



ÕIGUSKANTSLER

Hr Georg Ruuda
vallavanem
vald@voruvald.ee

Teie

29.04.2011 nr 9-1.1/130-3

Õiguskantsler 31.05.2011 nr 7-5/110168/1102784

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra vallavanem

Tänan Teid, et vastasite minu teabe nõudmisele seoses menetlusega, mille algatasin härra XX avalduse alusel. Avaldaja tõstas oma pöördumises Võru Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasuse sademevee ärajuhtimise ja tema pöördumistele vastamise küsimustes.

Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude, teabe nõudmise vastuste ning asjakohaste õigusaktidega, olen seisukohal, et

- **Võru Vallavalitsuse ebapiisav ehitusjärelvalve Kaarna maaüksusele kraavi ehitamise üle ei ole olnud kooskõlas hea halduse tava ning põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõttega. Seetõttu soovitan Võru Vallavalitsusel teostada ehitusjärelvalvet ja võtta kasutusele abinõud rikkumiste kõrvaldamiseks;**
- **Võru Vallavalitsuse tegevus ei ole avaldaja pöördumistele vastamisel olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga. Seetõttu palun Teil vabandada avaldaja ees ja vastata avaldaja pöördumistele, sh selgitada avaldajale vallavalitsuse võimalusi lahendada sademevee ärajuhtimise küsimust ja avaldaja õiguskaitsevõimalusi kõnealuse küsimuse lahendamisel.**

Tuginedes õiguskantsleri seaduse § 35² lõikele 1, palun Teil mulle vastata, kuidas Te soovitusi täitsite, hiljemalt 30 päeva jooksul arvates käesoleva kirja saamisest.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning seejärel esitan Teile oma õigusliku hinnangu (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja maatükilt voolas 30 aastat sademevesi Kaarna maaüksuse kinnistuid läbivasse kraavi. Aiandusühistu liikmed rajasid kraavi u 30 aastat tagasi sademevee ärajuhtimiseks. Kraavil on puudunud äravool. Alates 2008. aasta suvest ei voola sademevesi avaldaja maatükilt Kaarna

Õiguskantsleri Kantselei

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

maaüksuse kinnistuid läbivasse kraavi. Võru Vallavalitsuse 06.06.2007 korraldusega nr 193 väljastati Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omanikule ehitusluba kaksikelamu ehitamiseks. 2008. aasta suvel nihutasid Pähkli kinnistu omanikud kraavi seoses elamu ehitamisega kinnistu piiri poole.

2. Avaldaja pöördus 26.08.2008, 22.10.2008 ja 14.11.2008 Võru Vallavalitsuse poole. Avaldaja teatas vallavalitsusele, et kraavi nihutamisel ei ole arvestatud kõrguste vahet, mistõttu sademevee äravool on avaldaja maatükilt takistatud. Lisaks teatas avaldaja, et suurte sadude ajal on tema kelder üle ujutatud ja ta peab tegelema oma keldrist liigvee väljapumpamisega. Võru Vallavalitsus ei vastanud avaldaja pöördumistele.

3. Võru Vallavalitsus tellis 2008. aasta detsembris OÜ-lt Maamõõdu- ja Arhitektuuribüroo kraavi teostusmõõdistuse. Selle kohaselt on kraavi keskosa kõrgemal kui kraavi algus ning sellest tingituna võib veevool olla takistatud u 50 m ulatuses. Võru Vallavalitsus tegi Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omanikele suulise ettepaneku vee äravoolu parandamiseks süvendada kraavi 50 m ulatuses vallavalitsuse kaasabil. Kinnistu omanikud teatasid 05.01.2009, et ei pea vajalikuks kraavi süvendada, kuid ei tee takistusi sademevee ärajuhtimise küsimuse lahendamiseks korraliku torustikuga.

4. Avaldaja pöördus 19.05.2009 kraavi nihutamise ja sademevee äravoolu küsimustes uuesti Võru Vallavalitsuse poole. Võru Vallavalitsus vastas avaldajale 19.06.2009, et on tellinud kraavi teostusmõõdistuse ja näeb lahendusena kraavi süvendamist.

