ei saanud

kohalik omavalitsus olla kindel, et hoonesse paigaldatud elektrisüsteem oli projekteeritud ja ehitatud selliselt, et see ei kujuta ohtu hoone kasutajatele, ning kahel juhul ei olnud võimalik veenduda hoones olevate liftide ohutuses.

47. Samas hindasid omavalitsused ise tehnosüsteeme puudutavate dokumentide olemasolu väga oluliseks, kuna muul viisil ei ole neil võimalik veenduda, et hoone tehnosüsteemide kasutamisel on tagatud ohutus.

## Kasutatud ehitustooded ja -materjalid

48. Ehitisse võib paigaldada üksnes selliseid ehitustooteid ja -materjale, mille kasutamisel ei oleks ehitises tuleohtu ning see oleks tugev ja stabiilne. Ehitisdokumentidest peab olema tuvastatav, milliseid ehitustooteid on hoone ehitamisel kasutatud ja kas need vastavad neile esitaud nõuetele.

49. Riigikontroll keskendus auditis üksnes olulistest konstruktsioonides kasutatud ehitustoodete dokumentide kontrollimisele ning tuvastas, et pooltel juhtudel ei olnud dokumentatsiooni esitatud sellises mahus, et omavalitsus oleks võinud kindel olla, millistest toodetest on hoone tähtsamad osad ehitatud.

## Teostusjoonised

50. Ehitise oluliste kandvate konstruktsioonide ehitamise ja projektile vastavuse hindamiseks tuleb pärast nende valmimist mõõdistada konstruktsioonide tegelikud asukohad.

51. Üksnes Valga kaupluse ja Tallinna lasteaia puhul oli omavalitsus pidanud vajalikuks nõuda enne kasutusloa väljastamist vastavate mõõdistuste esitamist. Muudel juhtudel ei peetud oluliseks veenduda, et ehitamise käigus on kontrollitud hoone kandevõimet mõjutavate konstruktsioonide paiknemist projektiga ettenähtud kohtades ja võimalikud kõrvalekalded jäävad lubatud piiridesse.

## Ehitamisega seotud ettevõtjate pädevus

**Majandustegevuse register** – kuni 30.06.2014 oli tegu selliste ettevõtjate registriga, kes tegutsevad erinõuetega tegevusalal ehk majandustegevuse valdkonnas, kus tegutsemiseks oli vajalik majandustegevuse registri registreering.

Allikas: majandustegevuse registri seadus, § 2

52. Kuni 30.06.2014 võisid ehitist projekteerida, ehitada, ehitamise üle järelevalvet teha ning ekspertiise koostada ettevõtjad, kellel oli [majandustegevuse registri](#) registreering. Registreeringu olemasolu näitas, et kõik ehitusprotsessis osalejad vastasid seadusega ettenähtud pädevusnõuetele ja tegid töid vaid oma pädevuse ulatuses. Selles veendumiseks pidi omavalitsus kontrollima, kas neil oli nõutud registreering.



## Teadmiseks, et

alates 01.07.2014 kehtima hakanud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kohaselt on majandustegevuse register andmekogu, mille ülesanne on võimaldada pidada arvestust ettevõtjate ja nende majandustegevuse üle ning teha järelevalvet.

Ehitamise, projekteerimise, omanikujärelevalve, ehitusprojektide ja ehitiste ekspertiiside tegemise tegevusaladel tegutsemiseks peab esitama majandustegevuse registrisse majandustegevusteate.

Majandustegevusteade arvatakse esitatuks, kui majandustegevuse registris on olemas vastutava spetsialisti kinnitus oma õigussuhte kohta ettevõtjaga.

## Omavalitsuse kehtestatud täiendavad nõuded



Tartus noorte huvikoolina tegutsev Tartu huvikeskus.

Foto: Ehituskonstrueerimise ja Katssetuste OÜ

53. Riigikontrolli analüüsitud hoonete puhul olid dokumendid osaliselt täidetud niivõrd puudulikult, et ühegi hoone puhul ei olnud võimalik nende kõiki koostajaid ega nende pädevuse olemasolu tuvastada.

54. Nii Tallinna kui ka Tartu hoonete puhul ei olnud mõnda projektiosa koostanud või kontrollinud vastava pädevusega projekteerijad.

55. Riigikontroll tuvastas, et kuue hoone (Haapsalu spordihall ja hoolekandeaustus, Paide lasteaed-ujula, Rapla kaubanduskeskus, Valga kauplus, Tallinna lasteaed) ehitamisest võttis osa ettevõtjaid, kel ei olnud vastavat majandustegevuse registri registreeringut ning kes ei oleks tohtinud tegutseda ehitusvaldkonnas.

56. Riigikontrolli hinnangul ei ole auditeeritud omavalitsused enne auditis käsitletud hoonetele kasutusloa väljastamist teinud kõiki olulisi toiminguid ja on jätnud kontrollimata ehitise seonduvaid asjaolusid. Kasutusloa saanud hoonete puhul ei saa avalikkus olla kindel, et need on ohutud, sest kasutusloa väljastajal puudub selle kohta lõplik veendumus.

## Omavalitsused ei järgi iseenda kehtestatud reegleid

57. Kohaliku omavalitsuse volikogu peab lisaks ehitusseadusele kehtestama ehitusmääruse, kus tuleb muu hulgas määrata omavalitsuse ülesannete jaotus ehitus- ja planeerimisvaldkonna korraldamisel. Kõigil auditeeritud kohalikel omavalitsustel oli ehitusmäärus olemas, nendest viis (Tallinna, Tartu, Viljandi, Valga ja Haapsalu linn) kehtestasid oma ehitusmääruses valdkonna korraldamiseks täiendavaid nõudeid lisaks ehitusseaduses sätestatule.

58. Riigikontroll tuvastas, et paraku on omavalitsustel probleeme iseenda kehtestatud täiendavate reeglite täitmisega. Näiteks on Tallinna linn oma ehitusmääruses ette näinud, et ehitamise üle järelevalve tegemiseks tuleb käia ehitustegevust kontrollimas enne hoone lõplikku valmimist vähemalt kahe vaheülevaatuse käigus. Riigikontrolli analüüsitud kaubanduskeskuse ehitamisel ei olnud Linnaplaneerimise Amet neid kontrole läbi viinud. Ehitusmääruses ette nähtud ulatuses vahekontrollide tegemata jätmist põhjendasid ameti esindajad sellega, et ei saanud hoone omanikult teada, millal kontrollimist vajavad tööd täpselt valmisid, ja ajanappuse tõttu ei olnud ametnikel endil võimalik seda tuvastada.

59. Tartu linna ehitusmääruse kohaselt peab hoone omanik pärast vundamendi valmimist esitama omavalitsusele vundamendi mõõdistused ning saama seejärel ehitustöödega jätkamiseks linna nõusoleku. Tartu huvikeskuse kohta selliseid mõõdistusi esitatud ei olnud.

60. Ka Haapsalu linn oli mõlema hoone ehitamisel eiranud linna ehitusmäärusega kehtestatud nõudeid. Mõlema hoone vundamendi kohta puudusid valmimise järel tehtud mõõdistused ning ühel juhul lisaks ka ehitusprojekti täiendav ekspertiis, mille tegemise vajadus tulenes hoone konstruktsioonide eripärast.

61. Lisaks ehitusmäärusele olid Tallinna ja Tartu linn kehtestanud oma sisemise töökorralduse reguleerimiseks kasutusloa väljastamise korra. Tallinna linn oli oma korras fikseerinud kasutusloa taotlemiseks vajalike dokumentide nimekirja, kuid ei olnud ühe hoone (kaubanduskeskuse) puhul nõudnud nende dokumentide esitamist.

62. Tartu linn oli küll koostanud eraldi vormina nimekirja dokumentidest, mis tuli kasutusloa saamiseks esitada, kuid jättis kontrollimata, kas vastavad dokumendid ka esitati. Tartu kaubanduskeskuse supermarketi puhul oli kasutusloa taotleja ise otsustanud ja nimekirjast omal valikul ära märkinud need dokumendid, mida ta pidas vajalikuks omavalitsusele esitada.

63. Riigikontrolli hinnangul ei olnud need kohalikud omavalitsused, kes olid loonud ehitusvaldkonna korraldamisel iseendale reegleid, neid avalike hoonete (Haapsalu spordihall ja hoolekandekeskus, Tallinna kaubanduskeskus ja lasteaed, Tartu huvikeskus) ehitamisel järginud.

### Hooneid oli võetud kasutusse enne kasutusloa väljastamist

64. Kasutusluba tähendab kohaliku omavalitsuse nõusolekut selle kohta, et hoone vastab nõuetele ja on valmis kasutamiseks ettenähtud otstarbel. Seejuures väljastab kohalik omavalitsus kasutuslube ka nendele hoonetele, mis kuuluvad talle endale ja mille ehitamise on ta ise tellinud.

65. Kuigi ehitisega seonduv dokumentatsioon ei sisalda andmeid hoone tegeliku kasutuselevõtu aja kohta, selgus auditi käigus, et kolm auditis analüüsitud hoonet olid vähemalt osaliselt võetud kasutusele enne kasutusloa saamist. Nendest kahel juhul (Tallinnas ja Paides) oli tegemist lasteaia ja ühel juhul (Haapsalu) spordihalliga, kus enne kasutusloa saamist võeti kasutusele riietusruumid.

66. Paide linnas avati uus lasteaed 1. septembril 2009, ehitisregistri andmetele tuginedes esitati hoone kasutusloa taotlus pea kaks kuud hiljem ehk 27.10.2009. Lisaks lasteaiale paikneb hoones ka ujula, mille ehitamine toimus ehituspäeviku kohaselt vähemalt septembri lõpuni. Kasutusluba väljastati hoonele üle poole aasta pärast lasteaia avamist, s.o 09.03.2010. Riigikontrollile esitatud dokumentide hulgast puudus hoone ülevaatus akt, mis võimaldaks tuvastada, kas enne laste lasteaeda lubamist oli hoone ülevaatus tehtud ja selle seisukorda hinnatud. Oluliste dokumentide ning sellest tulenevalt ka sisulise info puudumist märkisid ka Riigikontrollile kaastööd teinud eksperdid, kes ei suutnud tuvastada, kas valminud hoone vastab ehitusprojektile (vt lisa 4).

67. Paide linna esindajad selgitasid, et kuigi lasteaed oli vaja õppeaasta alguseks avada, jätkusid sellest hoolimata ehitajaga vaidlused ehituskvaliteedi ja puudulikult tehtud ehitustööde üle ning kasutusloa mitteväljastamine (kui see on seatud ehitajale tehtava viimase väljamakse eelduseks) oli kõige mõjusam vahend, et sundida ehitajaid oma tööd korrektselt lõpetama. Riigikontrollile esitatud dokumentide puudulikkuse tõttu ei ole olnud võimalik tagantjärele tuvastada, millal ehitustööd tegelikult lõppesid. Ka kohalikul omavalitsusel puudus teave selle kohta, milliste tegemata tööde tõttu viibis kasutusloa väljastamine.

### Hoone kasutusse võtmine ilma kasutusloata

#### Teadmiseks, et

**Paide lasteaed-ujula lasteaia osas ei olnud tagantjärele võimalik kontrollida selle ehitamist, kuna ehitamise kohta puudusid ehitustööde päevik, kaetud tööde aktid, teostusjoonised ja elektripaigaldise tehnilist kontrolli ja selle nõuetekohasust tõendav tunnistus.**

**Kohalik omavalitsus ei suutnud tõendada, et hoone oli enne kasutusse lubamist nii tema kui ka Päästeamet üle vaadanud.**



Paide lasteaed.

Foto: Ehituskonstrueerimise ja Katsetuste OÜ

68. Kõige suuremad riskid, et kohalik omavalitsus soovib hoonet kasutusele võtta, enne kui see on kasutamiseks valmis, seostuvadki õppehoonetega. Kui lasteaed või kool on plaanitud avada õppeaasta alguseks, siis ei ole omavalitsused tihti mõelnud võimalusele, et hoone ei saa ettenähtud ajaks valmis. Sellises olukorras ei taha aga kohalik omavalitsus õppetegevuseks hakata otsima ajutisi asenduspindasid ning annab kasutusloa kiirustades ja ilma kindla veendumuseta, et hoone on kasutamiseks ohutu.

69. Auditeeritud omavalitsuste ametnikud selgitasid Riigikontrollile, et suur risk võtta hooneid kasutusele enne nende valmisolekut eksisteerib ka selliste hoonete puhul, mida valla- või linnajuhid soovivad oma populaarsuse suurendamiseks avada seoses mõne sündmusega, olenemata sellest kas hoone on avalikuks kasutamiseks ka tegelikult valmis või mitte.

70. Riigikontrolli hinnangul ei ole kohalikud omavalitsused taganud, et kasutusele võetaks ainult neid hooneid, millele on väljastatud kasutusloa. Seejuures eiravad kohalikud omavalitsused seda nõuet eeskätt neile endale kuuluvate hoonete puhul, kus nad on ühel ajal nii omaniku kui ka ehitusjärelvalve teostaja rollis.

**Paide linna kommentaar:** Paide linnas kontrollitud lasteaiahoone ehitusaeg sattus majanduslanguse perioodi ja kontrolliaruandes välja toodud puudused on iseloomulikud sellele ajaperioodile. Ehitusfirmad pankrotistusid ning sellest tulenevalt vahetati peatöövõtjate poolt alltöövõtjaid, kontrollimata teinekord tausta. Keerulise majandusolukorra tõttu pikenes lasteaiahoonele kasutusloa andmise periood.

## Ehitusdokumentide arhiveerimine

### **Omavalitsuste säilitatud dokumentide alusel ei ole võimalik veenduda, kuidas hoone on ehitatud**

71. Kasutusloa väljastamise järel peab kohalik omavalitsus säilitama vähemalt kuni hoone lammutamiseni enda arhiivis kõik dokumendid, mis on olnud loa väljastamise aluseks. Dokumendid peavad olema säilitatud sellises mahus ja detailsuses, mis annaks ka pärast hoone kasutusse võtmist võimaluse tagantjärele veenduda, kuidas hoone on ehitatud.

72. Riigikontrolli analüüsitud hoonete puhul polnud säilitatud dokumentide pinnalt võimalik ühelgi juhul tagantjärele tuvastada, et kohalik omavalitsus oleks enne hoonete kasutusloa andmist hoone ohutuses sellisel määral veendunud, nagu seadus seda ette näeb.

73. Kui enamikul auditeeritustest olid olemasolevad, kuid sisuliste puudustega dokumendid omavalitsuste arhiividest leitavad, siis Paide ja Rapla linnas ei olnud ametnikud suutelised enda arhiivist kõiki olulisi dokumente leidma. Paide linna valduses oli ainult väike osa ehitusdokumentidest ning oluliste puudustega dokumendid leiti mitu kuud hiljem hoopis hoone ehitamist korraldanud linna sihtasutuse valdusest, kusjuures hoone lasteaia osa ehitamist kajastanud dokumendid jäidki leidmata. Rapla linn ei suutnud oma arhiivist aga leida kaubandushoone ehitamise ehitusprojekte.

74. Omavalitsused viitasid intervjuudes Riigikontrollile, et üldiselt säilitatakse kõik dokumendid, mis on kasutusloa menetluse käigus omavalitsustele esitatud. Näiteks Haapsalu linn viitas intervjuus, et juhul, kui dokumendid esitatakse puudustega, arhiveeritakse need esitatud kujul, et oleks võimalik hiljem tuvastada, kes oma kohustused täitmata on jätnud, kuna see võib osutada oluliseks infoks.

75. Omavalitsused rõhutasid ka seda, et dokumentide pikaajalise säilitamise nõude täitmine on väga koormav, kuna dokumentatsiooni hulk on füüsiliselt väga suur ja tekitab probleeme arhiivipinna leidmisel. Riigikontrolli korraldatud fookusrühma (vt lähemalt lisa C) kohtumisel leiti, et lisaks muude probleemide lahendamisele lihtsustaks arhiveerimisega seonduvat ka dokumentide digitaliseerimine.

76. Päästeamet on intervjuus Riigikontrollile märkinud, et dokumentide säilitamise nõude eiramine omavalitsustes on Päästeameti praktikas üks olulisemaid takistusi oma töö tegemisel. Juhtudel, kus hoone kasutusse võtmise järel tekivad probleemid hoone ohutusega või juhtuvad raskete tagajärgedega õnnetused, on kohaliku omavalitsuse arhiiv enamasti ainus allikas, kus vajalik info on säilitatud. Enamasti ei sisalda aga dokumentatsioon kõike vajalikku, et tuvastada, kuidas ehitus on ehitatud ja mis võis õnnetuse põhjustada.

77. Riigikontrolli hinnangul ei ole võimalik kohalike omavalitsuste säilitatud dokumentide põhjal saada kindlust, et omavalitsused on kasutusloa väljastades veendunud hoone ohutuses. Dokumentide säilitamiskohustuse täitmata jätmine teeb võimatuks olulise ehitamist puudutava info kättesaamise, mis hoonete avalikku funktsiooni arvestades on aga väga oluline.

## Kohaliku omavalitsuse võimalused hoonete ohutuse tagamisel

### Omavalitsuse järelevalve ehitustegevuse üle

#### Paremas ohutuses veendumiseks tuleb ehitustegevuse käiku jooksvalt jälgida

78. Kvaliteedikontroll peaks toimuma ehitamise kolmes aspektis: esiteks peaks ehitusettevõtja rakendama enda kvaliteedijuhtimissüsteemi, teiseks peaks ehitustegevuse nõuetekohasust kinnitama omaniku tellitud omanikujärelevalve teostaja ning alles viimasena hindab ehitamise kvaliteeti omavalitsus. Seadus ei nõua kohalikult omavalitsuselt hoone ehitamise käigus otseselt kindlate järelevalvetoimingute tegemist.

79. Paraku ei ole kasutusloa taotlemise etapis ehk pärast seda, kui hoone on valmis, valdkonna asjatundjate hinnangul võimalik terviklikult välja selgitada, kuidas on hoone ja eelkõige selle konstruktsioonid ehitatud. Seega, kui ehitusseaduse eesmärk on nõuda kohalikult omavalitsuselt sisulist veendumist hoone ohutuses, peab see veendumus tekkima juba varem kui kasutusloa väljastamise üle otsustamisel.

80. Kui kohalik omavalitsus asub hoone nõuetele vastavust kontrollima alles pärast seda, kui hoone omanik on talle esitanud kasutusloa taotluse, on seda võimalik teha üksnes ehitusdokumentide nõuetekohasusele tuginedes. Seadus jääb aga tegevussuuniste andmisel pealiskaudseks juhul, kui omavalitsus tuvastab, et omanikujärelevalve teostaja ei ole oma tööd teinud korrektselt ning osa olulisi dokumente on puudu, nagu ilmnes kõikide Riigikontrolli analüüsitud hoonete puhul.

81. Oluliste dokumentide puudumisel on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda nende tagantjärele esitamist. Samas ei ole omavalitsus nendel juhtudel võimeline välja selgitama, kas esitatavad dokumendid on koostatud ja allkirjastatud ehitustegevuse kestel, millalgi hiljem või alles pärast seda, kui omavalitsus on neid nõudnud.

82. Kohalike omavalitsuste ja valdkonna asjatundjate väitel on praktikas levinud olukorrad, kus puuduvad dokumendid koostataksegi kasutusloa menetluse etapis ning omanikujärelevalve teostaja väidab omavalitsusele, et oli nende tööde teostamise ajal ehitusplatsil kohal, kinnitades seda allkirjaga äsja valminud dokumendil.

83. Kui olulisi dokumente siiski esitada ei suudeta ning kohalik omavalitsus ei luba ka nende tagantjärele koostamist, on omavalitsusel võimalus ehitise nõuetekohasuse tõestamiseks nõuda hoone omanikult mõne konstruktsiooni lahtivõtmist või ekspertiisi teostamist. Paraku ei ole omavalitsused alid viimast võimalust kasutama, sest kui ekspertiisi tulemusel leitakse, et hoone on siiski ohutu ja ehitatud nõuetekohaselt, tuleb ekspertiisi kulu tasuda omavalitsusel endal.

84. Nii on kujunenud tavaks olukord, kus kohalik omavalitsus enne kasutusloa väljastamise menetlust ehitamise ajal järelevalvetoiminguid ei tee, ametnik ehitusplatsil ei käi ning kasutusloa väljastatakse eeldusel, et teised osapooled on teinud oma tööd kvaliteetselt või kannavad võimalike probleemide korral ise vastutust. Tihti ei vaevuta ka tähelepanu pöörama puuduvatele dokumentidele ning nende lisamisel ehitamise käiku kajastavate materjalide juurde ei nähta mingit mõtet, sest vormilise nõude

tagantjärele täitmine ei anna juurde sisulist teavet, mis on vajalik hoone kasutusse lubamise otsustamisel.



Haapsalu hoolekandekeskus.

Foto: Ehituskonstrueerimise ja Katsetuste OÜ

**85.** Haapsalu hoolekandeesutuse ehitamise puhul tuvastas Riigikontroll auditi käigus, et ametnik oli kaasatud ehitamise eri etappidesse. Ametniku enda sõnul veendus ta seeläbi ehitamise kvaliteedis, kuid see ei taganud ehitustööde korrektset dokumenteerimist, sest ehitusplatsil viibides ta dokumentide koostamist ei kontrollinud. Kasutusloa taotlemise käigus esitatud dokumentatsioonile ei pööranud ametnik samuti suuremat tähelepanu (kuna tema sõnul polnud tal enam täiendavalt milleski veenduda), mistõttu ta ei tuvastanud dokumentides puudusi, mida leidis auditi käigus Riigikontroll.

**86.** Juhtudel, kui ametnik piirdub ainult ehitamise jooksva jälgimisega ega pööra tähelepanu ehitustegevuse dokumenteerimisele, võib probleem tekkida hiljem, kui mingitel põhjustel on vaja tuvastada ehitamise käiku tagantjärele.

**87.** Valdkonna asjatundjad on seisukohal, et omavalitsuse roll ehitusprotsessi suunajana ja jälgijana peaks suurenema, et veenduda ehitamise kvaliteedis ka sisuliselt. Senise praktika muutmiseks tuleks teha muudatusi ka õigusaktides, eelkõige võiks suureneda kohaliku omavalitsuse panus ehitusjärelvalve teostamises. Kohalik omavalitsus peaks põhjalikumalt kontrollima ja veenduma, et ehitusprotsessi eri osapooled täidavad oma kohustusi, ning selleks tuleks tal viia läbi ka jooksvalt vaheülevaatusi ehitusplatsil.

**88.** Ehitamise vaheülevaatuste käigus saab omavalitsus ennetavalt avastada olukorrad, kus ehitustöid tehakse puudulike dokumentide alusel või neid ei dokumenteerita korrektselt. Sellisel juhul on tal võimalik teha ehitajale ettekirjutus ja anda tähtaeg puuduste likvideerimiseks. Kui puudusi nõutud tähtajaks ei kõrvaldata, saab ehitajale määrata sunniraha.

**89.** Enamikul juhtudel polnud võimalik välja selgitada, kas vähemasti kõrge riskiastmega avalike hoonete ehitustegevust on ka jooksvalt jälgitud. Kui seda oligi praktikas tehtud, siis polnud seda tagantjärele võimalik tuvastada (näiteks vaheülevaatuste kohta koostatud aktide alusel). Üksnes Tallinna lasteaia puhul võis ehituslehel tuvastada, et omavalitsus on teinud ehitusplatsil vaheülevaatusi.

**90.** Auditeeritud selgitasid, et ehitusjärelvalvet tehakse tihti muude tegevuste kõrvalt, mistõttu pole selleks väga palju aega, ning praktikas hinnatakse objekti ehitamise algfaasis tunnetuslikult, kas ja kui palju peaks ehitustööde käigus ehitusplatsil kohal käima ja tööde käiku jälgima.

**91.** Riigikontroll leiab, et üheks võimaluseks oleks seaduse tasemel nõuda, et kohalik omavalitsus peab ehituse teatud aspekte kontrollima kogu ehitusprotsessi vältel. Uute avalike hoonete ehitamisel tuleks seda teha vähemalt kolmes etapis: pärast hoone vundamendi valmimist, hoone karkassi ja hoone lõpliku valmimise järel. Iga etapi juures peaks hindama ka ehitamise üldist korraldust: kas on olemas projekt ja ehitustegevust dokumenteeritakse, kas omanikujärelevalve toimib, kes ehitavad jm.

**92.** Eeltoodud lahendus saab toimida aga üksnes juhul, kui omavalitsust igast ehitusetapist korrektselt teavitatakse ning teavitamata jätmine tooks omanikule või ehitajale kaasa arvestatavad sanktsioonid.

## Ehitatavate ehitiste samaaegne kasutamine

### Teadmiseks, et

**Päästeamet tõi intervjuus välja sellise näite**, et Ülemiste keskuse laiendamisel olemasoleva hoone kasutajatele ehitatud ajutised ligi- ja väljapääsude tunnelid ning evakatsiooniteed ei vastanud nõuetele. Kuna Päästeameti märkustele ei reageeritud, pidi ta tegema hoone omanikule ettekirjutuse ja kasutama rahalist sundi, et nõuded saaksid täidetud.

Ehitustööde ajal liikusid kaubanduskeskuse külastajad kraana tõstetsoonis ajal, kui nende peade kohal paigaldati raudbetoonpaneele.

**Ehitustööde organiseerimise kava** – kava, kus antakse juhised ehitusobjekti maa-ala ohutuks kasutamiseks, ehitustööde teostamiseks, ehitustoodete ja seadmete montaažiks ning muud vajalikud juhised ehitustööde tegemiseks.

Allikas: majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 67, § 14

93. Kohalikul omavalitsusel on väga oluline pöörata tähelepanu ka objektidele, mida laiendatakse või rekonstrueeritakse ning mille olemasolev osa on samal ajal tavapärasel kasutuses. Eestis soovivad tihti näiteks kaubanduskeskused nii laiendada oma müügiplaati. Selliste objektide puhul tuleb veenduda, et ehitiste kasutamine ehitustöödega samal ajal on hoone kasutajatele ohutu. Ehitusplats peab olema piiritletud ning muust osast eraldatud, et välistada hoone kasutajate sattumine sinna.

94. Auditeeritud hoonetest oli selline Tartu kaubanduskeskuse supermarket, mida rekonstrueeriti, nii et kaubanduskeskus oli samal ajal kasutuses. Tartu linn ei pidanud vajalikuks määrata ehitusloa andmisel lisatingimusi ning seega jäi ohutus ehitaja lahendada ja vastutada. Kasutuses oleva hoone ehitamine toob aga kindlasti kaasa piiranguid ning ohutus peab olema tagatud nii hoone kasutajatele kui ka ehitajatele. Päästeameti hinnangul tuleks sellistel juhtudel koostada ehitamise organiseerimiseks eraldi plaan.

95. **Ehitustööde organiseerimise kava**, mille koostamise vajaduse otsustab ehitaja, peaks avalike objektide puhul olema kohustuslik ja selle peaks omavalitsus kooskõlastama enne ehitusplatsil töödega alustamist.



Tallinnas asuvat Ülemiste kaubanduskeskust laiendati ja kasutati ühel ajal, külastajad sisenesid keskusesse ajutise tunneli kaudu.

Foto: Riigikontroll

## Ehitustegevuse digitaalne dokumenteerimine

96. Erainitsiatiivil on nüüdseks loodud tehnilised võimalused ehitustegevuse digitaalseks dokumenteerimiseks, mille eesmärk on

sisestada tehtud tööde kirjeldus koos piltide, vajalike kinnituste ning kuupäevaga kohe pärast tööde tegemist infosüsteemi. Nimetatud rakenduse kaudu on võimalik kõikidel tegevuse osapooltel tööde teostamise kulgu järjepidevalt jälgida ning probleemide või küsimuste korral sekkuda. Paraku ei ole süsteemi kasutamine eriti levinud.

97. Kui kohalikul omavalitsusel oleks võimalik infosüsteemi kaudu ehitamise kulgu jooksvalt jälgida, hõlbustaks see oluliselt nende ülesannet veenduda ehitise vastavuses nõuetele. Paraku on omavalitsusel ilma seadusest tuleneva volitusega ehitajalt digitaalset dokumenteerimist keeruline nõuda. Siin peaks sekkuma riik, kes loob ise vastava keskkonna või kehtestab digitaalse dokumenteerimise nõuded ja muudab selle kohustuslikuks. Riigikontrolli korraldatud fookusrühma arutelul toetasid nii erialaliitude, ministeeriumide kui ka kohaliku omavalitsuse esindajad digitaalse dokumenteerimise infosüsteemi ideed.

### **Kohalikud omavalitsused pole suutelised kõiki dokumente kontrollima**

#### **Vajalike ehitusdokumentide hulk**

98. Ehitusseaduses on nõutud kasutusloa menetluses kohalikule omavalitsusele kõikide ehitiste puhul ühetaolise dokumentatsiooni esitamist, tegemata vahet, kas ehitati suure riskiga avalik hoone, eramaja või hoopis rajatis.

99. Nõutavateks dokumentideks on muu hulgas näiteks kasutatud ehitustoodete nõuetele vastavust kinnitavad tunnistused, mis on vajalikud kõikide materjalide kohta, s.t betoonist kuni siseviimistlusvärvideni. Samuti on nõutavad eri ehitustoodete paigaldamisjuhised jms. Seaduse nõuete korrektsel täitmisel on kohalikule omavalitsusele esitatavate dokumentide hulk väga suur, ning juhul kui dokumente ei esitata süstematiseeritult, võtab omavalitsuselt olulise aja juba selle väljaselgitamine, mida on esitatud ja kas esitatud dokumentide seas on ka kõik olulised dokumendid.

100. Mitmed omavalitsused on viidanud, et suure dokumendihulga tõttu tehakse valikuid, millele keskenduda, ning olulise eristamine ebaolulisest sõltub väga palju ametniku kogemusest ja valdkonna tundmisest.

101. Näiteks viitasid Valga linna esindajad Riigikontrollile, et Valgas keskendutakse olulisemate kandvate konstruktsioonide ehitamist kajastavatele dokumentidele, ning kuigi seadus nõuab näiteks seinapaneelide paigaldusjuhendite ja muude ebaolulisemate dokumentide esitamist, ei peeta seda oluliseks.

102. Tallinna linn märkis, et arvestades ehitiste hulka, millele kasutuslube väljastatakse, on mõeldamatu, et seadusest tulenevaid tähtaegu arvestades jõuaks kõiki ehitusseaduses nõutud dokumente läbi kontrollida. Seetõttu keskendub linn ainult hoone ohutust puudutavale ning ohutuse seisukohast vajadus kõik esitatud dokumendid läbi töötada.

103. Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on leidnud, et seadusega nõutavate dokumentide hulk on väga suur ning kohalikule omavalitsusele esitatakse väga palju selliseid dokumente, mis ehitise ohutuse kohta sisulist infot ei anna. Tihti esitatakse dokumente pakkide kaupa, et õigusaktide nõue oleks täidetud ning dokumente oleks võimalikult palju, et kasutusloa väljastajal oleks raske asjaspepuutuvaid dokumente leida. Dokumentide maht peaks olema selline, et omavalitsus



saaks dokumentide põhjal sisuliselt aru, kuidas on ehitist ehitatud ning kas tehtu vastab nõuetele.

**104.** Riigikontrolli kokkukutsutud fookusrühma arutelul osalejad viitasid oma praktikale tuginedes, et avalike hoonete ehitamisele ning selle dokumenteerimisele kohalduvad nõuded peaksid olema universaalsed. Ei ole head põhjendust olukorrale, kus igas omavalitsuses kohaldatakse erinevaid nõudeid ehitusjärelvalvele, näiteks esitatavatele ehitamisdokumentidele või üleüldisele töökorraldusele. Kui soovitakse lahendada probleeme seoses hoonete ohutuse ja ehitamise dokumenteerimisega, siis peavad nõuded järelvalve toimingutele olema kohalikes omavalitsustes ühesugused.

**105.** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on koostamisel määruse eelnõu, milles plaanitakse dokumentide esitamisele seatud nõuded üle vaadata. Ühe aspektina toodi välja, et avalike hoonete puhul peaks olema võimalik anda ette põhikonstruktsioonide loetelu, mille ehitamise kohta peavad dokumendid kindlasti olema olemas. Lõplikku nimekirja aga ei saa õigusaktides kindlaks määrata, kuna sõltuvalt objektist võib vajalike dokumentide arv olla erinev.

**106.** Riigikontrolli arvates tuleks nimetatud eelnõuga kiiremas korras tegeleda ning õigusaktides ehitustegevuse dokumenteerimise nõudeid täpsustada. Hoone tüüpi arvestades peaks nõuded olema täpsemad suurema riskiastmega ehitiste dokumenteerimisel. Selgelt peaks olema eristatavad dokumendid, mis tuleb esitada selleks, et otseselt kontrollida hoone ohutust puudutavat. Riigikontroll leiab, et nõuete (sh nõuded digitaalsete dokumentide esitamise kohta) täpsustamine on muu hulgas vajalik ka kohaliku omavalitsuse töö lihtsustamiseks ja sisulisema kontrolli tegemiseks.

### **Kohalik omavalitsus peab omanikujärelevalve töö sisulises teostamises senisest enam veenduma**

#### **Omanikujärelevalve**

**107.** Omanikujärelevalve tegevus on ehitamise käigus väga tähtis, kuna just sel teel kontrollitakse ja kinnitatakse, et ehitamine toimub projekti kohaselt ja et tööd, mille kohta tuleb koostada dokumendid, on ka tegelikult nõuetekohaselt tehtud.