5. Võru Vallavalitsus pöördus 19.06.2009 Kaarna maaüksuse Pähkli, Rähni ja Sarapuu kinnistute omanike poole ja tegi ettepaneku kraavi süvendamiseks. Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omanikud ei olnud nõus kraavi süvendamisega, kuid olid nõus lähiaastatel rajama dreeni. Kinnistu omanikud ei nõustunud kraavi süvendamisega seepärast, et nende väitel ei lahendata nii probleemi, kuna nende kinnistult vesi edasi ei jookse, vaid imbub nende kinnistul ja tekitab ebameeldivat lõhna.

6. Avaldaja pöördus 16.11.2009 ja 12.07.2010 uuesti Võru valla poole ja ei olnud rahul, et sademevee ärajuhtimise küsimust ei ole lahendatud. Võru Vallavalitsus ei vastanud avaldaja pöördumistele.

7. Avaldaja pöördus 12.01.2011 minu poole ja tõstas oma pöördumises Võru Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasuse sademevee ärajuhtimise ja tema pöördumistele vastamise küsimustes. Avaldaja leidis, et sademevee ärajuhtimise küsimust ei ole korrektselt lahendatud ja seetõttu peab avaldaja suurte sadude ajal tegelema oma keldrist liigvee väljapumpamisega. Lisaks märkis avaldaja, et Võru Vallavalitsus ei ole vastanud kirjalikult tema pöördumistele ja vallavalitsuses on talle antud üksnes ebamääraseid vastuseid.

8. Alustasin avaldusaluses asjas menetlust ja pöördusin 07.02.2011 ja 12.04.2011 teabe nõudmisega Võru Vallavalitsuse poole. Palusin Võru Vallavalitsusel selgitada, mida on Võru Vallavalitsus teinud sademevee ärajuhtimise küsimuse lahendamiseks. Kuna avaldaja väitel ei olnud Võru Vallavalitsus vastanud tema pöördumistele, siis palusin Võru Vallavalitsusel saata väljavõtte dokumendiregistrist, millest nähtuvad avaldaja pöördumiste registreerimise ja nendele vastamise kuupäevad ning koopiad avaldaja pöördumistest ja Võru Vallavalitsuse vastuskirjadest. Samuti palusin anda selgitusi avaldaja pöördumistele vastamata jätmise kohta.

9. Võru Vallavalitsus vastas minu teabe nõudmisele 07.03.2011 ja 29.04.2011 ning andis selgitusi sademevee ärajuhtimise küsimuse lahendamise ja avaldaja pöördumistele vastamise kohta.

Vallavalitsus märkis vastuses järgnevat:

- 1) Kaarna maaüksuse osas on kehtestatud detailplaneering Võru Vallavolikogu 14.09.2005 otsusega nr 201. Detailplaneeringu kohaselt jagati Kaarna maatüksus 8 krundiks: Pähkli, Kõivu, Rähni, Sarapuu, Priksna, Kastani, Sirmiku ja Sõnajala. Vaidlusalune kraav puudutab Kaarna maaüksuse Pähkli ja Rähni kinnistuid. Kaarna maaüksuse detailplaneeringu seletuskirja p 1.3.7.3 käsitleb sademevee küsimust. „Krundi läbib kuivenduskraav, kuhu kogunevad sademeveed Meegomäe aianduskruuntidelt. Seoses vertikaalplaneerimisega kuivenduskraav täidetakse ja selle asemel rajatakse dren“. Detailplaneeringu seletuskirja p 1.3.11 reguleerib planeeringu rakendamise võimalusi. „Vastava krundi igakordne omanik kohustub välja ehitama ehitusloaga ehitusprojekti koos kinnistu heakorra ja kinnistule juurdepääsuga. Tehnovõrgud ehitatakse välja igakordse krundi omaniku poolt tehnovõrke valdava ettevõttega. Dreenid ja maapealne hüdrant rajatakse vastavalt kujunenud omandisuhetele.“;
- 2) Pähkli kinnistu omanikule on väljastatud ehitusluba elamu ehitamiseks ja Rähni kinnistu ei ole käesoleval ajal hoonestatud;
- 3) detailplaneeringus märgitud dreeni ei ole rajatud ja Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omanik ei ole kraavi nihutamiseks (sh osaliselt uue kraavi kaevamiseks) taotlenud vallavalitsuselt kaeveluba;
- 4) Võru Vallavalitsus tellis 2008. a detsembris OÜ-lt Maamõõdu- ja Arhitektuuribüroo kraavi teostusmõõdistuse. Selle kohaselt on kraavi keskosa kõrgemal kui kraavi algus ning sellest tingituna võib veevool olla takistatud u 50 m ulatuses. Vee äravoolu parandamiseks on Võru Vallavalitsus teinud kinnistu omanikele ettepanekuid süvendada kraavi 50 m ulatuses vallavalitsuse kaasabil, kuid kinnistu omanikud ei ole olnud nõus kraavi süvendamisega;
- 5) vallavalitsuse hinnangul ei voola (ei voolanud ka varem) sademevesi Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistul asuvast kraavist mitte kusagile, vaid imbub kraavi lõpus pinnasesse;
- 6) vallavalitsus näeb võimalust lahendada sademevee ärajuhtimise küsimus ÜKF veeprogrammi rakendamise raames. Programmi raames on välja kuulutatud riigihange „Võru valla asulate ühisveevärgi ja kanalisatsioonisüsteemide rekonstrueerimine ja laiendamine“;
- 7) Võru Vallavalitsus ei ole vastanud avaldaja mitmele pöördumistele, kuid avaldajat on informeeritud suuliselt, et kinnistu omanikud ei ole kraavi süvendamisega nõus.