**108.** Nagu eespool kirjeldatud, tugineb kohaliku omavalitsuse nõusolek ehitise nõuetele vastavuse kohta enamjaolt sellele, et omanikujärelevalve teostaja on oma tööd teinud korrektselt. Paraku ei ole kehtiva seaduse kohaselt omavalitsusel võimalik omanikujärelevalve teostaja ja tema tegevuse ulatuse valikul kaasa rääkida. Omanikujärelevalve tellib omanik ning tihti määrab teenuse kvaliteedi asjaolu, kas omanik soovib saada hea kvaliteediga teenust, mille eest tuleb eeldatavalt maksta ka kõrgemat hinda. Kohalikul omavalitsusel on võimalus kontrollida ainult seda, kas omanikujärelevalve teostajal on vastava teenuse osutamiseks esitatud kohustuslik majandustegevusteade majandustegevuse registrisse.

**109.** Vaatamata sellele, et omanikujärelevalvega võivad tegeleda üksnes majandustegevuse registrisse vastava majandustegevusteade esitanud ettevõtjate vastutavad spetsialistid, ei taga see nõue siiski seda, et nende puhul oleks tegemist kompetentsete isikutega.

**Erialaliidud** – auditis on mõeldud nende liitude all Eesti Projektbüroode Liitu ja Eesti Ehitusettevõtjate Liitu.

110. Ehitusvaldkonnaga tegelevate erialaliitude esindajad leidsid, et tihti saavad ehitaja ja omanikujärelevalve teostaja kokku alles objekti valmides ning hakkavad tagantjärele ehitustööde päevikut ja nn kaetud tööde akte vormistama. Kehtivad õigusaktid võimaldavad küll korrektselt projekteerida ja ehitada ning turul leidub kindlasti ka vastutustundlikke tegijaid, kuid süsteem tervikuna projekteerimise ja ehitamise kvaliteeti ei taga.

111. Alates 01.07.2014 kehtima hakanud ehitusseaduse muudatuse kohaselt saab omanikujärelevalvet tegeva ettevõtja vastutav spetsialist tõendada oma pädevust erialase kõrghariduse ja erialase kolmeaastase töökogemusega veel vana korra kohaselt kuni 30.06.2016. Pärast seda ei piisa enam üksnes sellest, et vastutaval spetsialistil on erialane kõrgharidus ja kolmeaastane töökogemus, vaid ta peab oma töökogemust, oskusi ja teadmisi tõendama kutsetunnistusega. Kutsetunnistuse saamiseks hindab kutsekomisjon kutse taotleja kompetentsuse vastavust kutsestandardile.

112. Samuti tõi seaduse muudatus kaasa selle, et määrati kindlaks kutsetasemed, mis peavad ehituse eri tegevusalade vastutavatel spetsialistidel olema. Kuna kõrgema riskiastmega ehitiste puhul peaks teatud järelevalvetoimingute tegemine eeldama omanikujärelevalve teostajalt kõrgemat kutseoskustaset, siis võiks Riigikontrolli arvates olla kohalikul omavalitsusel õigus seda omanikujärelevalve tegijalt ka nõuda.

113. Kohalike omavalitsuste ja MKMi arvates peaks omanikujärelevalve esindaja allkiri ehitusdokumentidel olema väga suure kaaluga, kuna omanikujärelevalve teostaja võtab sellega sisulise vastutuse, et kõik on nõuetekohane.

114. MKM on enda hinnangul püüdnud muuta omanikujärelevalve kvaliteeti paremaks. Selleks on omanikujärelevalve tegevust käsitlevas määruses kehtestatud omanikujärelevalve teostajale kohustus esitada oma tegevust kajastav järelevalveprotseduuride programm. Kuigi nõue on kehtinud juba 2011. aastast, ei täideta seda MKMi sõnul korrektselt, kuna selle nõude täitmist praktikas keegi ei kontrolli.

115. Riigikontroll leiab, et omanikujärelevalve tegevust kajastav järelevalveprotseduuride programm võiks olla üheks meetmeks, millele avalike hoonete puhul peab kohalik omavalitsus andma oma heakskiidu, et seeläbi veenduda ehitusobjektidel selliste järelevalveprotseduuride kavandamises, mis on ehitise eripära arvesse võttes vajalikud. Veelgi enam, selleks et oleks tagatud ehitise ja ehitamise ohutuse eesmärgil kehtestatud nõuete täitmine, võiks omavalitsus avalike hoonete puhul ehitusluba väljastades ära määrata täpsustavad ülesanded omanikujärelevalve tegijale. Kohalik omavalitsus saaks hiljem nõuda nende ülesannete kajastamist järelevalveprotseduuride programmis ning kontrollida nende täitmist nii ehitusprotsessi kui ka kasutusloa väljastamise käigus.

### **Järelevalve ehitamise ohutuse üle on olemuselt riiklik ülesanne**

116. Eelnevates osades käsitletud probleemid näitavad, et omavalitsused ei ole võtnud eesmärgiks ehituse ajal veenduda, et avalikku kasutusse minevad hooned oleksid ohutud. Tagasihoidlikud on nii omavalitsuste

## **Riiklik järelevalve**

toimingud kui ka ressursid, mis kuulub selliste hoonete ehitamise üle järelevalve tegemisse.

117. Auditi käigus selgus, et MKM on seisukohal, et kohalikel omavalitsustel puudub suutlikkus praeguses ehitusseaduses ettenähtud mahus ja detailsuses järelevalvet teha ning hoone nõuetele vastavuses veenduda.

## Teadmiseks, et

kohaliku omavalitsuse ülesanded jagunevad omavalitsuslikeks ja riiklikeks. Esimesel juhul otsustab ja korraldab omavalitsus kohaliku elu küsimusi, teisel juhul täidab seadusega pandud riiklike kohustusi.

Riigikohus on kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 oma 16.03.2010. a otsuses leidnud, et põhiseadusega on vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmise,

- mis sätestaksid, millised seadusega kohalikele omavalitsustele pandud ülesanded on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;
- mis eristaksid kohalikele omavalitsustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Allikas: Riigikohus, põhiseaduslikkuse järelevalve asjad

118. Alates 1. juulist 2014 kehtivas ehitusseaduse versioonis on kohaliku omavalitsuse järelevalvet ehitamise üle käsitletud kui riiklikku järelevalvet (varem ehitusjärelevalve). Korrakaitseaduse rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et mõiste „riiklik järelevalve“ puhul ei ole ehitusseaduse muutmise otsustatud ära selle ülesande olemust. Vaatamata nimetusele „riiklik“ ei tule omavalitsustele pandud kohustusi võtta kui riigi poolt omavalitsustele täita antud riikliku ülesannet ning omavalitsuste täidetavate ülesannete olemus ja sellega kaasnevad küsimused tuleks otsustada muude seadustega.

119. Riigikontrolli arvates ei vasta avalikus kasutuses olevate hoonete ohutuse tagamise järelevalve praegune korraldus selle valdkonna olulisusele ja olemusele. Ohutusnõuetel ning nende kontrollimisel puudub omavalitsuslik olemus ja tegu on riikliku ülesandega. Seetõttu tuleb otsused, millises ulatuses vähemalt minimaalselt ohutusnõuete täitmise üle järelevalvet teha, teha riigil. Kui leitakse, et kohalikel omavalitsustel on ohutusnõuete järelevalve korraldamist ja kasutuslubade menetlemist (mis on omavalitsuslik ülesanne) mõistlik teha paralleelselt, tuleb vastav osa järelevalvest jätta riikliku ülesandena omavalitsuste täita.

120. Ohutusnõuete järelevalve riikliku ülesandena annab oluliselt suurema kindlustunde, et seda tehakse sisulisemalt kõikides omavalitsustes, kuna seetõttu peab ka riik omavalitsustes tehtava ohutusnõuete järelevalve vastu huvi tundma. Kohalikele omavalitsustele tagab selline järelevalve korraldus selgemad nõuded ja vajaliku raha ülesande täitmiseks.

121. Seetõttu leiab Riigikontroll, et vähemalt avalikus kasutuses olevate hoone puhul tuleks kõiki ehitamise ohutuse järelevalvamise seotud toiminguid käsitleda kui riikliku ülesande täitmist. Kui seejärel leitakse, et hoone ohutuse järelevalvamise seotud toimingute täitmine on mõistlik jätta kohaliku omavalitsuse täita, peab riik kehtestama järelevalve tegemiseks kohustuslikud nõuded ja lahendama ka muud sellega seotud olulised küsimused.

## 122. Riigikontrolli soovitusd majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- eristada ehitusseadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklikud ülesanded kohalikest ülesannetest ning tagada, et omavalitsustele täitmiseks pandud ülesanded oleksid neile jõukohased;
- panustada ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava ja seeläbi ehitusjärelevalve tegemist lihtsustava digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomisesse ning tagada selle laiem kättesaadavus;
- näha ehitusseaduses avalike hoonete ehitamiseks ette järgmised toimingud:

- enne ehitamise alustamist tuleb koostada ja esitada kohalikule omavalitsusele hoone põhi- või tööprojektile ekspertiis;
- enne ehitamise alustamist tuleb kohalikule omavalitsusele esitada kooskõlastamiseks omanikujärelevalve programm;
- objektide puhul, mille ehitamist planeeritakse samal ajal nende kasutamiseks, esitada kohalikule omavalitsusele kooskõlastamiseks ehitustööde organiseerimise kava;
- ehitustööd tuleb digitaalselt dokumenteerida ja seda selliselt, et kohalik omavalitsus saaks seda jooksvalt jälgida;
- näha ette sanktsioonid, kui omanik jätab kohaliku omavalitsuse ehitamise alustamisest teavitamata;
- panna omanikujärelevalvele tegijale kohustuseks tagada, et omanik teavitaks kohalikku omavalitsust õigel ajal ehitamise alustamisest ning et ehitamist ei alustata, täitmata muid seaduse ja kohaliku omavalitsuse kehtestatud nõudeid;
- sisustada avaliku hoone mõiste.

**Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:** Riigikogu menetluses olevas ehitusseadustiku eelnõus (555 SE, eeldatava jõustumisajaga 01.07.2015) on riikliku järelevalve ülesanded eristatud. Korrakaitseaduse (edaspidi KorS) ja ehitusseadustiku eelnõu (edaspidi eelnõu) kohaselt on riiklik järelevalve üldtermin igasuguse korrakaitseorgani järelkontrolli kohta. Kuna kohalikud omavalitsused on samuti korrakaitseorganid, siis kehtivad ka nende kohta riiklikku järelevalvet puudutavad sätted.

Eelnõu § 152 lõige 1 sätestab, et ehitusseadustikus ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle teostavad riiklikku järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksus, Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TJA) ja muud kõnesolevas paragrahvis nimetatud asutused (näiteks Keskkonnainspektsioon, Lennuamet, Maanteeamet, Päästeamet jms). Eelnõu seletuskiri annab põhjalikud selgitused kohaliku omavalitsuse ja TJA järelevalvepädevuse eristamise kaalutluste kohta.

Eelnõu seletuskirja kohaselt keskendub kehtiv ehitusseadus (edaspidi EhS) ehitusjärelevalve regulatsioonis eelkõige kohalikule omavalitsusele. Kohalik omavalitsus annab kirjalikke nõusolekuid ja erinevaid lubasid ning teostab ehitusvaldkonnas järelkontrolli. Kohalikul omavalitsusel on kehtiva EhS-i kohaselt ehitusjärelevalve teostamise õigus. TJA ülesanded on kehtiva EhS-i kohaselt sisustatud riikliku järelevalve peatükis. Oma olemuselt dubleerivad TJA ülesanded kohalike omavalitsuste ülesandeid.

Eelnõus on riikliku järelevalve teostamine jagatud erinevate haldusorganite vahel ning suurem muudatus puudutab kohaliku omavalitsuse ja TJA pädevuse piiritlemist. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt antud mõne riigiorgani kompetentsi.

Järelevalvefunktsioonide olemuslike ülesannete järgi jaotamisel lähtutakse sellest, et kohaliku omavalitsuse olemuslikud ülesanded

ehitusvaldkonnas puuduvad eelkõige planeerimisautonoomiat, kommunaalmajandust ning veevarustust ja kanalisatsiooni. Ehitiste ohutusnõuete tagamist ei ole nimetatud kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena ning selle sisu ei ole samuti iga kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vabalt valitav, vaid sellekohase kaitse taseme määrab eelnõu.

Eelnõu kohaselt jätkavad kohaliku omavalitsuse üksused ehitiste vastavuse kontrollimist planeeringutele ning projekteerimistingimustele. Ehitistele ja ehitamisele esitatavate nõuete kontroll, eelkõige ohutusnõuete kontroll jäetakse aga kohalikule omavalitsusele järelkontrolli raames delegeerimata ning neid ülesandeid hakkab edaspidi teostama TJA.

Eelnõu § 152 lõigete 2 ja 3 kohaselt kontrollib kohalik omavalitsus oma olemuslike ülesannete täitmise raames ehitise, ehitamise või ehitusprojekti vastavust detailplaneeringule, projekteerimistingimustele või muudele ehitise asukohast tulenevatele nõuetele. Ehitamisele esitatavate nõuete osas on kohaliku omavalitsuse pädevuses vastavuse kontroll planeeringutele ja avalik-õiguslikele kitsendustele, samuti kolmandate isikute õiguste kaitse kontroll.

Ehitusprojekti kohase ehitamise kontrollimine peab toimuma kooskõlas KorS-iga. See tähendab, et järelkontrolli teostatakse kaebusepõhiselt või ennetustegevusena eelnevalt koostatud ohuproгноosi alusel või ohukahtluse ilmnemisel. Riiklike ülesannete täitmise raames kontrollib kohalik omavalitsus näiteks ehitise korrashoiu nõuetele vastavust, kohalikule omavalitsusele kuuluva tee kasutamise nõuete järgimist.

TJA järelevalvepädevus hõlmab tulevikus ohutusjärelevalvet ning TJA kontrollib eelkõige ehitise ja ehitamise ohutusnõuetele vastavust järelkontrolli raames. Kuna ehitamisele esitatavad nõuded hõlmavad ka ehitusprojektile vastavat ehitamist, siis on TJA järelevalvepädevuses ka ehitamise ehitusprojektile vastavuse kontrollimine ohutuse aspektist. Erandlikel juhtudel, kui TJA on ka ehitus- või kasutusloa andja, on tal kohustus kontrollida vastavate haldusaktide (nt detailplaneeringute) olemasolu.

Järelevalve riigi eriplaneeringu alusel ehitatavate ehitiste üle on samuti TJA pädevuses, sest vastavatele ehitistele annab ehitus- või kasutusloa TJA, nimetatud ehitised on loetletud planeerimisseaduse eelnõus. Eeltoodust nähtub, et ehitusseadustiku eelnõus tehakse vahet kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete ning riiklike ülesannete vahel ning erinevalt kehtivast EhS-ist on välistatud kohaliku omavalitsuse ja TJA dubleeriv järelevalvepädevus.

Oleme põhimõtteliselt nõus, et ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldav digitaalne dokumenteerimiskeskond võib kaasa aidata tõhusamale ehitusjärelevalvele. Samas on ehitusseadustiku eelnõus ehitus- ja kasutuslubade menetlus sätestatud viisil, et seda oleks võimalik teha elektrooniliselt ning load antakse samuti elektrooniliselt ehitisregistrisse. Menetluskeskkond läheb täielikult elektrooniliseks koos ehitusseadustikku jõustumisega ning ehitisregistri toimingute elektrooniliseks muutmiseks viib ministerium hetkel läbi tarkvaraarendust. Elektroonilises keskkonnas tekib võimalus ka koostatud dokumente registrisse üles laadida.

Võttes arvesse, et eelnõu § 15 lõike 4 kohaselt tuleb ehitusdokumendid üle anda ehtisregistrile, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule õigusaktiga määratud pädevale asutusele, peaks digitaalne dokumenteerimiskeskond olema seotud ehtisregistriga. Kuna digitaalse dokumenteerimiskeskonna üheks eesmärgiks on täiendava informatsiooni andmine loa- ja järelevalvemenetluses, tuleb keskkonna väljatöötamiseks välja selgitada ja põhjalikult kaardistada ka ehitusjärevalve vajadused.

Samuti tuleb kaardistada ka keskkonna peamiste kasutajate, ehitajate vajadused ning analüüsida ka olemasolevaid, juba välja töötatud, analoogseid rakendusi. Eeltoodust tulenevalt peab võimalik digitaalne dokumenteerimiskeskond tarkvaraliselt sobima loodava menetluskeskkonnaga. Seega on mõistlik, kui digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomise alustatakse vastava rahastuse olemasolul pärast digitaalse menetluskeskkonna kasutuselevõttu.