II Õiguslik hinnang

10. Kõnealusel juhul on oluline leida vastus küsimustele, kas Võru Vallavalitsus on täitnud talle ehitusjärelvalve teostajana seadusega pandud kohustusi ning kas Võru Vallavalitsuse tegevus avaldaja pöördumistele vastamise küsimustes on olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Leian, et eeltoodud küsimustele vastamiseks tuleb esmalt käsitleda omandipõhiõiguse olemust ja selle seost detailplaneeringuga ning kinnisasja omaniku kohustust taluda olemasolevaid tehnorajatisi ja lubada paigutada oma kinnisasjale uusi tehnorajatisi. Seejärel vaatan, kuidas peab ehitamine toimuma ning millised on kohaliku omavalitsuse võimalused ja kohustused ehitusjärelvalve teostamisel. Sellele järgnevalt annan hinnangu Võru Vallavalitsuse tegevusele ehitusjärelvalve teostamisel. Pöördumistele vastamise küsimuse osas esmalt selgitan, milles seisneb põhiõigus saada pöördumistele vastus ja seejärel annan ka hinnangu avaldaja pöördumistele vastamise küsimuses.

2.1. Omandipõhiõiguse olemus ja selle seos detailplaneeringuga

11. Omandipõhiõigus on sätestatud põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 32. PS § 32 sätestab, et igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Igäihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Vajadus omandiõiguse vaba teostamise ja avalike ehk üldiste huvide vahel tasakaalu leidmise järele tuleb seega otseselt põhiseadusest. Oma kinnistul ehitise püstitamine, selle laiendamine ja rekonstrueerimine kujutab endast omandi vaba kasutamise õiguse realiseerimist. Kuid ehitamine mõjutab ka naaberkinnistu omaniku õigusi ning üldisi huve. Riigikohus on märkinud, et „[...] On paratamatu, et ühe kinnisasja intensiivne kasutamine võib piirata naabri võimalusi oma maatüki kasutamisel. Riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada isikutel enda omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve. [...]”¹

12. Planeerimisseaduse § 3 lg 3 punkti 1 kohaselt võib kinnisomandile detailplaneeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi. Eeltoodust nähtub, et kitsendusi seatakse planeeringu alusel, mitte aga planeeringuga. Riigikohus on märkinud, et „[...] detailplaneeringu üks eesmärke on tasakaalustada erinevate isikute ja gruppide õigused ja huvid. Selle eesmärgi saavutamiseks on seadusega nähtud ette planeeringu avalik menetlus [...]”² ning „[...] detailplaneering on avalik-õiguslik kokkulepe ja see ei asenda poolte asja- või võlaõiguslikku kokkulepet [...], samuti ei ole detailplaneering seadusjärgne kinnisasja kitsendus. [...]”³ Detailplaneeringus kindlaksmääratud kitsendused, nt tehnoarajatiste arv ning paiknemine täpsustab ja loob esmase aluse kinnisasja omaniku kohustusele taluda oma kinnisasjale tehnoarajatise ehitamist.⁴

2.2. Kinnisasja omaniku kohustus taluda olemasolevaid tehnoarajatise ja kinnisasja omaniku kohustus lubada paigutada oma kinnisasjale uusi tehnoarajatise

13. Seadus õigustab sademevee ärajuhtimiseks rajama tehnoarajatise trassi läbi teise isiku kinnisasja. Nimelt on AÕS § 158 lõike 1 kohaselt kinnisasja omanik kohustatud taluma tema kinnisasjal maapinnal, maapõues ning õhuruumis ehitatavaid tehnoarajate ja -arajatise (kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustikku, elektroonilise side või elektrivõrku, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldist või surveseadmestikku ja nende teenindamiseks vajalikke ehitisi), kui need on teiste kinnisasjade eesmärgipäraseks kasutamiseks või majandamiseks vajalikud, nende ehitamine ei ole kinnisasja kasutamata võimalik või nende ehitamine teises kohas põhjustab ülemääraseid kulutusi.