Ehitusseadustiku eelnõu § 42 lõike 3 p 6 kohaselt võib ehitusloa kõrvaltingimusena sätestada ehitusprojekti ekspertiisi tegemise koos selle tegemise tähtajaga. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib lisatingimusi esitada seoses ehitusprojekti kontrollimisega, mis seondub eelkõige keeruliste või suurte rahvahulkade kogunemisega ehitistega. Lisatingimuse võib esitada tulevikus rakendamiseks. See tähendab, et ehitusprojekt tuleb lasta üle kontrollida nt põhiprojekti valmimisel. Nõude täitmist saab kontrollida järelevalve käigus, aga ka kasutusloa taotluse esitamisel. Kui isik ehitusloa kõrvaltingimusi ei täida, on loa andjal õigus loa andmisest keelduda põhjendusel, et ehtis ei vasta ehitusloale.

Lisaks sellele peab eelnõu § 14 lõike 3 p 1 kohaselt enne ehitamise alustamist ehitamise aluseks oleva ehitusprojekti nõuetele vastavust kontrollima ehitusprojekti koostajast sõltumatu pädev isik, kes teeb ekspertiisi, kui kavandatav ehtis on ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel suurema ohupotentsiaaliga või kui ehitusjärevalvet tegeval asutusel on põhjendatud kahtlus ehitusprojekti nõuetele vastavuses (näiteks kui ehitusprojekti ei ole koostanud kvalifikatsiooninõuetele vastav isik). Eelnõu seletuskirja kohaselt on nimetatud kontroll sama, mis kehtivas õiguses projekti ekspertiis ning ehitusprojekti kontrollimist on mõistlik rakendada sellisele ehitusprojektile, mis on ehitamise aluseks võtmiseks sobivas mahus ja detailsuses. Vähemas mahus ja detailsuses ehitusprojekti puhul pole tõenäoliselt midagi sisulisemat kontrollida kui üksnes kavandatava ehitise välisilmet ehk sobivust keskkonda ja vastavust planeeringu või projekteerimistingimuste nõuetele. Seega tekib kohalikel omavalitsustel ehitusseadustiku eelnõu kohaselt alus nõuda hoone põhi- või tööprojektile ekspertiisi ning õiguslikult on tagatud ka selle ekspertiisi tegemine.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.01.2011. a määrusega nr 7 vastu võetud „Omanikujärelevalve tegemise kord“ näeb omanikujärelevalve tegijale ette kohustuse koostada oma ülesannete täitmiseks järelevalveprotseduuride programm. Järelevalveprotseduuride programmi koostamist kohaliku omavalitsusega me ei poolda. Kohaliku omavalitsuse ametniku pädevus omanikujärelevalve alal ei pruugi olla kõrgem kui konkreetse projekti osas omanikujärelevalve tegijal ning sellisel juhul ei ole tagatud omanikujärelevalve programmi sisuline hindamine.

Samuti võib järelevalveprotseduuride programmi kooskõlastamine panna selle n-ö lukku ega võimalda muuta järelevalveprogrammi või teha vajadusest tulenevaid kiireid ja paindlikke otsuseid ilma kohaliku omavalitsuse kooskõlastuseta. Kui kohaliku omavalitsuse kooskõlastatud dokumenti võib hiljem muuta vabalt, muutub esialgse järelevalveprotseduuride programmi kooskõlastamine üksnes formaalseks toiminguks. Pigem oleme siin seisukohal, et omanikujärelevalve programm võiks tulevikus olla digitaalse dokumenteerimiskeskonna osa, kus see siis oleks järelevalvetoimingute käigus vabalt jälgitav.

Üldised nõuded ehitustööde organiseerimise kavale on sätestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.09.2010. a määruse nr 67 „Nõuded ehitusprojektile“ §-s 14. Kehtivate õigusaktide kohaselt saab ehitusloa andja kehtestada ehitustööde organiseerimise kava esitamise nõude ehitusloa kõrvaltingimusena. Ehitusprojektile esitatavate nõuete täpsustamisel saab kaaluda, mis võiks olla ehitustööde organiseerimise kava maht ja komponendid avalike hoonete puhul, samuti võiks nõuda kava esitamist, kui kirjeldatud ehitustööde mõju väljub tavapärasest kontekstist. Kuna ehitusseadustiku eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb välja töötada seaduse rakendamiseks vajalikud õigusaktid (määrused), on otstarbekas Teie poolt soovitatud muudatus viia õigusaktidesse sisse just ehitusseadustiku rakendamiseks vajalike määruste eelnõude väljatöötamise käigus.

Ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava digitaalse dokumenteerimise nõude saab õigusaktidesse sisse viia pärast digitaalse dokumenteerimiskeskonna väljaarendamist (vt selgitusi punktis 2). Peame mõistlikuks, et digitaalset dokumenteerimiskeskonda saaks kasutada kõigi dokumenteerimist nõudvate ehitustööde puhul, mitte ainult avalike hoonete ehitamisel. Hetkel on majandus- ja kommunikatsiooniministeriumis väljatöötamisel määruse eelnõu „Ehitamise tehnilistele dokumentidele esitatavad üldnõuded“, milles oluliselt täpsustatakse seni kehtivaid nõudeid dokumenteerimisele ning lisatakse nõuded ehitamise fotografeerimisele. Ehitamise dokumenteerimine koos fotografeerimise nõudega aitab meie hinnangul kaasa sellele, et ehitamist dokumenteeritakse ehitustööde tegemise ajal, mitte hiljem tagantjärele.

KorS-i § 2 lõike 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda oht või kõrvaldada korrarikkumine. Ehitusseadustiku eelnõus on arvestatud põhimõtet, et kõikide põhimõtteliste nõuete rikkumisel on võimalik isikut väärteo eest vastutusele võtta. Eelnõus on väärteokaristuste koosseisudele avalike konsultatsioonide tulemusel enamasti lisatud ohu põhjustamise kriteerium või ohtliku ehitise ehitamine.

Eelnõust tulenevalt saab ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuete rikkumisel väärteo korras karistada, kui selline rikkumine tõi kaasa ehitisest lähtuva ohu või ehitise ohtlikkuse varale ja keskkonnale. Kui kohalik omavalitsus sai teada, et isik on asunud ehitama ehitamise alustamisest teavitamata, saab kohalik omavalitsus alustada järelevalvetegevusega sellest sõltumata, et ehitamise alustamise teatist esitatud ei ole.

Ehitusseadustiku eelnõu § 20 lõige 1 sätestab, et ehitise omanik tagab ehitise ehitamise üle asjatundliku järelevalve (omanikujärelevalve).

Eelnõu seletuskirja kohaselt võib ehitusloakohustusliku ehitise üle teha omanikujärelevalvet kvalifikatsiooninõuetele vastav isik. Ehitise omaniku kohustusi reguleerivas paragrahvis sätestatakse järelevalve tegemine omaniku kohustusena, kes võib järelevalvet ise või vajaduse korral lasta seda kellelgi teisel teha. Ühtlasi on muudetud kohustuse sisu: tegemist ei ole otsese kohustusega kontrollida ehitamise vastavust seadusest tulenevatele nõuetele (s.o tegelda riikliku järelevalvega), vaid teha järelevalvet üldisemas mõttes. See võib seisneda nii seadusest kui ka lepingust tulenevate nõuete järgimise kontrollimises. Nimetatud põhimõtete valguses saab omanikujärelevalve tegija kontrollida, kas ehitamise alustamise teatis on esitatud, seda omanikule meenutada, kui teatis on esitamata või siis vastava kokkuleppe olemasolul täita kohustuse omaniku eest. Kuna omanikujärelevalve tegutseb omaniku huvides, puudub igasugune mõistlik põhjus eeldada, et omanik ei esita teatist, kui omanikujärelevalve tegija vastavat kohustust talle selgitab.

Kehtivas EhS-is ja ehitusseadustiku eelnõus avaliku hoone mõiste puudub. Kehtivas EhS-is on nimetatud ehitisi, millel on avalikkusele suunatud funktsioon ja suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitisi, mille definitsiooni ei ole seaduses sätestatud. Mõlemad mõisted on olemuselt määratlemata õigusmõisted, mis tuleb lahti mõtestada konkreetse kaasuse kontekstis, lähtudes just selles asjas tähtsust omavatest asjaoludest.

Ehitusseadustiku eelnõus on nimetatud üksnes olulise avaliku huviga rajatise, kuid eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole olulise rajatise definitsiooni seaduses sätestatud. Mõiste jäeti lahtiseks, sest see võimaldab terminit iga kord tõlgendada ja vajaduse korral uut tüüpi rajatistele sätestada kõrgendatud nõudeid. Tegu on rajatise, millel on ruumiline mõju, mis võib esineda rajatise suuruse, kõrguse või muu füüsilise parameetri tõttu või ka rajatise endast tõusetuvate mõjutuste tõttu (nt müra, lõhn).

Eelnõu § 14 lõike 3 kohaselt tuleb ehitusprojekt üle kontrollida projekti koostajast sõltumatu isiku poolt juhul, mil kavandatav ehitise ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel kõrge ohupotentsiaaliga. Eelnõu seletuskirja kohaselt peab selliste ehitiste puhul riskide maandamiseks ehitusprojekt alati olema pädeva sõltumatu isiku poolt üle kontrollitud (ekspertiis tehtud). Sellisest eeldusest lähtuvatelt juhtudel ei seata kahtluse alla projekti koostaja pädevust projekti koostamises ega projekti nõuetele vastavust. Vastuse küsimusele, millised on kõrgendatud riskiga ehitised, annab § 14 lõike 4 punkt 1 alusel kehtestatav määrus. Seega on otstarbekas kõnealuse määruse eelnõu väljatöötamise käigus anda hinnang ka sellele, kas ja millises ulatuses on vajalik sisustada avaliku hoone mõiste.

### **123. Riigikontrolli soovitusel auditeeritud kohalikele omavalitsustele:**

- esitada avalikele hoonetele ehitusloa väljastamisel nende ehitusprojekti eripärast lähtuvalt täpsustavaid ülesandeid omanikujärelevalve teostamiseks;
- nõuda omanikujärelevalve programmi esitamist kohalikule omavalitsusele enne ehitamisega alustamist;



- viia uute avalike hoonete ehitamisel läbi vähemalt kaks vaheülevaatust.

**Tallinna Linnavalitsuse vastus:** Hetkel kehtib 25.01.2011 vastu võetud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Omanikujärelevalve tegemise kord“ (edaspidi määrus). Tallinna Linnaplaneerimise Amet ei pea õigeks regulatsiooni, mille kohaselt iga kohalik omavalitsus hakkab ise omanikujärelevalve tegemisele nõudeid esitama. Peame õigeks määruse täiendamist selliselt, et oleks eraldi kajastatud omanikujärelevalve tegemise nõuded avalike hoonete ehitamisel.

Oleme nõus, et avalike hoonete ehitamisel tuleks kohalikele omavalitsusele esitada enne ehitamise alustamist (näiteks koos ehitamise alustamise teatisega) Tehnilise Järelevalve Ameti poolt kooskõlastatud omanikujärelevalve programm. Kohaliku omavalitsuse kohustus võiks olla ehitusloal edastada info, et tegemist on avaliku hoonega ning ehitamise alustamise teatisega koos tuleb esitada ka Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA) poolt kooskõlastatud omanikujärelevalve programm. Sellisel juhul saab omanik omanikujärelevalve teostaja tellimisel vajalike nõuetega juba arvestada. 9. detsembril 2014 toimunud TJA infopäeval kohalikele omavalitsustele väljendas TJA soovi teha kohalike omavalitsustega head koostööd. Tallinna Linnaplaneerimise Amet on seisukohal, et arvestades üldist eesmärki (avalike hoonete ohutuse tagamine) on siinkohal TJA ja kohalike omavalitsuste koostöö vajalik.

Tallinna Linnaplaneerimise Amet on nõus seisukohaga, et uute avalike hoonete ehitamisel tuleb läbi viia vähemalt kaks vaheülevaatust.

**Tartu Linnavalitsuse vastus:** Tartu Linnavalitsus peab tervitatavaks, kui kohalikele omavalitsustele antakse pädevus omanikujärelevalve teostamise osas suuremal määral kaasarääkimiseks ja omanikujärelevalve teostaja üle järelevalve teostamiseks. On oluline siiski välja tuua, et hetkel kohalikel omavalitsustel seadusest tulenevalt selleks sisulised võimalused puuduvad. Samas tuleks kaaluda ka lahendust, et omanikujärelevalve teostamise ulatus oleks sõltuvalt hoone kasutusotstarbest reguleeritud seadusega või selle alusel väljaantud õigusaktiga (nt majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt antavas määruses „Omanikujärelevalve teostamise kord“). Seeläbi tagatakse nõuete ühetaoline kehtivus kogu riigis.

Omanikujärelevalve programmi enne ehitamist kohalikele omavalitsusele esitamise soovitus osas peame vajalikuks välja tuua, et nimetatud toimingul oleks sisuline tähendus vaid juhul, kui kohalikele omavalitsustele antakse sisuline pädevus omanikujärelevalve teostamise osas kaasa rääkida. Samas on mõistlik nimetatud nõue esitada mitte kõikide hoonete, vaid suurte rahvahulkade kogunemise, suurõnnetuse ohu või muul moel kõrgendatud riskiga seotud ehitiste puhul.

Tartu Linnavalitsus nõustub soovitusel viia tulevikus uute avalike objektide ehitamisel läbi 2 vaheülevaatust. Samas selgitame, et nimetatud sammu realiseerimine toob enesega kaasa kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve kulutuste hüppelise tõusu (seda soovitus ei ole võimalik realiseerida olemasoleva ametnike arvu juures) ja seetõttu on selle realiseerimine otseses sõltuvuses kohalike omavalitsuste rahalistest võimalustest.

Lõpetuseks soovime välja tuua, et kontrolliaruande eelnõus majandus- ja kommunikatsiooniministrile antud soovitude realiseerimine aitaks kohalikke omavalitsusi oluliselt nende igapäevases ehitusjärelevalvetöös. Eriti soovime välja tuua ehitusseadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike ülesannete kohalikest ülesannetest eristamise ja ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava ja seeläbi ehitusjärelevalve tegemist lihtsustava digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomise ning selle kättesaadavuse tagamise soovitusi.

**Valga Linnavalitsuse vastus:** Esitame oma ettepanekud ja seisukohad:

- enamik hoone omanikke ei mõista kasutusloa olulisust ohutuse poolelt. Kasutusloa taotluse ja esitatava dokumentatsiooni paneb tihtipeale kokku ehitaja ning hoone omanik on sunnitud usaldama peatöövõtjat, et kõik paberid oleksid korras ja vastaksid nõuetele. Õigusaktides võiks olla paremini ja täpsemalt lahti kirjutatud, milliseid dokumente on kasutusloa taotluse lisana vaja esitada. Nii saavad kõik osapooled täpset arvestust pidada juba ehitamise alustamise päevast ning eksimusi on seetõttu vähem;
- et õigusaktides saaks täpsustada taotlusega nõutud dokumentide loetelu, siis peab selgemalt määratlema ka avaliku hoone mõiste;
- kasutusloa taotluse menetlustähtaeg on ainult 20 päeva. Tavaliselt esitatakse väga suur hulk dokumente korraga (3–4 kausta) ning iga dokumendi läbivaatamine ja põhjalik kontroll võtab palju aega. Vajalike dokumentide põhjalik loetelu ning pikem menetlusaeg aitaks kohalikul omavalitsusel paremini veenduda esitatud dokumentide korrektsuses;
- projekti koostamise nõudeid võiks eristada vastavalt hoonete kasutusviisile: abihoone, elamu, kaubandushoone jne;
- kasutusloa väljastamise menetluses tugineme enamikus otsustes omanikujärelevalve tehtud tööle. Omanikujärelevalve on pidev järelevalve ehitusel, mis annabki võimaluse, et kohalik omavalitsus ei pea pidevalt objektil viibima. Leiame, et omanikujärelevalvel on väga oluline roll kogu ehitusprotsessis ning ta peab olema võimeline kinnitama hoone ohutust ja nõuetele vastavust.
- oleme nõus, et avaliku hoone puhul enne ehitamise alustamist tuleb kohalikule omavalitsusele esitada kooskõlastamiseks omanikujärelevalve programm. Selline kava aitab kohalikul omavalitsusel kontrollida omanikujärelevalve tegevust.

**Rapla Vallavalitsuse vastus:** Auditis esile toodud probleemid on asjakohased ja hästi välja toodud. Probleem on avalike hoonete püstitamisel erapooletu ja tõhusa ehitusjärelevalve tagamisel. Kehtiva korra kohaselt tellib ja maksab hoone omanik ehitusaegse omanikujärelevalve eest. Sellisel kujul kahjuks ei ole alati tagatud omanikujärelevalve erapooletus ja vajalik nõudlikkus. Oleme igati nende meetmete poolt, mis on auditis esitatud omanikujärelevalve töö tõhustamiseks.

Meie arvates on väga õigesti juhitud auditis tähelepanu ka liigsele tehniliste dokumentide loetelule. Õigem oleks keskenduda ohutust tagavate tegevuste kajastamisele tehniliste dokumentide loetelus. Probleem on ehitusprojekti ja ehitusaegse järelevalve kvaliteedis.

Kahtleme, kas on mõistlik Tehnilise Järelevalve Ameti osa funktsioone avalike ehitiste kontrollis üle anda kohalikele omavalitsustele. Tehnilise Järelevalve Ametis on ju loodetavasti vajalik kompetents olemas ja lihtsam oleks riigil ju seda tugevdada vahendeid juurde andes, mitte vastutust hajutada Tehnilise Järelevalve Ameti ja kohalike omavalitsuste vahel. Senine praktika kahjuks on negatiivne: kohalikele omavalitsustele tuleb küll ülesandeid juurde, aga vahendeid nende täitmiseks eraldatakse kas ebapiisavalt või üldse mitte.

**Paide Linnavalitsuse vastus:** Välja toodud puudused arhiveerimise ja dokumentide puudumise kohta on Paide Linnavalitsus teadmiseks võtnud. Paide Linnavalitsus kinnitab, et antud lasteaiahoonele kasutusloa andmisel välja toodud probleemid ei ole üldised ega kehti kindlasti kõigi Paide linnas kasutusloa saanud objektide puhul. Plaanis on tõhustada ja arendada ehitusdokumentatsioonide arhiveerimise lahendust. Samuti kasutatakse kontrolliaruannet edaspidise töö tõhustamiseks ja ka teiste kontrollitud omavalitsuste välja toodud vigade vältimiseks. Plaanis on üle vaadata töökorraldus ehitusjärelevalve alal ja ehitustegevuse jälgimisel Paide linna territooriumil.

**Haapsalu Linnavalitsuse vastus:** Haapsalu Linnavalitsuse tööd puudutavad soovitusel on võetud arvesse ja ehitusjärelevalve tõhustamiseks on Haapsalu Linnavalitsus rakendanud ning rakendamas meetmeid: 1. jaanuarist 2014 on teenistusse võetud 1,0 koormusega ehitusjärelevalvespetsialist ning alustatud on ehitismääruse uuendamist, mille käigus ajakohastatakse ka ehitus- ning kasutuslubade väljastamise kordasid ning töötatakse välja ehitusjärelevalve töökorralduse juhendmaterjal.

**Viljandi Linnavalitsuse vastus:** Kuna Viljandi Linnavalitsuse suhtes auditi kontrollaruandes soovitusi ei esitatud, siis puudub meil põhjus oma arvamuse avaldamiseks. Samas kinnitame, et oleme tutvunud kontrollaruande eelnõuga. Nõustume täielikult üldiste järeldustega ja edaspidi tähtsustame rohkem uuritud valdkonnaga seotud toiminguid.

## Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsustele

Haapsalu, Mulla tn 1, spordihall	Haapsalu, Kastani tn 9, hoolekandeaasutus	Paide, Kastani, tn 6, lasteaed-ujula	Rapla, Tallinna mnt 4, kaubanduskeskus	Valga, Jaama pst 2b, kauplus	Tallinn, Läänemere tee 28, kaubanduskeskus	Tallinn, Rännaku pst 28, lasteaed	Tartu, Turu tn 2 / Soola tn 4, kaubanduskeskuse supermarket	Tartu, Lille tn 10, huvikeskus	Negatiivse hinnangu osakaal
<b>Kas ehitusloa taotlemiseks esitatud ehitusprojekt vastas nõuetele?</b>									
Ei, osaliselt oli projekti koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus.	Jah.	Ei, osaliselt olid projekti koostanud isikud, kel puudus nõutav pädevus.	Ei, ehitusloal ja selle aluseks olnud projektil on hoone tehnilised andmed erinevad.	Ei, ehitusloa väljastamise aluseks olnud projektis on olulisi puudusi.	Ei, projekti on osaliselt muudetud ning see ei vasta ehitusloa andmetele, projekti on osaliselt koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus.	Ei, projekti on osaliselt koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus.	Ei, projekti on osaliselt koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus.	Ei, osaliselt on projekti koostanud isikud, kel puudus nõutav pädevus, projekti olulisi osi ei ole esitatud.	<b>89%</b>
<b>Kas ehitusprojektile oli tehtud nõuetekohane ekspertiis?</b>									
Jah	Ei, ekspertiisi ei tehtud.	Jah.	Ei, ekspertiisi ei vastanud nõuetele.	Jah.	Jah.	Ei, ekspertiisi ei tehtud.	Ei, ekspertiisi ei tehtud.	Jah.	<b>44%</b>
<b>Kas ehitamise alustamise teatis on nõuetekohane ning ehitusluba on kehtiv (kuni 2 a ehitusloa väljastamisest)?</b>									
Vastab kriteeriumile.	Vastab kriteeriumile.	Ei vasta kriteeriumile, teatist ei ole esitatud.	Ei vasta kriteeriumile, teatist ei ole esitatud.	Ei vasta kriteeriumile, omanikujäreleva lve teostaja ja ehitaja andmed puuduvad.	Ei vasta kriteeriumile, Ehitustöid alustati pärast ehitusloa kehtivuse lõppemist.	Vastab kriteeriumile.	Ei vasta kriteeriumile. Ehitamist alustati enne ehitusloa väljastamist.	Vastab kriteeriumile.	<b>56%</b>

Haapsalu, Mulla tn 1, spordihall	Haapsalu, Kastani tn 9, hoolekandeaasutus	Paide, Kastani, tn 6, lasteaed-ujula	Rapla, Tallinna mnt 4, kaubandus-keskus	Valga, Jaama pst 2b, kauplus	Tallinn, Läänemere tee 28, kaubandus-keskus	Tallinn, Rännaku pst 28, lasteaed	Tartu, Turu tn 2 / Soola tn 4, kaubandus-keskuse supermarket	Tartu, Lille tn 10, huvikeskus	Negatiivse hinnangu osakaal
<b>Kas dokumentatsioon sisaldab ehitustööde nõuetekohaseid päevikuid?</b>									
Ei, ehitustööde päevikuid ei ole kõikide oluliste ehitus-konstruktsioonide kohta nõuetekohaselt esitatud.	Ei vasta osaliselt kriteeriumile, ehitustööde päevikud ei vasta osaliselt nõuetele.	Ei, ehitustööde päevikud suures osas puuduvad.	Ei, ei ole esitatud nõutavas mahus ega vormis päevikuid ehitustööde kohta.	Ei, osa päevikutest on vene keeles ja loetamatud, osa ei ole OMJi tegija allkirjastanud.	Ei, ehitustööde päevikud suures osas puuduvad.	Ei, päevikutes puudub info ehitises kasutatud ehitus-materjalide ja -toodete kohta. OMJi tegija andmed ei ole tuvastatavad.	Ei, ehitustööde päevikud suures osas puuduvad.	Jah.	<b>89%</b>
<b>Kas dokumentatsioon sisaldab kaetud tööde nõuetekohaseid akte?</b>									
Ei, oluliste kaetud tööde aktidel puudub OMJi kinnitus.	Ei, osal kaetud tööde aktidest puudub OMJi kinnitus.	Ei, puuduvad kaetud tööde aktid lasteaia osa ehitamise kohta.	Ei, puuduvad oluliste kaetud tööde aktid ning oluliste tööde tegemise aktidel puudub OMJi kinnitus.	Ei, OMJi teostaja ei ole tuvastatav ning puuduvad aktide koostamise kuupäevad.	Ei, oluline osa kaetud tööde akte puudub.	Jah.	Ei, oluliste konstruktsioonidega seotud kaetud tööde aktidel puudub OMJi kinnitus ning kuupäevad.	Jah.	<b>78%</b>
<b>Kas dokumentatsioon sisaldab olulisi ehitustooteid ja -materjale kajastavaid dokumente (deklaratsioonid, sertifikaadid, paigaldus-, kasutus- ja hooldusjuhendid)?</b>									
Jah.	Jah.	Ei, oluliste konstruktsioonide ehitamise kohta puudub info.	Jah.	Ei, oluline osa infost puudub ja suur hulk dokumente on vene keeles.	Ei, oluline osa infost puudub.	Jah.	Jah.	Jah.	<b>33%</b>

Haapsalu, Mulla tn 1, spordihall	Haapsalu, Kastani tn 9, hoolekandenasutus	Paide, Kastani, tn 6, lasteaed-ujula	Rapla, Tallinna mnt 4, kaubanduskeskus	Valga, Jaama pst 2b, kauplus	Tallinn, Läänemere tee 28, kaubanduskeskus	Tallinn, Rännaku pst 28, lasteaed	Tartu, Turu tn 2 / Soola tn 4, kaubanduskeskuse supermarket	Tartu, Lille tn 10, huvikeskus	Negatiivse hinnangu osakaal
<b>Kas dokumentatsioon sisaldab teostusjooniseid ja -mõõdistusi?</b>									
Ei, puudub vundamendi teostusmõõdistus.	Ei, puuduvad olulised teostusjoonised.	Ei, dokumentatsioon ei sisalda vajalikku mahus teostusmõõdistusi, osa lasteaia teostusmõõdistustest puudub üldse.	Ei, teostusjoonised põhikonstruktsioonide kohta puuduvad.	Jah, dokumentatsioon sisaldab olulisi teostusmõõdistusi.	Ei, olulised teostusmõõdistused puuduvad.	Jah.	Kriteeriumile vastavust ei ole võimalik hinnata, kuna kandvaid konstruktsioone rekonstrueerimise käigus ei ehitatud.	Ei, oluliste konstruktsioonide ehitamise kohta teostusjoonised puuduvad.	<b>75%</b>
<b>Kas dokumentatsioonist on tuvastatav ehitise kasutuselevõtule eelnenud tehnosüsteemide tehnilise kontrolli teostamine?</b>									
Jah.	Jah.	Ei, lasteaia osa elektripaigaldise tunnistus puudub.	Jah.	Jah.	Ei, lifti kasutuselevõtu eelset tehnilist kontrolli ei tehtud ning puudub lifti nõuetele vastavust kinnitav protokoll.	Ei, lifti kasutuselevõtu eelset tehnilist kontrolli ei tehtud ning puudub lifti nõuetele vastavust kinnitav protokoll.	Jah.	Jah.	<b>33%</b>
<b>Kas ehitamise aluseks olnud ehitusprojekt vastas nõuetele?</b>									
Ei, vähemalt ühe joonise on koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus. Osa jooniste koostaja kohta info puudub.	Ei, osa projekti koosseisust puudub.	Ei, osaliselt on projekti koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus.	Ei, projekti koostaja nõuetele vastavust ei ole võimalik tuvastada. Projektimuudatust ei ole kontrollinud pädev isik.	Ei, projekti olulised osad puuduvad. Vähemalt kahel projekiteerijal puudus nõutav pädevus.	Ei, puuduvad nii põhiki kui ka tööprojekt.	Ei, puuduvad põhiprojekt (v.a arhitektuurne osa) ja tööprojekt.	Ei, projekti olulised osad puuduvad. Osaliselt oli projekti koostanud isik, kel puudus nõutav pädevus.	Ei, projekti olulised osad puuduvad. Kahe projekiteerija kohta puuduvad andmed nii äriregistris kui ka MTRis.	<b>100%</b>

Haapsalu, Mulla tn 1, spordihall	Haapsalu, Kastani tn 9, hoolekandekeskus	Paide, Kastani, tn 6, lasteaed-ujula	Rapla, Tallinna mnt 4, kaubanduskeskus	Valga, Jaama pst 2b, kauplus	Tallinn, Läänemere tee 28, kaubanduskeskus	Tallinn, Rännaku pst 28, lasteaed	Tartu, Turu tn 2 / Soola tn 4, kaubanduskeskuse supermarket	Tartu, Lille tn 10, huvikeskus	Negatiivse hinnangu osakaal
<b>Kas on esitatud töökoosolekute protokollid (on fikseeritud ehitustöödega seonduvad probleemid ja nende võimalikud lahendused)?</b>									
Jah.	Jah.	Jah.	Jah.	Ei, protokolle ei lisatud.	Ei, protokolle ei lisatud.	Ei, protokolle ei lisatud.	Ei, protokolle ei lisatud.	Jah.	44%
<b>Kas on tuvastatav ehitusprojekti ja selle muudatuste vastavus ehitusloa andmetele?</b>									
Ei, dokumentatsiooni põhjal ei ole muudatuste sisu tuvastatav.	Jah.	Jah.	Ei, dokumentatsiooni põhjal ei ole muudatuste sisu tuvastatav.	Ei, dokumentatsiooni põhjal ei ole muudatuste sisu tuvastatav.	Ei, ehitamise ajal tehti ehitusprojekti oluline muudatus, mistõttu pidanuks väljastama uue ehitusloa.	Ei, dokumentatsiooni põhjal ei ole muudatuste sisu tuvastatav.	Ei, ehitusprojekti on muudetud, kuid dokumentatsiooni põhjal ei ole tuvastatav, millal ehitusprojekti muudatus tehti.	Ei, ehitusprojekti on muudetud ning see ei vasta ehitusloa andmetele.	78%
<b>Kas KOV on kontrollinud ehitusettevõtja ja omanikujärelevalve teostaja nõuetele vastavust (majandustegevuse registri registreeringu olemasolu)?</b>									
Ei, vähemalt ühel ehitusettevõtjal puudus registreering.	Ei, vähemalt ühel ehitusettevõtjal puudus registreering.	Ei, vähemalt ühel ehitusettevõtjal puudus registreering.	Ei, vähemalt ühel ehitusettevõtjal puudus registreering.	Ei, vähemalt ühel ehitusettevõtjal puudus registreering.	Jah.	Ei, vähemalt ühel ehitusettevõtjal puudus registreering.	Jah.	Jah.	67%
<b>Kas kasutusloa väljastamisel on järgitud omavalitsuse ehitusmäärusest tulenevaid nõudeid?</b>									
Ei, puuduvad määruses nõutud teostusjoonised.	Ei, osaliselt puuduvad määruses nõutud teostusjoonised ja ehitusprojekti ekspertiis.	Kriteeriumile vastavust ei hinnatud, lisanõudeid KOVi määrusest ei tulene.	Kriteeriumile vastavust ei hinnatud, lisanõudeid KOVi määrusest ei tulene.	Jah.	Ei, ehitatava hoone ülevaatust ehitamise kestel ei tehtud.	Jah.	Jah.	Ei, puudub nõutav vundamendi teostusjoonis.	57%

Haapsalu, Mulla tn 1, spordihall	Haapsalu, Kastani tn 9, hoolekandenasutus	Paide, Kastani, tn 6, lasteaed-ujula	Rapla, Tallinna mnt 4, kaubanduskeskus	Valga, Jaama pst 2b, kauplus	Tallinn, Läänemere tee 28, kaubanduskeskus	Tallinn, Rännaku pst 28, lasteaed	Tartu, Turu tn 2 / Soola tn 4, kaubanduskeskuse supermarket	Tartu, Lille tn 10, huvikeskus	Negatiivse hinnangu osakaal
<b>Kas KOV oli teostanud hoone nõuetekohase ülevaatuse ning teinud enne kasutusloa väljastamist muid olulisi toiminguid?</b>									
Ei, kasutusloa väljastati ilma Päästeameti kooskõlastuseta.	Ei, KOV ei veendunud dokumentatsiooni nõuetele vastavuses.	Ei, KOV ei olnud enne kasutusloa väljastamist teinud hoone ülevaatus ega kaasanud teisi olulisi isikuid. Dokumentatsiooni puudulikkuse tõttu ei ole võimalik hinnata, kas hoone vastab ehitusloa andmetele.	Ei, kasutusloa andmed ei vasta ehitusloa andmetele. KOV ei veendunud dokumentatsiooni nõuetele vastavuses.	Jah.	Ei, hoone ülevaatus akt on formaalselt olemas, KOV ei veendunud dokumentatsiooni nõuetele vastavuses.	Jah.	Ei, KOV ei kontrollinud ehitise vastavust ehitusloa andmetele ega ehitusprojektile.	Jah.	<b>67%</b>
<b>Kas on loodud sisemine töökorraldus ehitusjärelvalves, et jälgida ehitamise jooksvalt ehitustegevust?</b>									
Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	Ei, sisemine töökorraldus tõhusama ehitusjärelvalve teostamiseks on loodud, kuid KOV ei ole seda järginud.	Ei, sisemine töökorraldus tõhusama ehitusjärelvalve teostamiseks on loodud, kuid KOV ei ole seda järginud.	Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	Ei, KOV ei ole parema ehitusjärelvalve teostamiseks, loonud sisemist töökorraldust.	<b>100%</b>