Kinnisasja omanik võib nõuda teise kinnisasja omanikult kinnisasja koormamist realservituudiga ning realservituudi täpsem sisu, tehnoarajate või -arajatise asukoht, tähtaeg ja tasu määratakse kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutata, määrab servituudi sisu, vajaduse korral tähtaja ja tasu suuruse kohus. Servituudi seadmisel tuleb arvestada koormatava kinnisasja omaniku huve (AÕS § 158 lg-d 2 ja 3). Seega on ühel kinnisasja omanikul nõudeõigus teise kinnisasja omaniku vastu ning juhul, kui kokkuleppele ei jõuta, on nõude sisuks määrata kohtuotsusega realservituudi sisu ja tasu suurus.

¹ RKHKo 26.11.2002, nr 3-3-1-64-02, p 16.

² RKHKo 20.10.2005 nr 3-3-1-33-05, p 13.

³ RKHKo 22.03.2006 nr 3-2-1-5-06, p 22.

⁴ RKHKo 20.10.2005 nr 3-3-1-33-05, p 13.

14. Tehnorajatise mõiste osas on Riigikohus asunud seisukohale, tehnorajatiseks on eelkõige elektri- ja sideliinid, gaasi-, soojus- ja veetrassid ning muud sarnased liinid, trassid ja juhtmed (tehnovõrgud), samuti nende teenindamiseks, remontimiseks ja käigushoidmiseks vajalikud abirajatised nagu alajaamad, mahutid jms (tehnorajatised kitsamas tähenduses).⁵ Lähtudes eelnevast saab tehnorajatisteks lugeda lisaks seaduses otse sätestatule ka nendega sarnastel eesmärkidel kasutatavaid ja sarnastel põhimõtetel toimivaid rajatisi. Seega saab tehnorajatiseks käsitleda sademevee ärajuhtimise süsteemi, sh kraavi.

15. AÕSRakS nõuab kinnisasja omanikult tema maale enne 01.04.1999 püstitatud tehnovõrkude ja –rajatiste talumist, sõltumata sellest, kas kinnisasi on koormatud vastava asjaõigusega või mitte (AÕSRakS § 15² lg 1). Seega ei või kinnisasja omanik nõuda rajatiste eemaldamist (rääkimata rajatiste kõrvaldamist omaabi korras). Enne 01.04.1999 rajatud tehnorajatiste puhul võib rääkida nn seaduslikust servituudist, mille puhul asjaosaliste õigused tulenevad otse seadusest.⁶ Vastavalt AÕSRakS § 15² lõikele 4 võib kinnisasja omanik nõuda tehnovõrgu või -rajatise omanikult tehnovõrgu või -rajatise ümberpaigutamist temale kuuluval kinnisasjal, kui see on tehniliselt võimalik ja kinnisasja omanik hüvitab tehnovõrgu või -rajatise ümberpaigutamisega seotud kulud. AÕSRakS § 15⁴ lõike 1 alusel on kinnisasja omanikul õigus taotleda tasu tehnovõrgu või –rajatise talumise eest.

16. Eeltoodust saab sademevee ärajuhtimise kohta teha järgmise järelduse. Kuigi seadusest tuleneb teatud tingimustel kinnisasja omaniku kohustus taluda juba püstitatud rajatisi ja ühtlasi lubada sellekohaseid rajatisi oma kinnisasjale rajada, ei ole ta kohustatud täitma teiste kinnisasjade omanike nõudeid selliseid rajatisi rajada ja korras hoida omal kulul. Kuna vaidlusalune kraav oli rajatud enne 01.04.1999, pidid Kaarna maaüksuse Pähkli ja Rähni kinnistu omanikud seda taluma AÕSRakS §-des 15²-15⁴ sätestatud ulatuses ja korras ning Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omanik ei saanud kraavi ümber paigutada omaabi korras.

2.3. Kohaliku omavalitsuse võimalused ja kohustused ehitusjärelvalve teostamisel

17. Eespool märkisin, et detailplaneering loob esmase aluse kinnisasja omaniku kohustusele taluda oma kinnisasjale tehnorajatise ehitamist. Kaarna maaüksuse detailplaneeringuga on loodud alus dreeni ehitamiseks sademevee ärajuhtimiseks ja avaldajal on AÕS § 158 alusel nõudeõigus Kaarna maaüksuse kinnistute omanike vastu ning juhul, kui kokkuleppele ei jõuta, tuleb pöörduda kohtusse. Samuti võib avaldaja nõue põhineda AÕSRakS §-s 15² sätestatud talumiskohustuse rikkumisel Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omaniku poolt. Samas ei saa eelnevast siiski järeldada, nagu ei oleks avaldajal oma õiguste kaitseks võimalik kohalikule omavalitsusele seoses vaidlusaluse kraaviga esitada üldse mingeid nõudeid.

18. Menetluse asjaoludest nähtub, et kraavi on seoses Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistule elamu ehitamisega nihutatud (sh osaliselt kaevatud uus kraav). Teadaolevalt taotles Pähkli kinnistu omanik ehitusluba elamu ehitamiseks ja Võru Vallavalitsus väljastas ehitusloa elamu ehitamiseks. Pähkli kinnistu omanik ei ole taotlenud ehitusluba või kirjalikku nõusolekut kraavi ehitamiseks. Võru Vallavalitsus märkis, et Pähkli kinnistu omanik ei taotlenud kaiveluba. Eelnevast tulenevalt tuleb keskenduda küsimusele, kas kraavi ehitamine on käsitatav ehitustegevusena ja kas Võru Vallavalitsus on ehitusjärelvalve teostamisel olnud tegevusetu.

⁵ RKTko 23.05.2002 nr 3-2-1-67-02, p 8; RKTko 13.04.2009 nr 3-2-1-144-08, p 14.

⁶ K. Kullerkupp. Tehnovõrkude ja –rajatiste regulatsioonist tulenevad kinnisomandi kitsendused. Juridica 2003, nr 5 lk 310.

19. Järgnevalt vaatangi, kuidas peab ehitamine toimuma ja millised on kohaliku omavalitsuse võimalused ehitusjärelvalve teostamisel.

Tulenevalt ehitusseaduse (edaspidi EhS) § 2 lõikest 1 on ehitis aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. EhS § 2 lg 3 täpsustab, et rajatis on mis tahes ehitis, mis ei ole hoone. Kuivõrd kraav ei ole käsitatav hoonena, siis tulenevalt EhS § 2 lõikest 3 tuleb seda käsitada rajatisena. Kuna kraav on käsitatav rajatisena, kohaldub selle ehitamisele ehitusseadus.

Ehitis peab olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale (EhS § 3 lg 1). Ehitis ei või ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda (EhS § 3 lg 4). Ehitada tuleb vastavalt ehitusprojektile (EhS § 12 lg 1) ning ehitamiseks peab olema ehitusluba (EhS § 12 lg 2). Ehitusluba ei ole vaja väikeehitise, avaliku veekogu põhjale toetuva kuni 60 m² veesõidukite sildumiseks kohandatud rajatise või muude EhS § 16 lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud ehitiste või nende osade ehitamise korral, mille puhul on nõutav kirjalik nõusolek, või § 16 lõikes 6 nimetatud ehitise ehitamise korral, mille puhul ehitise omanik teavitab kohalikku omavalitsust kavatsusest ehitada väikeehitist. Seega ehitusseaduse kohaselt peab ehitis vastama teatud nõuetele, sh olema ohutu teise inimese varale ning igasuguseks ehitamiseks peab olema ehitusluba või kirjalik nõusolek.

20. Järgnevalt osundan kohaliku omavalitsuse võimalustele ehitusjärelvalve teostamisel.

Ehitusjärelvalve teostamine kohaliku omavalitsuse territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse. Ehitusjärelvalve eesmärgiks on ehitamise seadusele vastavuse tagamine ja ehitamise käigus tehtud rikkumistele tähelepanu juhtimine ning nende rikkumiste kõrvaldamine. Nii loeb EhS § 59 lg 1 ehitusjärelvalveks muu hulgas ehitusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimist, ehituslubade väljaandmist, kasutuslubade väljaandmist, ehitise nõuetele vastavuse kontrollimist, ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamist, ehitistega toimunud avariide põhjuste uurimise korraldamist, ettekirjutuste tegemist.