Haapsalu, Mulla tn 1, spordihall	Haapsalu, Kastani tn 9, hoolekandea- asutus	Paide, Kastani, tn 6, lasteaed- ujula	Rapla, Tallinna mnt 4, kaubandus- keskus	Valga, Jaama pst 2b, kauplus	Tallinn, Läänemere tee 28, kaubandus- keskus	Tallinn, Rännaku pst 28, lasteaed	Tartu, Turu tn 2 / Soola tn 4, kaubandus- keskuse supermarket	Tartu, Lille tn 10, huvikeskus	Negatiivse hinnangu osakaal
<b>Kas KOV on säilitanud ehitus- ja kasutusloa väljastamisega seotud dokumente vähemalt sellises mahus ja detailsuses, mis võimaldab ka hiljem kontrollida ehitise ohutust?</b>									
Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	Ei, KOV ei ole säilitanud kõiki dokumente, mille alusel saaks tagantjärele tuvastada, kuidas on hoone ehitatud ning kas hoone on ohutu.	Ei, KOV ei ole säilitanud kõiki dokumente, mille alusel saaks tagantjärele tuvastada, kuidas on hoone ehitatud ning kas hoone on ohutu.	Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	Ei, kuna säilitatud ja esitatud dokumendid on puudulikud ja nende alusel ei ole tagantjärele võimalik ehitise ohutuses veenduda.	<b>100%</b>
<b>Kas hooned on kasutusse võetud kasutusloa alusel? Kui ei, siis kas omavalitsus on kasutusele võtnud meetmeid ebaseadusliku olukorra lõpetamiseks?</b>									
Ei, hoone osa võeti kasutusele enne kasutusloa väljastamist. Seda tehti KOVi initsiatiivil ning ta ei võtnud tarvitusele meetmeid hoone ebaseadusliku kasutamise takistamiseks.	Jah, hoone võeti kasutusele pärast kasutusloa väljastamist.	Ei, hoone võeti kasutusele 6 kuud enne kasutusloa väljastamist. Seda tehti KOVi initsiatiivil ning ta ei võtnud tarvitusele meetmeid hoone ebaseadusliku kasutamise takistamiseks.	Jah, hoone võeti kasutusele pärast kasutusloa väljastamist.	Jah, hoone võeti kasutusele pärast kasutusloa väljastamist.	Jah, hoone võeti kasutusele pärast kasutusloa väljastamist.	Ei, hoone võeti kasutusele enne kasutusloa väljastamist. Seda tehti KOVi initsiatiivil ning ta ei võtnud tarvitusele meetmeid hoone ebaseadusliku kasutamise takistamiseks.	Jah, hoone võeti kasutusele pärast kasutusloa väljastamist.	Jah, hoone võeti kasutusele pärast kasutusloa väljastamist	<b>33%</b>

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli  
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile ning auditeeritud kohalikele omavalitsustele mitmeid soovitusi. Minister ja omavalitsused saatsid ajavahemikul 17.–29.12.2014 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p><b>Õigusaktides kasutatud mõistete sisu ebaselgus ning probleemid ehitamise üle järelevalve tegemisel ja ehitustegevuse dokumenteerimisel</b></p> <p><b>122. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ eristada ehitusseadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklikud ülesanded kohalikest ülesannetest ning tagada, et omavalitsustele täitmiseks pandud ülesanded oleksid neile jõukohased;</li> <li>■ panustada ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava ja seeläbi ehitusjärelevalve tegemist lihtsustava digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomisesse ning tagada selle laiem kättesaadavus;</li> <li>■ näha ehitusseaduses avalike hoonete ehitamiseks ette järgmised toimingud: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ enne ehitamise alustamist tuleb koostada ja esitada kohalikele omavalitsusele hoone põhi- või tööprojektile ekspertiis;</li> <li>■ enne ehitamise alustamist tuleb kohalikele omavalitsusele esitada kooskõlastamiseks omanikujärelevalve programm;</li> <li>■ objektide puhul, mille ehitamist planeeritakse samal ajal nende kasutamisega, esitada kohalikele omavalitsusele kooskõlastamiseks ehitustööde organiseerimise kava;</li> <li>■ ehitustööd tuleb digitaalselt dokumenteerida ja seda selliselt, et kohalik omavalitsus saaks seda jooksvalt jälgida;</li> <li>■ näha ette sanktsioonid, kui omanik jätab kohaliku omavalitsuse ehitamise alustamisest teavitamata;</li> <li>■ panna omanikujärelevalvele tegijale kohustuseks tagada, et omanik teavitaks kohalikku omavalitsust õigel ajal ehitamise alustamisest ning et ehitamist ei alustata, täitmata muid seaduse ja kohaliku omavalitsuse kehtestatud nõudeid;</li> </ul> </li> <li>■ sisustada avaliku hoone mõiste.</li> </ul>	<p><b>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</b> Riigikogu menetluses olevas ehitusseadustiku eelnõus (555 SE, eeldatava jõustumisajaga 01.07.2015) on riikliku järelevalve ülesanded eristatud. Korrakaitseaduse (edaspidi KorS) ja ehitusseadustiku eelnõu (edaspidi eelnõu) kohaselt on riiklik järelevalve üldtermin igasuguse korrakaitseorgani järelkontrolli kohta. Kuna kohalikul omavalitsusel on samuti korrakaitseorganid, siis kehtivad ka nende kohta riiklikku järelevalvet puudutavad sätted.</p> <p>Eelnõu § 152 lõige 1 sätestab, et ehitusseadustikus ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle teostavad riiklikku järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksus, Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TJA) ja muud kõnesolevas paragrahvis nimetatud asutused (näiteks Keskkonnainspeksioon, Lennuamet, Maanteeamet, Päästeamet jms). Eelnõu seletuskiri annab põhjalikud selgitused kohaliku omavalitsuse ja TJA järelevalvepädevuse eristamise kaalutluste kohta.</p> <p>Eelnõu seletuskirja kohaselt keskendub kehtiv ehitusseadus (edaspidi EhS) ehitusjärelevalve regulatsioonis eelkõige kohalikele omavalitsusele. Kohalik omavalitsus annab kirjalikke nõusolekuid ja erinevaid lubasid ning teostab ehitusvaldkonnas järelkontrolli. Kohalikul omavalitsusel on kehtiva EhS-i kohaselt ehitusjärelevalve teostamise õigus. TJA ülesanded on kehtiva EhS-i kohaselt sisustatud riikliku järelevalve peatükis. Oma olemuselt dubleerivad TJA ülesanded kohalike omavalitsuste ülesandeid.</p> <p>Eelnõus on riikliku järelevalve teostamine jagatud erinevate haldusorganite vahel ning suurem muudatus puudutab kohaliku omavalitsuse ja TJA pädevuse piiritlemist. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt antud mõne riigiorgani kompetentsi.</p> <p>Järelevalvefunktsioonide olemuslike ülesannete järgi jaotamisel lähtutakse sellest, et kohaliku omavalitsuse olemuslikud ülesanded ehitusvaldkonnas puudutavad eelkõige planeerimisautonoomiat, kommunaalmajandust ning veevarustust ja kanalisatsiooni. Ehitiste ohutusnõuete tagamist ei ole nimetatud kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena ning selle sisu ei ole samuti iga kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vabalt valitav, vaid sellekohase kaitse taseme määrab eelnõu.</p> <p>Eelnõu kohaselt jätkavad kohaliku omavalitsuse üksused ehitiste vastavuse kontrollimist planeeringutele ning projekteerimistingimustele. Ehitistele ja ehitamisele esitatavate nõuete kontroll, eelkõige ohutusnõuete kontroll jäetakse aga kohalikele omavalitsusele järelkontrolli raames delegeerimata ning neid ülesandeid hakkab edaspidi teostama TJA.</p> <p>Eelnõu § 152 lõigete 2 ja 3 kohaselt kontrollib kohalik omavalitsus oma olemuslike ülesannete täitmise raames ehitise, ehitamise või ehitusprojekti vastavust detailplaneeringule, projekteerimistingimustele või muudele ehitise asukohast tulenevatele nõuetele. Ehitamisele esitatavate nõuete osas on kohaliku omavalitsuse pädevuses vastavuse kontroll planeeringutele ja avalik-õiguslikele kitsendustele, samuti kolmandate isikute õiguste kaitse kontroll.</p> <p>Ehitusprojekti kohase ehitamise kontrollimine peab toimuma kooskõlas KorS-iga. See tähendab, et järelkontrolli teostatakse kaebusepõhiselt või ennetustegevusena eelnevalt koostatud ohuprognooosi alusel või ohukahtluse ilmnemisel. Riiklike ülesannete täitmise raames kontrollib kohalik omavalitsus näiteks ehitise korrashoiu nõuetele vastavust, kohalikele omavalitsusele kuuluva tee kasutamise nõuete järgimist.</p> <p>TJA järelevalvepädevus hõlmab tulevikus ohutusjärelevalvet ning TJA kontrollib eelkõige ehitise ja ehitamise ohutusnõuetele vastavust järelkontrolli raames. Kuna ehitamisele esitatavad nõuded hõlmavad ka ehitusprojektile vastavat ehitamist, siis on TJA järelevalvepädevuses ka ehitamise ehitusprojektile vastavuse kontrollimine ohutuse aspektist. Erandlikel</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>juhtudel, kui TJA on ka ehitus- või kasutusloa andja, on tal kohustus kontrollida vastavate haldusaktide (nt detailplaneeringute) olemasolu.</p> <p>Järelevalve riigi eriplaneeringu alusel ehitatavate ehitiste üle on samuti TJA pädevuses, sest vastavatele ehitistele annab ehitus- või kasutusloa TJA, nimetatud ehitised on loetletud planeerimisseaduse eelnõus. Eeltoodust nähtub, et ehitusseadustiku eelnõus tehakse vahet kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete ning riiklike ülesannete vahel ning erinevalt kehtivast EhS-ist on välistatud kohaliku omavalitsuse ja TJA dubleeriv järelevalvepädevus.</p> <p>Oleme põhimõtteliselt nõus, et ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldav digitaalne dokumenteerimiskeskond võib kaasa aidata tõhusamale ehitusjärelevalvele. Samas on ehitusseadustiku eelnõus ehitus- ja kasutuslubade menetlus sätestatud viisil, et seda oleks võimalik teha elektrooniliselt ning load antakse samuti elektrooniliselt ehitisregistrisse. Menetluskeskkond läheb täielikult elektrooniliseks koos ehitusseadustikku jõustumisega ning ehitisregistri toimingute elektrooniliseks muutmiseks viib ministeerium hetkel läbi tarkvaraarendust. Elektroonilises keskkonnas tekib võimalus ka koostatud dokumente registrisse üles laadida.</p> <p>Võttes arvesse, et eelnõu § 15 lõike 4 kohaselt tuleb ehitusdokumendid üle anda ehitisregistrile, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule õigusaktiga määratud pädevale asutusele, peaks digitaalne dokumenteerimiskeskond olema seotud ehitisregistriga. Kuna digitaalse dokumenteerimiskeskonna üheks eesmärgiks on täiendava informatsiooni andmine loa- ja järelevalvemenetluses, tuleb keskkonna väljatöötamiseks välja selgitada ja põhjalikult kaardistada ka ehitusjärelevalve vajadused.</p> <p>Samuti tuleb kaardistada ka keskkonna peamiste kasutajate, ehitajate vajadused ning analüüsida ka olemasolevaid, juba välja töötatud, analoogseid rakendusi. Eeltoodust tulenevalt peab võimalik digitaalne dokumenteerimiskeskond tarkvaraliselt sobima loodava menetluskeskkonnaga. Seega on mõistlik, kui digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomisega alustatakse vastava rahastuse olemasolul pärast digitaalse menetluskeskkonna kasutuselevõttu.</p> <p>Ehitusseadustiku eelnõu § 42 lõike 3 p 6 kohaselt võib ehitusloa kõrvaltingimusena sätestada ehitusprojekti ekspertiisi tegemise koos selle tegemise tähtajaga. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib lisatingimusi esitada seoses ehitusprojekti kontrollimisega, mis seondub eelkõige keeruliste või suurte rahvahulkade kogunemisega ehitistega. Lisatingimuse võib esitada tulevikus rakendamiseks. See tähendab, et ehitusprojekt tuleb lasta üle kontrollida nt põhiprojekti valmimisel. Nõude täitmist saab kontrollida järelevalve käigus, aga ka kasutusloa taotluse esitamisel. Kui isik ehitusloa kõrvaltingimusi ei täida, on loa andjal õigus loa andmisest keelduda põhjendusel, et ehitis ei vasta ehitusloale.</p> <p>Lisaks sellele peab eelnõu § 14 lõike 3 p 1 kohaselt enne ehitamise alustamist ehitamise aluseks oleva ehitusprojekti nõuetele vastavust kontrollima ehitusprojekti koostajast sõltumatu pädev isik, kes teeb ekspertiisi, kui kavandata ehitis on ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel suurema ohupotentsiaaliga või kui ehitusjärelevalvet tegeval asutusel on põhjendatud kahtlus ehitusprojekti nõuetele vastavuses (näiteks kui ehitusprojekti ei ole koostanud kvalifikatsiooninõuetele vastav isik). Eelnõu seletuskirja kohaselt on nimetatud kontroll sama, mis kehtivas õiguses projekti ekspertiis ning ehitusprojekti kontrollimist on mõistlik rakendada sellisele ehitusprojektile, mis on ehitamise aluseks võtmiseks sobivas mahus ja detailsuses. Väheomas mahus ja detailsuses ehitusprojekti puhul pole tõenäoliselt midagi sisulisemat kontrollida kui üksnes kavandatava ehitise välisilmet ehk sobivust keskkonda ja vastavust planeeringu või projekteerimistingimuste nõuetele. Seega tekib kohalikel omavalitsustel ehitusseadustiku eelnõu kohaselt alus nõuda hoone põhi- või tööprojektil ekspertiisi ning õiguslikult on tagatud ka selle ekspertiisi tegemine.</p> <p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.01.2011. a määrusega nr 7 vastu võetud „Omanikujärelevalve tegemise kord“ näeb omanikujärelevalve tegijale ette kohustuse koostada oma ülesannete täitmiseks järelevalveprotseduuride programm. Järelevalveprotseduuride programmi kooskõlastamist kohaliku omavalitsusega me ei poolda. Kohaliku omavalitsuse ametniku pädevus omanikujärelevalve alal ei pruugi olla kõrgem kui konkreetse projekti osas omanikujärelevalve tegijal ning sellisel juhul ei ole tagatud omanikujärelevalve programmi sisuline hindamine.</p> <p>Samuti võib järelevalveprotseduuride programmi kooskõlastamine panna selle n-ö lukku ega võimalda muuta järelevalveprogrammi või teha vajadusest tulenevaid kiireid ja paindlikke otsuseid ilma kohaliku omavalitsuse kooskõlastuseta. Kui kohaliku omavalitsuse kooskõlastatud</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>dokumenti võib hiljem muuta vabalt, muutub esialgse järelevalveprotseduuride programmi kooskõlastamine üksnes formaalseks toiminguks. Pigem oleme siin seisukohal, et omanikujärelevalve programm võiks tulevikus olla digitaalse dokumenteerimiskeskonna osa, kus see siis oleks järelevalvetoimingute käigus vabalt jälgitav.</p> <p>Üldised nõuded ehitustööde organiseerimise kavale on sätestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.09.2010. a määruse nr 67 „Nõuded ehitusprojektile“ §-s 14. Kehtivate õigusaktide kohaselt saab ehitusloa andja kehtestada ehitustööde organiseerimise kava esitamise nõude ehitusloa kõrvaltingimusena. Ehitusprojektile esitatavate nõuete täpsustamisel saab kaaluda, mis võiks olla ehitustööde organiseerimise kava maht ja komponendid avalike hoonete puhul, samuti võiks nõuda kava esitamist, kui kirjeldatud ehitustööde mõju väljub tavapärasest kontekstist. Kuna ehitus- seadustiku eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb välja töötada seaduse rakendamiseks vajalikud õigusaktid (määrused), on otstarbekas Teie poolt soovitatud muudatus viia õigusaktidesse sisse just ehitusseadustiku rakendamiseks vajalike määruste eelnõude väljatöötamise käigus.</p> <p>Ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava digitaalse dokumenteerimise nõude saab õigusaktidesse sisse viia pärast digitaalse dokumenteerimiskeskonna väljaarendamist (vt selgitusi punktis 2). Peame mõistlikuks, et digitaalset dokumenteerimiskeskonda saaks kasutada kõigi dokumenteerimist nõudvate ehitustööde puhul, mitte ainult avalike hoonete ehitamisel. Hetkel on majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumis väljatöötamisel määruse eelnõu „Ehitamise tehnilistele dokumentidele esitatavad üldnõuded“, milles oluliselt täpsustatakse seni kehtivaid nõudeid dokumenteerimisele ning lisatakse nõuded ehitamise fotograferimisele. Ehitamise dokumenteerimine koos fotograferimise nõudega aitab meie hinnangul kaasa sellele, et ehitamist dokumenteeritakse ehitustööde tegemise ajal, mitte hiljem tagantjärele.</p> <p>KorS-i § 2 lõike 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda oht või kõrvaldada korrarikkumine. Ehitusseadustiku eelnõus on arvestatud põhimõtet, et kõikide põhimõteteliste nõuete rikkumisel on võimalik isikut väärtetoost vastutusele võtta. Eelnõus on väärtetokaristuste koosseisudele avalike konsultatsioonide tulemusel enamasti lisatud ohu põhjustamise kriteerium või ohtliku ehitise ehitamine.</p> <p>Eelnõust tulenevalt saab ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuete rikkumisel väärtetoost korras karistada, kui selline rikkumine tõi kaasa ehitisest lähtuva ohu või ehitise ohtlikkuse varale ja keskkonnale. Kui kohalik omavalitsus sai teada, et isik on asunud ehitama ehitamise alustamisest teavitamata, saab kohalik omavalitsus alustada järelevalvetegevusega sellest sõltumata, et ehitamise alustamise teatist esitatud ei ole.</p> <p>Ehitusseadustiku eelnõu § 20 lõige 1 sätestab, et ehitise omanik tagab ehitise ehitamise üle asjatundliku järelevalve (omanikujärelevalve). Eelnõu seletuskirja kohaselt võib ehitusloaohustusliku ehitise üle teha omanikujärelevalvet kvalifikatsiooninõuetele vastav isik. Ehitise omaniku kohustusi reguleerivas paragrahvis sätestatakse järelevalve tegemine omaniku kohustusena, kes võib järelevalvet ise või vajaduse korral lasta seda kellelgi teisel teha. Ühtlasi on muudetud kohustuse sisu: tegemist ei ole otsese kohustusega kontrollida ehitamise vastavust seadusest tulenevatele nõuetele (s.o tegelda riikliku järelevalvega), vaid teha järelevalvet üldisemas mõttes. See võib seisneda nii seadusest kui ka lepingust tulenevate nõuete järgimise kontrollimises. Nimetatud põhimõtete valguses saab omanikujärelevalvet tegija kontrollida, kas ehitamise alustamise teatis on esitatud, seda omanikule meenutada, kui teatis on esitatamata või siis vastava kokkuleppe olemasolul täita kohustuse omaniku eest. Kuna omanikujärelevalvet tegutseb omaniku huvides, puudub igasugune mõistlik põhjus eeldada, et omanik ei esita teatist, kui omanikujärelevalvet tegija vastavat kohustust talle selgitab.</p> <p>Kehtivas EhS-is ja ehitusseadustiku eelnõus avaliku hoone mõiste puudub. Kehtivas EhS-is on nimetatud ehitisi, millel on avalikkusele suunatud funktsioon ja suurte rahvahulkade kogunemisega seotud ehitisi, mille definitsiooni ei ole seaduses sätestatud. Mõlemad mõisted on olemuselt määratlemata õigusmõisted, mis tuleb lahti mõtestada konkreetse kaasuse kontekstis, lähtudes just selles asjas tähtsust omavatest asjaoludest.</p> <p>Ehitusseadustiku eelnõus on nimetatud üksnes olulise avaliku huviga rajatisi, kuid eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole olulise rajatise definitsiooni seaduses sätestatud. Mõiste jäeti lahtiseks, sest see võimaldab terminit iga kord tõlgendada ja vajaduse korral uut tüüpi rajatistele sätestada kõrgendatud nõudeid. Tegu on rajatisega, millel on ruumiline mõju, mis võib esineda</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>rajatise suuruse, kõrguse või muu füüsilise parameetri tõttu või ka rajatisest endast tõusetuvate mõjutuste tõttu (nt müra, lõhn).</p> <p>Eelnõu § 14 lõike 3 kohaselt tuleb ehitusprojekt üle kontrollida projekti koostajast sõltumatu isiku poolt juhul, mil kavandatud ehitise ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel kõrge ohupotentsiaaliga. Eelnõu seletuskirja kohaselt peab selliste ehitiste puhul riskide maandamiseks ehitusprojekt alati olema pädeva sõltumatu isiku poolt üle kontrollitud (ekspertiis tehtud). Sellisest eeldusest lähtuvatel juhtudel ei seata kahtluse alla projekti koostaja pädevust projekti koostamises ega projekti nõuetele vastavust. Vastuse küsimusele, millised on kõrgendatud seikiga ehitised, annab § 14 lõike 4 punkt 1 alusel kehtestatud määrus. Seega on otstarbekas kõnealuse määruse eelnõu väljatöötamise käigus anda hinnang ka sellele, kas ja millises ulatuses on vajalik sisustada avaliku hoone mõiste.</p>
<p><b>Puudused ehitamise üle järelevalvetoimingute rakendamisel</b></p> <p><b>123.Soovitused kohalikele omavalitsustele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ esitada avalikele hoonetele ehitusloa väljastamisel tingimused omanikujärelevalve ulatuse kohta;</li> <li>▪ nõuda omanikujärelevalve programmi esitamist kohalikule omavalitsusele enne ehitamisega alustamist;</li> <li>▪ viia uute avalike hoonete ehitamisel läbi vähemalt kaks vaheülevaatust.</li> </ul>	<p><b>Tallinna Linnavalitsuse vastus:</b> Hetkel kehtib 25.01.2011 vastu võetud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Omanikujärelevalve tegemise kord“ (edaspidi määrus). Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ei pea õigeks regulatsiooni, mille kohaselt iga kohalik omavalitsus hakkab ise omanikujärelevalve tegemisele nõudeid esitama. Peame õigeks määruse täiendamist selliselt, et oleks eraldi kajastatud omanikujärelevalve tegemise nõuded avalike hoonete ehitamisel.</p> <p>Oleme nõus, et avalike hoonete ehitamisel tuleks kohalikule omavalitsusele esitada enne ehitamise alustamist (näiteks koos ehitamise alustamise teatisega) Tehnilise Järelevalve Ameti poolt kooskõlastatud omanikujärelevalve programm. Kohaliku omavalitsuse kohustus võiks olla ehitusloal edastada info, et tegemist on avaliku hoonega ning ehitamise alustamise teatisega koos tuleb esitada ka Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA) poolt kooskõlastatud omanikujärelevalve programm. Sellisel juhul saab omanik omanikujärelevalve teostaja tellimisel vajalike nõuetega juba arvestada. 9. detsembril 2014 toimunud TJA infopäeval kohalikele omavalitsustele väljendas TJA soovi teha kohalike omavalitsustega head koostööd. Tallinna Linnaplaneerimise Amet on seisukohal, et arvestades üldist eesmärki (avalike hoonete ohutuse tagamine) on siinkohal TJA ja kohalike omavalitsuste koostöö vajalik.</p> <p>Tallinna Linnaplaneerimise Amet on nõus seisukohaga, et uute avalike hoonete ehitamisel tuleb läbi viia vähemalt kaks vaheülevaatust.</p> <p><b>Tartu Linnavalitsuse vastus:</b> Tartu Linnavalitsus peab tervitatavaks, kui kohalikele omavalitsustele antakse pädevus omanikujärelevalve teostamise osas suuremal määral kaasaraakimiseks ja omanikujärelevalve teostaja üle järelevalve teostamiseks. On oluline siiski välja tuua, et hetkel kohalikel omavalitsustel seadusest tulenevalt selleks sisulised võimalused puuduvad. Samas tuleks kaaluda ka lahendust, et omanikujärelevalve teostamise ulatus oleks sõltuvalt hoone kasutusotstarbest reguleeritud seadusega või selle alusel väljaantud õigusaktiga (nt majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt antavas määruses „Omanikujärelevalve teostamise kord“). Seeläbi tagatakse nõuete ühetaoline kehtivus kogu riigis.</p> <p>Omanikujärelevalve programmi enne ehitamist kohalikule omavalitsusele esitamise soovitus osas peame vajalikuks välja tuua, et nimetatud toimingul oleks sisuline tähendus vaid juhul, kui kohalikele omavalitsustele antakse sisuline pädevus omanikujärelevalve teostamise osas kaasa rääkida. Samas on mõistlik nimetatud nõue esitada mitte kõikide hoonete, vaid suurte rahvahulkade kogunemise, suurõnnetuse ohu või muul moel kõrgendatud riskiga seotud ehitiste puhul.</p> <p>Tartu Linnavalitsus nõustub soovitusel viia tulevikus uute avalike objektide ehitamisel läbi 2 vaheülevaatust. Samas selgitame, et nimetatud sammu realiseerimine toob enesega kaasa kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve kulutuste hüppelise tõusu (seda soovitus ei ole võimalik realiseerida olemasoleva ametnike arvu juures) ja seetõttu on selle realiseerimine otseses sõltuvuses kohalike omavalitsuste rahalistest võimalustest.</p> <p>Lõpetuseks soovime välja tuua, et kontrolliaruande eelnõus majandus- ja kommunikatsiooniministrile antud soovitude realiseerimine aitaks kohalikke omavalitsusi oluliselt nende igapäevases ehitusjärelevalvetöös. Eriti soovime välja tuua ehitusseadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike ülesannete kohalikest ülesannetest eristamise ja ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldava ja seeläbi ehitusjärelevalve tegemist lihtsustava digitaalse dokumenteerimiskeskonna loomise ning selle kättesaadavuse tagamise soovitusi.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p><b>Valga Linnavalitsuse vastus:</b> Esitame oma ettepanekud ja seisukohad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ enamik hoone omanikke ei mõista kasutusloa olulisust ohutuse poolelt. Kasutusloa taotluse ja esitatava dokumentatsiooni paneb tihtipeale kokku ehitaja ning hoone omanik on sunnitud usaldama peatöövõtjat, et kõik paberid oleksid korras ja vastaksid nõuetele. Õigusaktides võiks olla paremini ja täpsemalt lahti kirjutatud, milliseid dokumente on kasutusloa taotluse lisana vaja esitada. Nii saavad kõik osapooled täpselt arvestust pidada juba ehitamise alustamise päevast ja eksimusi on seetõttu vähem;</li> <li>■ et õigusaktides saaks täpsustada taotlusega nõutud dokumentide loetelu, siis peab selgemalt määratlema ka avaliku hoone mõiste;</li> <li>■ kasutusloa taotluse menetlustähtaeg on ainult 20 päeva. Tavaliselt esitatakse väga suur hulk dokumente korraga (3–4 kausta) ning iga dokumendi läbivaatamine ja põhjalik kontroll võtab palju aega. Vajalike dokumentide põhjalik loetelu ning pikem menetlusaeg aitaks kohalikul omavalitsusel paremini veenduda esitatud dokumentide korrektsuses;</li> <li>■ projekti koostamise nõudeid võiks eristada vastavalt hoonete kasutusviisile: abihoone, elamu, kaubandushoone jne;</li> <li>■ kasutusloa väljastamise menetluses tuginema enamikus otsustes omanikujärelevalve tehtud tööle. Omanikujärelevalve on pidev järelevalve ehitusel, mis annabki võimaluse, et kohalik omavalitsus ei pea pidevalt objektil viibima. Leiame, et omanikujärelevalvel on väga oluline roll kogu ehitusprotsessis ning ta peab olema võimeline kinnitama hoone ohutust ja nõuetele vastavust.</li> <li>■ oleme nõus, et avaliku hoone puhul enne ehitamise alustamist tuleb kohalikul omavalitsusele esitada kooskõlastamiseks omanikujärelevalve programm. Selline kava aitab kohalikul omavalitsusel kontrollida omanikujärelevalve tegevust.</li> </ul> <p><b>Rapla Vallavalitsuse vastus:</b> Auditis esile toodud probleemid on asjakohased ja hästi välja toodud. Probleem on avalike hoonete püstitamisel erapooletu ja tõhusa ehitusjärelevalve tagamisel. Kehtiva korra kohaselt tellib ja maksab hoone omanik ehitusaegse omanikujärelevalve eest. Sellisel kujul kahjuks ei ole alati tagatud omanikujärelevalve erapooletus ja vajalik nõudlikkus. Oleme igati nende meetmete poolt, mis on auditis esitatud omanikujärelevalve töö tõhustamiseks.</p> <p>Meie arvates on väga õigesti juhitud auditis tähelepanu ka liigsele tehniliste dokumentide loetelule. Õigem oleks keskenduda ohutust tagavate tegevuste kajastamisele tehniliste dokumentide loetelus. Probleem on ehitusprojekti ja ehitusaegse järelevalve kvaliteedis.</p> <p>Kahtleme, kas on mõistlik Tehnilise Järelevalve Ameti osa funktsioone avalike ehitiste kontrollis üle anda kohalikele omavalitsustele. Tehnilise Järelevalve Ametis on ju loodetavasti vajalik kompetents olemas ja lihtsam oleks riigil ju seda tugevdada vahendeid juurde andes, mitte vastutust hajutades Tehnilise Järelevalve Ameti ja kohalike omavalitsuste vahel. Senine praktika kahjuks on negatiivne: kohalikele omavalitsustele tuleb küll ülesandeid juurde, aga vahendeid nende täitmiseks eraldatakse kas ebapiisavalt või üldse mitte.</p> <p><b>Paide Linnavalitsuse vastus:</b> Välja toodud puudused arhiveerimise ja dokumentide puudumise kohta on Paide Linnavalitsus teadmiseks võtnud. Paide Linnavalitsus kinnitab, et antud lasteaiahoonele kasutusloa andmisel välja toodud probleemid ei ole üldised ega kehti kindlasti kõigi Paide linnas kasutusloa saanud objektide puhul. Plaanis on tõhustada ja arendada ehitusdokumentatsioonide arhiveerimise lahendust. Samuti kasutatakse kontrolliaruannet edaspidise töö tõhustamiseks ja ka teiste kontrollitud omavalitsuste välja toodud vigade vältimiseks. Plaanis on üle vaadata töökorraldus ehitusjärelevalve alal ja ehitustegevuse jälgimisel Paide linna territooriumil.</p> <p><b>Haapsalu Linnavalitsuse vastus:</b> Haapsalu Linnavalitsuse tööd puudutavad soovitusel on võetud arvesse ja ehitusjärelevalve tõhustamiseks on Haapsalu Linnavalitsus rakendanud ning rakendamas meetmeid: 1. jaanuarist 2014 on teenistusse võetud 1,0 koormusega ehitusjärelevalve-spetsialist ning alustatud on ehitusmääruse uuendamist, mille käigus ajakohastatakse ka ehitus- ning kasutuslubade väljastamise kordasid ning töötatakse välja ehitusjärelevalve töökorralduse juhendmaterjal.</p> <p><b>Viljandi Linnavalitsuse vastus:</b> Kuna Viljandi Linnavalitsuse suhtes auditi kontrollaruandes soovitusi ei esitatud, siis puudub meil põhjus oma arvamuse avaldamiseks. Samas kinnitame, et oleme tutvunud kontrollaruande eelnõuga. Nõustume täielikult üldiste järeldustega ja edaspidi tähtsustame rohkem uuritud valdkonnaga seotud toiminguid.</p>