Ehitusjärelvalvet teeb linna- või vallavalitsuse ehitusjärelvalvet teostav ametiisik (EhS § 59 lg 2). Ehitusjärelvalvet teostava ametiisiku pädevuses on sisuliselt kontrollida ehitusseaduse täitmist (EhS § 60 lg 1). EhS § 61 lg 1 kohaselt on linna- või vallavalitsuse ehitusjärelvalvet teostaval ametiisikul õigus teha ehitise omanikule ettekirjutus, kui ehitatakse ehitusloata (p 5) või ehitatakse kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusolekuta (p 6) või ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale (p 9) või ehitis ei vasta ehitisele ettenähtud nõuetele (p 10). Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt on selle paragrahvi lõigetes 1–3 nimetatud ettekirjutuse täitmata jätmise korral ehitusjärelvalvet teostaval ametiisikul õigus rakendada sunnivahendit asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras; sunniraha ülemmäär füüsilisele isikule on 1300 eurot. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 11 lg 1 sätestab, et kui adressaat hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust, mis ei ole temaga lahutamatult seotud, võib pädev haldusorgan selle adressaadi kulul täita ise või korraldada selle täitmise kolmanda isiku poolt (asendustäitmine).

21. Lähtudes eeltoodust saab ehitusjärelvalve sisuliselt jaotada eelkontrolliks (ehitusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimine ning kirjaliku nõusoleku ja ehitusloa väljaandmine) ja järelkontrolliks (ehitise ja ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimine ning ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside korraldamine).

22. Tuleb märkida, et esmajärjekorras kontrollitakse ehitusjärelevalve käigus seda, kas ehitise omanik järgib avalik-õiguslikke norme (nt kas ehitusprojekt vastab detailplaneeringule, kas ehitamiseks on ehitusluba). Kohalik omavalitsus peab ehitusjärelevalve käigus järgima järelevalvealuse isiku suhtes hea halduse tava ja põhiõiguste ning -vabaduse tagamise põhimõtet. Järelevalvetoimingud ning ettekirjutused ei tohi olla seadusliku aluseta ega ebaproportsionaalselt riivata ehitaja ja ehitise omaniku põhiõigusi.

Hea halduse taval ning põhiõiguste ning -vabaduse tagamise põhimõttel on ehitusjärelevalve kujundamisel ka teine väljund. PS § 13 lg 1 ja 14 sätestavad, et avalikul võimul lasub kohustus tagada ja kaitsta igäühe põhiõigusi. Osundatud sätetes väljendub idee, et põhiõigustest tulenevad ka kaitseõigused. Need kaitseõigused kohustavad avalikku võimu kaitsma isikut selle eest, et teine isik ei rikuks tema õigusi. Avalik võim pole mitte ainult kohustatud ise vältima isikute õiguste rikkumist, vaid teatud juhtudel on ta kohustatud piirama ühe isiku õigusi eesmärgiga kaitsta teist isikut.⁷

Eeltoodust tulenevalt on avalik võim kohustatud kaitsma kolmandate isikute (sh naaberkinnistu omaniku) õigusi ehitisest tulevate kahjulike mõjude eest. Seetõttu ei teosta kohalik omavalitsus ehitusjärelevalvet mitte ainult avalike huvide, vaid ka üksikisiku õiguste kaitseks.⁸

Nende eesmärkide saavutamiseks peab ehitusjärelevalve teostaja kasutama seaduses ettenähtud abinõusid. Nende abinõude rakendamisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus. Põhiseadusega nõutud avaliku võimu poolse sekkumise meetmed ja nende intensiivsus sõltuvad konkreetse juhtumi asjaoludest.

23. Selleks, et hinnata, kas Võru Vallavalitsus tegutses põhiseadusega nõutud intensiivsusega avaldaja õiguste kaitseks, tuleb vaadata, kas ja milliseid meetmeid võttis vallavalitsus kasutusele avaldaja õiguste kaitseks.

Võru Vallavalitsusele oli teada, et Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistule elamu ehitamisel ei saa kõnealune kraav jääda endisele asukohale. Eelnevast hoolimata ei kontrollinud vallavalitsus kraavi ehitamise nõuetele vastavust, sh ei teinud ettekirjutust, et ehitatakse ehitusloata või kirjaliku nõusolekuta.

Teadaolevalt pöördus avaldaja Võru Vallavalitsuse poole esmakordselt 26.08.2008 ning teatas, et kraavi ehitamisel ei ole arvestatud kõrguste vahet ning seetõttu on sademevee äravool avaldaja maatükilt takistatud ja tema vara on saanud kahjustada. Võru Vallavalitsus korraldas kraavi nõuetele vastavuse kontrollimise alles 2008. a detsembris, tellides OÜ-lt Maamõõdu- ja Arhitektuuribüroo kraavi teostusmõõdistuse. Selle käigus tuvastati, et kraavi keskosa kõrgemal kui kraavi algus ning sellest tingituna võib veevool olla takistatud u 50 m ulatuses. Samuti tegi vallavalitsus Kaarna maaüksuse kinnistute omanikele ettepanekuid süvendada kraavi vallavalitsuse kaasabil. Siinkohal möönan, et kohalik omavalitsus ei ole olnud täiesti tegevusetu avaldaja õiguste kaitseks. Samas ei ole Võru Vallavalitsus kasutanud kõiki eeltoodud ehitusjärelevalve teostamise võimalusi.

⁷ Vt M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 2.

⁸ Vt nt RKKKo 10.10.2003, nr 3-3-1-62-03, p 10: "Riigikohus leiab, et kasutusloa andmine on kaalutusõiguslik otsus, mille langetamisel ei või kohalik omavalitsus piirduda vaid ehitise projektikohasuse formaalse kontrolliga. Kasutusloa andmise välistab ka see, kui ehitise kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane, näiteks rikuks ümberkaudsete elanike õigusi. Vaatamata sellele, et PES § 58 puudulik sõnastus näib linnavalitsuse seisukohta kinnitavat, viib vastupidisele tõlgendusele PS §-st 14 tulenev kohaliku omavalitsuse kohustus tagada oma otsuste tegemisel isikute õiguste ja vabaduste kaitse."

24. Lähtudes eeltoodust tuleb asuda seisukohale, et ehitatud kraav ei vasta ehitusseaduse nõuetele nii sisuliselt kui ka vormilisest küljest. Kraavi ehitamise tagajärjel on saanud kannatada avaldaja vara.

Selline olukord on saanud tekkida ühelt poolt Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omaniku ebaseadusliku ehitustegevuse tõttu, kuid teisalt ka Võru Vallavalitsuse ebapiisava ehitusjärelevalve tõttu, kuna Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omaniku ebaseaduslikku ehitustegevust ei ole takistatud. Ebapiisava ehitusjärelevalve tagajärjeks on see, et sademevee äravool on avaldaja maatükilt takistatud ja suurte sadude ajal on avaldaja kelder üle ujutatud ja avaldaja peab tegelema oma keldrist liigvee väljapumpamisega.

25. Õiguskantsleri pädevuses ei ole hinnata, milliseid meetmeid tuleb võtta kasutusele, et ehitatud kraav ei ole oleks ohtlik avaldaja varale ja kas praeguseks hetkeks ehitatud kraavi oleks võimalik nt tagantjärele seadustada. Seega ei ole minul võimalik kindlalt öelda, milline peaks olema vallavalitsuse ehitusjärelevalvealane otsus. Avaldusaluses asjas saan osutada vallavalitsuse tegematajätmisele ning teha ettepaneku võimalikku rikkumist uurida.

26. Analüüsinud mulle esitatud avaldust, Teie selgitusi ning asjassepuutuvaid õigusakte, asun seisukohale, et Võru Vallavalitsuse ebapiisav ehitusjärelevalve Kaarna maaüksusele kraavi ehitamise üle ei ole olnud kooskõlas hea halduse tava ning põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõttega.

2.4. Võru Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasus avaldaja pöördumistele vastamisel

27. Järgnevalt annan hinnangu Võru Vallavalitsuse tegevusele avaldaja pöördumistele vastamisel.

28. Esmalt selgitan lühidalt isiku pöördumisele vastamise põhimõtteid.

Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele tuleneb juba PS §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.⁹ Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. Isikute pöördumistele õigeaegne ja korrektne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.¹⁰ Seejuures peab tulenevalt haldustegevuses kehtivast uurimispõhimõttest ametnik isikult pöördumise saamisel selgitama välja isiku tegeliku tahte¹¹, tõlgendama seda heauskselt ning sõltumata sellest, kuidas isik on oma pöördumise pealkirjastanud (märgukiri, avaldus, kaebus, taotlus, teabenõue vms), lahendama selle pöördumise sisu ja isiku taht arvestades ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

PS § 46 sätestab, et igal juhul on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab PS § 46 lause 2 järgi seadus.