## Auditi iseloomustus

### Vastavusauditi mõisted

**Kontrolliaruanne** – auditi lõpus koostatav kirjalik aruanne, milles tuuakse välja tehtud töö tulemused. Kontrolliaruande adressaadiks on Riigikogu ja avalikkus ning seetõttu lähtutakse aruande koostamisel põhimõttest, et selle esituslaad oleks lihtsalt arusaadav ja auditeeritud valdkonna kohta esitataks olulist taustainfot.

Kontrolliaruande vormistusliku külje kujundamisel on Riigikontroll vaba. Käesolev kontrolliaruanne sisaldab sisupeatükke, mis käsitlevad Riigikontrolli töö tulemust koos viidetega õigusaktidele; toimingute kirjeldusi; tuvastatud asjaolusid; hinnanguid, mis on antud seatud kriteeriumitest lähtudes; soovitusi ja muid käsitlemist väärivaid tähelepanekuid ning kontrolliaruande kokkuvõtet. Kontrolliaruande teksti vasakveerus esitatakse mõistete seletusi, huvitavat infot valdkonna kohta, illustreerivaid näiteid, mis ei sisalda hinnanguid ega soovitusi.

**Kokkuvõte** – kõige olulisema lühike esitus, mis ei sisalda kontrolliaruandest eraldiseisvat infot. Kokkuvõtte adressaadiks on laiem lugejaskond ning selle eesmärk on selgitada detailideta ja lihtsamas kõnepruugis kontrolliaruande sõnumeid.

**Kriteerium** – hinnangu andmise alus. Kriteeriumi kasutatakse tegeliku olukorra võrdlemiseks nõutava või soovitava olukorraga. Auditite kriteeriumideks võivad olla näiteks seaduses jm kordades, ka auditeeritava enda kordades väljendatud vastavusnõuded, standardid, normid, tavad (tava all mõistetakse normide ja standardite suuremat kogumit, nt raamatupidamise hea tava).

**Tähelepanek** – auditi käigus tuvastatud asjaolu, probleemi, fakti kirjeldus või konstateering, mille alusel antakse hinnang auditeeritava tegevusele, või muu auditi eesmärgiga seotud info, mis Riigikontrolli arvates tuleb avalikustada. Tähelepanekute tegemisel arvestatakse avalikkuse huvi, valdkonna keerukusastet ja sihtrühma vajadusi. Tähelepanekute avaldamisel lähtutakse audiitori kutsealasest otsustusest ja kontrolliaruande koostamise detailsusest. Kontrolliaruandes võib avalikustada ka tähelepanekuid, mis otseselt ei olnud auditi hinnanguga seotud, aga selgusid auditi käigus.

**Hinnang** – vastus auditi küsimusele, lähtudes auditi kriteeriumidest. Vastavusauditis hinnatakse auditeeritava tegevuse vastavust seadusele, auditeeritava enda õigusaktidele jm regulatsioonidele. Samuti hinnatakse auditeeritava sisekontrollisüsteemi ja selle toimimist.

**Sisekontrollisüsteem** – juhtkonna tööriist, mis aitab asutuse eesmärgi ellu viia. Hõlmab terviklikku protsessi, sh läbimõeldud töökorraldust, käitumisreegleid, seadustest kinnipidamist, aruandlust ja kontrolli, ning seda rakendavad nii juhtkond kui ka töötajad.

**Soovitus** – ettepanek rakendada meetet, mis aitaks audiitori arvates leitud puudusi ja vajakajäämisi kõrvaldada või edaspidi neist hoiduda. Soovitused peavad olema asjakohased, täidetavad, nende täitmise mõõdetav ja soovitavalt seotud kindlate tähtaegadega, kuid samas ei saa audiitori soovitus olla liiga detailne, kuna nii sekkuks audiitor asutuse juhtimisotsustesse. Riigikontrolli soovitustega arvestamine on soovitusel otsustada.

**Auditeeritu vastus** – kirjalik arvamus asutuselt, kelle suhtes on kontrolliaruandes hinnanguid ja/või soovitusi. Kontrolliaruanne esitatakse vastuse saamiseks auditeeritule enne selle allkirjastamist. Vastuses esitatakse kirjalik arvamus asutust puudutavate soovituste ja rakendavate abinõude kohta. Auditeeritu vastus avaldatakse koos kontrolliaruandega.

### Auditi eesmärk

Anda hinnang kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkusele avalike hoonete kasutusse lubamisel.

## Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmiseks analüüsiti, kas kohalik omavalitsus on enne oma nõusoleku andmist hoone kasutusele võtmiseks veendunud, et hoone on ohutu.

Hinnang anti 10 hoone baasil hoonete kaupa ning kohaliku omavalitsuse säilitatud dokumentide alusel ning seejuures eeldati, et nende põhjal tegi kohalik omavalitsus otsuse ka hoone kasutusse lubamisel.

Auditiga hõlmatavast probleemist tulenevalt olid auditi põhiküsimused järgmised:

- Kas kohalik omavalitsus on taganud, et ei kasutataks ilma kasutusloata hooneid?
- Kas kohalik omavalitsus on enne kasutusloa väljastamist kontrollinud ehitisega seotud olulisi asjaolusid ja viinud läbi toiminguid õigusaktidega ettenähtud viisil?
- Kas kohalik omavalitsus on loonud töökorralduse, kuidas viia läbi ehitusjärelvalvet ehitamise ajal ja seda järginud?
- Kas kohalik omavalitsus on taganud võimaluse kasutusse lubatud ehitise nõuetele vastavuse tuvastamiseks kogu selle kasutusaja jooksul?

Põhiküsimustele vastamiseks kohaldati järgmiseid kriteeriumeid (viidatud ehitusseaduse §-d on toodud 30.06.2014. a seisuga):

- Kohalik omavalitsus on võtnud tarvitusele meetmed kasutuses olevate kasutusloata ehitiste puhul ebaseadusliku olukorra lahendamiseks (ehitusseadus, § 61 lg 1 p 8 ja lg 4, § 32 lg 1<sup>1</sup> lg 2).
- Kohalik omavalitsus on kontrollinud uute hoonete oluliste ehituskonstruksioonide (vundamendid, kandvad seinad ja postid, vahelaed ning katus) ehitamise kohta ehitustööde päevikute, kaetud tööde aktide, ehitustoodete ja -materjalide dokumentatsiooni ning teostusjooniste ja -mõõdistuste olemasolu ja nende vastavust nõuetele (ehitusseadus, § 33 lg 2 p 1, § 30 lg 5 p 2, 6 ja 7, § 50 lg 1 p 2–6).

Juhul kui on tegemist hoone rekonstrueerimisega, hinnati ehituskonstruksioonide ja loetletud dokumentide olemasolu ning nõuetele vastavuse olulisust hoone ehitusprojekti alusel.

- Kohalik omavalitsus on kontrollinud muude hoone ehitamist kajastavate dokumentide (ehitusloa taotlemiseks esitatava ehitusprojekti, ehitusloa ja töökoosolekute protokollide) olemasolu ja nende vastavust nõuetele (ehitusseadus, §12 lg 2, § 25 lg 2, § 18 lg 2, 3 ja 4, § 31 lg 1, 2 ja 3, § 33 lg 2 p 1; § 59 lg 1 p 1, § 60 lg 1 p 11, § 23 lg 2 p 2 ja lg 10, § 41, § 59 lg 1 p 1; majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.09.2010. a määrus nr 67, § 4, 5, 7 ja 15).
- Kohalik omavalitsus on kontrollinud ehitise ohutusega seonduvalt lisaks ehitusprojekti ekspertiisi tegemist ja selle nõuetele vastavust, ehitamise alustamise teatise esitamisel ehitusloa kehtivust ja nõutud andmete olemasolu, ehitusettevõtja ja omanikujärelevalve tegija nõuetele vastavust, ehitusprojekti ja selle muudatuste vastavust ehitusloa andmetele ning ehitise kasutuselevõtule eelneva tehnosüsteemide tehnilise kontrolli teostamist (ehitusseadus, § 21 lg 2 ja 3, § 23 lg 6 p 1 ja lg 81, § 41, § 60 lg 1 p 6 ja 10, § 29 lg 2 p 2 ja lg 6, § 30 lg 1, § 12 lg 3, § 33 lg 2 p 4, § 59 lg 1 p 1, § 60 lg 1 p 11; elektriõhutusseadus, § 26 lg 4; lifti ja köistee ohutuse seadus, § 18 lg 5; küttegaasi ohutuse seadus, § 17 lg 4; majandus- ja kommunikatsiooniministri 11.12.2002. a määrus nr 29; 20.02.2012. a määrus nr 16; 20.07.2007. a määrus nr 62, § 13 lg 2; 17.03.2005. a määrus nr 32, § 7 lg 1 ja § 10 lg 1; 15.07.2002. a määrus nr 40, § 2 lg 1 ja § 6 lg 1 ja 2).
- Kohalik omavalitsus on ehitise kasutusse lubamisel teostanud ehitise ülevaatuse ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks, on nõudnud ehitise või selle osa ekspertiisi tegemist juhul, kui ehitise ohutuse seisukohalt on ehitamise tehnilised dokumendid puudu või sisaldavad olulisi puudusi, on täitnud valla või linna ehitusmäärusega kehtestatud ülesandeid ehitusvaldkonna korraldamisel ning on esitanud ja avalikustanud kasutusloa andmed ehitisregistris (ehitusseadus, § 33 lg 3 ja 4, § 59 lg 1 p 4,



§ 60 lg 1 p 6, 10 ja 11, § 32 lg 4, § 56 lg 1 p 1–10, 14 ja 16, § 57 lg 1 p 1 ja lg 2, § 58, § 60 lg 1 p 9, § 19 lg 4; majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.11.2002. a määrus nr 11).

### **Auditi ulatus ja käsitusviis**

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandardi rakendussuuniseiga ISSAI 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“. Standardi järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab anda auditeeritud ulatuses piisava kindlustunde, et vead ja ebareeglipärasused auditeeritava tegevuses ning seadusevastased teod avastatakse. Auditi käigus koguti piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, et veenduda, kas konkreetset valdkonda puudutav info on olulises osas kooskõlas auditi kriteeriumidega ja toetab ka tehtud tähelepanekuid. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse hinnangu andmiseks iga auditeeritu tegevuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi tegemiseks valiti välja aastatel 2008–2013 ehitatud 10 avalikku hoonet, mis asusid kokku seitsmes kohalikus omavalitsuses. Riigikontroll viis neis omavalitsustes läbi selgitava intervjuu, võttis enda kasutusse omavalitsusele hoone kasutusloa saamiseks esitatud ning arhiivis säilitatud dokumendid ja analüüsis neid. Dokumentide tagastamisel küsiti kohalikelt omavalitsustelt selgitusi tuvastatud puuduste kohta. Riigikontroll kasutas auditis asjatundjana ka eksperti (Ehituskonstrueerimise ja Katsetuste OÜ), kelle ülesandeks oli teostada hoonete kohapealne ülevaatus ning hinnata iga hoone ehituskonstruktiiivse osa vastavust ehitusprojektile.

### **Auditi lõpetamise aeg**

Audit lõpetati oktoobris 2014, peamised audititoimingud tehti 2014. aasta veebruarist juunini.

### **Auditi meeskond**

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Janne Kurg ja Sigrid Rajangu ning auditijuht Illar Tõnisson.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee).

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/14/50069/21.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid ehitusvaldkonnas

21.11.2007 – Ehitustegevus ranna- ja kaldaaladel

30.05.2008 – Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

15.03.2011 – Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes

30.12.2013 – Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit)

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Lisa A. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu
08.01.2014	Riho Oras (Conviso OÜ vanemkonsultant), Indrek Peterson (Eesti Ettevõtjate Liidu tegevjuht), Mauno Inkinen (Eesti Projektbüroode Liidu tegevdirektor), Indrek Sandberg (AE Projekti Insener OÜ), Tõnis Tarbe (Eesti Projektbüroode Liidu juhatuse esimees ja Eesti Arhitektide Liidu liige)
05.02.2014	<b>Tallinna Linnaplaneerimise Amet:</b> Elvis Tõnnison (ehituskontrolli osakonna juhataja), Ilmar Kallonen (ehituskontrolli osakonna peaspetsialist), Helje Kulgevee (ehituskontrolli osakonna peaspetsialist), Helvi Kork (ehituslubade osakonna juhataja), Arnold Knuut (Ehituslubade osakonna juhtivspetsialist), Aare Kais (ehituskontrolli osakonna peaspetsialist), Eve Kongi (ehituslubade osakonna peaspetsialist),
03.06.2014	<b>Tallinna Linnaplaneerimise Amet:</b> Elvis Tõnnison (ehituskontrolli osakonna juhataja), Helje Kulgevee (ehituskontrolli osakonna peaspetsialist), Helvi Kork (ehituslubade osakonna juhataja), Arnold Knuut (ehituslubade osakonna juhtivspetsialist), Aare Kais (ehituskontrolli osakonna peaspetsialist)
26.02.2014	<b>Tartu Linnavalitsus:</b> Andrus Mäesepp (arhitektuuri ja ehituse osakonna juhataja), Andres Aint (arhitektuuri ja ehituse osakonna järeleveteeenistuse juhataja), Signe Sarik (arhitektuuri ja ehituse osakonna järeleveteeenistuse ehitusjärelevalve vanemspetsialist)
11.06.2014	<b>Tartu Linnavalitsus:</b> Andrus Mäesepp (arhitektuuri ja ehituse osakonna juhataja), Andres Aint (arhitektuuri ja ehituse osakonna järeleveteeenistuse juhataja), Kenno Kaldoja (arhitektuuri ja ehituse osakonna järeleveteeenistuse ehitusjärelevalve vanemspetsialist)
14.02.2014 05.06.2014	<b>Haapsalu Linnavalitsus:</b> Reimo Reimer (ehitus- ja planeerimisosakonna juhataja)
07.02.2014 09.06.2014	<b>Paide Linnavalitsus:</b> Aldo Pitsner (ehitusnõunik)
18.02.2014 09.06.2014	<b>Rapla Vallavalitsus:</b> Elmar Purge (ehitusnõunik)
25.02.2014 11.06.2014	<b>Valga Linnavalitsus:</b> Urmas Möldre (linnamajandusameti juhataja), Kairid Leks (linnamajandusameti ehitusjärelevalve vanemspetsialist), Jiri Tintera (linnamajandusameti linnaarhitekt)
19.02.2014	<b>Viljandi Linnavalitsus:</b> Reevo Maidla (majandusameti juhataja), Jaan Lukas (ehituse peaspetsialist)
08.07.2014	<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:</b> Margus Sarmet (ehitus- ja elamuosakonna juhataja), Maria Ševeljova (ehitus- ja elamutalituse juhataja), Kiur Põld (ehitus- ja elamutalituse peaspetsialist)
18.09.2014	<b>Päästeamet:</b> Rait Pukk (Päästeameti tuleohutusjärelevalve osakonna juhataja), Erti Suurtalu (Lääne päästkeskuse insenertehnilise büroo peainspektor), Andres Mäll (Põhja päästkeskuse insenertehnilise büroo juhtaja), Margus Piik (Päästeameti tuleohutusjärelevalve osakonna projekti- ja ehituskontrolli ekspert), Margo Lempu (Lõuna päästkeskuse insenertehnilise büroo juhataja), Karmen Eiser (Ida päästkeskuse insenertehnilise büroo juhataja)

## Lisa B. Riigikontrolli kokkukutsutud fookusrühm

Fookusrühma kohtumine toimus Riigikontrollis 30.09.2014. aastal.

Fookusrühma kuulusid

- Riho Oras (Conviso OÜ vanemkonsultant);
- Tõnis Tarbe (Eesti Projektbüroode Liidu juhatuse esimees ja Eesti Arhitektide Liidu liige);
- Rait Pukk (Päästeameti tuleohutusjärelevalve osakonna juhataja);
- Ülle Reidi (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna peaspetsialist);
- Helvi Kork (Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ehitusosakonna juhataja);
- Reimo Reimer (Haapsalu Linnavalitsuse ehitus- ja planeerimisosakonna juhataja).

Toimunud arutelul käsitleti alljärgnevat küsimusi:

- Kuidas tagada, et kasutusloal oleks sisuline tähendus (hoone vastab nõuetele ja on ohutu) olukorras, kus kohalikud omavalitsused ei taju loa väljaandjana oma vastutust ning neil ei ole piisavalt aja- ega inimressurssi?
- Kas ja millises osas võiks muuta ehitustegevuse dokumenteerimise nõudeid, et lihtsustada kohalike omavalitsuste tööd dokumentide läbivaatamisel ning muuta konkreetsemaks ka omavalitsuste roll kasutusloa väljastamisel (dokumenteerimise digitaliseerimise nõue, esitatavate dokumentide mahu vähendamine jms)? Kas dokumenteerimise nõuded avalike hoonete ehitamisel võiksid olla rangemad kui eramute jms ehitamisel?
- Mil viisil oleks võimalik kohalikel omavalitsustel rohkem sekkuda omanikujärelevalve töösse, kui eeldada, et kvaliteetne omanikujärelevalve annab suurema kindlustunde, et hoone on ehitatud nõuetekohaselt? Kuidas tagada, et omavalitsused veenduks senisest põhjalikumalt omanikujärelevalve tegevuses?
- Millised peaksid olema nõuded ehitamisega samal ajal kasutuses olevate ehitiste ehitamisele (osaline lammutamine, laiendamine või rekonstrueerimine)? Kuidas oleks sellises olukorras tagatud ehitise kasutajate ohutus?

## Lisa C. Riigikontrollile kaastööd teinud eksperdi lähteülesanne

Ekspert teostab auditis uuritava 10 avaliku hoone visuaalse ülevaatus (paikvaatluse) ning hindab Riigikontrollilt saadud projektidokumentatsiooni alusel iga hoone ehituskonstruktiiivse osa vastavust ehitusprojektile, selle osa puudumisel võetakse vastava hinnangu tegemise aluseks muu olemasolev hoone ehitamise tehniline dokumentatsioon. Ülevaatus käigus ei kontrollita hoone tehnosüsteemide vastavust ehitusprojektile. Samuti ei avata paikvaatluse käigus konstruktsioone.

Enne ülevaatus tegemist edastab Riigikontroll eksperdile ülevaatuses vajaliku dokumentatsiooni või tutvub käsundisaaja sellega Riigikontrollis ning koos audiitoritega täpsustatakse ülevaatus tegemise üksikasju, lähtudes hoone iseärasusest ja olemasoleva dokumentatsiooni põhjal saadud teabest (eelkõige audiitorite poolt eelnevalt väljaselgitatud aspektidest, millele tuleks ülevaatus käigus pöörata suuremat tähelepanu).

Ekspert koostab oma töö tulemusena kirjaliku aruande, mis koosneb hinnangutest iga uuritava hoone kohta eraldi. Aruanne peab sisaldama hinnangut järgmiste asjaolude kohta:

- hinnangut uuritava hoone olemasolevale projektidokumentatsioonile (v.a eriosade ehitusprojektid) vastavuse kohta;
- hinnangut uuritava hoone projektidokumentatsiooni mahu ja detailsuse kohta, selle kohta, kas seda on piisavalt, et teha hoone ülevaatus ning hinnata hoone vastavust nõuetele (eelkõige ohutust);
- teavet hoone nõuetele mittevastavate osade kohta nende tuvastamisel ülevaatus käigus;
- üldist järeldust hoone võimaliku ohtlikkuse kohta selle tuvastamisel ülevaatus käigus.