⁹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätestest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

¹⁰ Vt RKHKo 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 12.

¹¹ Isiku tegeliku tahte väljaselgitamist on Riigikohus korduvalt rõhutanud näiteks haldusmenetluse kontekstis: RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 13; 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 24; 11.01.2006, nr 3-3-1-75-05, p 16.

Sisuliselt tuleneb põhiseaduse sellest sättest igäihe õigus saada oma pöördumisele vastus.¹² Isiku pöördumised võib jätta käiguta või loobuda kirjalikust vastusest üksnes seaduses sätestatud juhtudel. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS).

Mõistagi saab avaliku võimu asutus või organ inimese pöördumisele vastamisel tegeleda üksnes tema pädevuses olevate küsimustega. Viimane ei tähenda siiski seda, et kui mingi küsimuse lahendamine ei kuulu asutuse või organi pädevusse, siis võiks jätta pöördumisele vastamata. Sellisel juhul tuleb selgitada, kelle poole isik peaks pöörduma, või edastada pöördumine pädevale asutusele või organile sellest isikut teavitades (vt nt MSVS § 5 lõiked 3 ja 4, HMS § 15 lg 4).

Hea halduse tavast tulenevalt peab isikule antav vastus olema nii põhjalik ja informatiivne kui asjaolusid (pöörduja isik, juhtumi keerukus, varasem suhtlus jms) arvestades vajalik ja võimalik, sisaldama kogu asjassepuutuvat sisulist infot ning olema põhjendatud. Rõhutan, et isiku pöördumisele reageerimine on oluline ka õiguskaitsevahendite seisukohalt – isik saab vastuse pinnalt otsustada, kas ja kuhu vastusega mittenõustumisel pöörduda.

29. Võru Vallavalitsus jättis kirjalikult vastamata mitmele avaldaja pöördumisele, mis puudutasid sademevee ärajuhtimise küsimust. Sisuliselt on avaldaja oma pöördumistes nõudnud ehitusseaduses ning asendustäitmise ja sunniraha seaduses toodud meetmete rakendamist olukorras, kus kraavi ehitamine mittevastaval viisil on toonud kaasa tema vara kahjustumise üleujutuste läbi selle tõttu, et kraav ei täida enam oma eesmärki liigvee ärajuhtimise osas.

30. MSVS § 5 lõike 8 kohaselt vastatakse isikule märjukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Märjukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamistamisel selgitatakse vastuses arvestamata jätmise põhjust. Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist. Seega tulenevalt MSVS § 5 lõikest 8 saab isiku märjukirjale või selgitustaotlusele vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil.

Menetluse asjaoludest ei nähtu, et avaldaja ja vallavalitsus oleks kokku leppinud selles, et vallavalitsus võiks avaldaja pöördumistele vastata suuliselt. Võru Vallavalitsusele tuleb ette heita ka seda, et ta ei selgitanud, et avaldajal on dreeni ehitamise osas nõudeõigus Kaarna maaüksuse kinnistute omanike vastu ning, et avaldaja nõue võib põhineda ka AÕSRakS §-s 15² sätestatud talumiskohustuse rikkumisel Kaarna maaüksuse Pähkli kinnistu omaniku poolt.

31. Seega Võru Vallavalitsuse tegevust avaldaja pöördumistele mittevastamisel tuleb pidada õigusvastaseks ja vastuolus hea halduse tavaga. Eelnevast tulenevalt leian, et Võru Vallavalitsuse tegevus avaldaja pöördumistele vastamisel ei olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga.

¹² O. Kask. Kommentaar §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 46, kumm 3.

Kokkuvõtlikult olen järgmisel seisukohal. Võru Vallavalitsuse ebapiisav ehitusjärelvalve Kaarna maaüksusele kraavi ehitamise üle ei ole olnud kooskõlas hea halduse tava ning põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõttega. Samuti ei ole Võru Vallavalitsuse tegevus avaldaja pöördumistele vastamisel olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder