



Õiguskantsler

Vallavanem Raido Liitmäe  
Muhu Vallavalitsus  
vald@muhu.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 4.04.2012 nr 7-8/111294/1201502

## **Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine**

Austatud vallavanem

Minu poole pöördus avaldusega Muhu valla Koguva küla Hansu maaüksuse omanik (edaspidi avaldaja), kes ei olnud rahul Lääne Prefektuuri tegevusega tema kuriteoteate menetlemisel, mille ta esitas seoses tema kinnistul olnud piirdeaia likvideerimisega. Lääne Prefektuur otsustas jätta kriminaalmenetluse alustamata, kuivõrd politsei andmetel oli tegu süüd välistava asjaoluga – Muhu Vallavalitsuse poolt antud haldusakti täitmata jätmisel kohaldatud asendustäitmise elluviimisega. Avalduse ja sellele lisatud materjalidega tutvunud, otsustasin alustada menetluse ka Muhu Vallavalitsuse vastu ning hinnata vallavalitsuse tegevuste õiguspärasust.<sup>1</sup>

Tutvusin Muhu Vallavalitsuselt selgituste ja menetluse käigus kogutud teiste materjalidega ning asusin seisukohale, et **Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007 antud aia likvideerimise korralduse vastu esitatud vaidele vastamata jätmine oli õigusvastane ja rikkus hea halduse tava. Õigusvastane ja hea halduse tavaga vastuolus oli ka 2009. a Muhu Vallavalitsuse poolt tuvastatud õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamata jätmine. Teen seetõttu Muhu Vallavalitsusele ettepaneku vabandada avaldaja ees.**

Annan esmalt ülevaate menetluse käigust ja selgitan seejärel enda seisukohta lähemalt.

### **1. Menetluses tuvastatud asjaolud**

**1. 1926. a** jagas Hansu talu kunagine omanik, kelle alaneja sugulane avaldaja on, talu vendade vahel kaheks. Talu üht osa nimetati Hansu ning teist Pärdi taluks. Ametlikult talu jagamist ei fikseeritud.

**2.** Eesti NSV Ministrite Nõukogu **01.08.1973** määrusega nr 346 tunnistati Hansu talu laut kultuurimälestiseks (objekt nr 345).

**3.** Muinsuskaitseametil on andmeid, mille kohaselt oli hiljemalt **1983. a** vahetanud Hansu talu juurde kuulunud laut pärimise teel omanikku ning kuulus nüüd Pärdi talu omanikule.

---

<sup>1</sup> ÕKS § 34 lõikest 1 tulenevalt on õiguskantsleril õigus alustada menetlus ka omal algatusel.

**4. 1993. a** suri Pärdi talu omanik. Talu uueks omanikuks sai Muhu Vallavalitsus. Pärdi talu juurde kuulus ka Hansu talu laut, mis on allpool toodud Maa-ameti fotol märgitud punaste joontega. Punased jooned tähistavad ühtlasi selle kinnistu piire.



**5. 1994** müüs Muhu vald Pärdi talu, sh Hansu talu laudahoone, milles hiljem asus tegutsenud Koguva kunstitali. Kunstitali sissepääs käis Hansu talu õue kaudu ning hoone laudauksed asendati maast laeni klaasakendega vaatega Hansu talu siseõuele.

**6. 1997** avaldas kunstitali omanik soovi rajada tulevase kunstitali ukseid, mis avanesid senimaani Hansu talu hoovi, külatänava poolsesse otsa.

**7.** Muinsuskaitseamet oli seisukohal, et niisugune lahendus ei ole Koguvale iseloomulik, ning tegi ettepaneku kunstitali ukse rajamiseks Pärdi talupoolsesse otsaseina, mis tagaks Hansu talu elanikele suurema privaatsuse. Uste asukoht jäi tookord siiski muutmata.

**8.** Kultuuriministri **27.10.1998** määrusega nr 25 tunnistati Hansu talu laut Pärdi talus kultuurimälestiseks muinsuskaitsealuseks.

**9. 2002. a** ehitas avaldaja kooskõlastatult Muhu Vallavalitsusega piirdeaia, mis asus täielikult Hansu talu maal, 1,20 m kaugusel kunstitalist. Aia ehitamise eesmärk oli tagada seoses ühiskondliku hoone tekkimisega kaduma läinud privaatsust. Avaldaja kinnitusel pidi plank oma funktsiooni täitma seni, kuni kõik Hansu talu hoovi avanevad aknad ja ukseid on kinni müüritud ja sissepääs toimub tänavalt otsaukse kaudu.

**10. 10.06.2002** tegi Muinsuskaitseamet avaldajale ettekirjutuse, mille sisu oli järgnev: „Muinsuskaitseaduse § 5, § 24 ja § 44 alusel kohustan [*avaldajat*] koheselt peatama kooskõlastamata ehitustegevuse arhitektuurimälestisel [---] ning taastama ehituseelse olukorra.“

**11. 27.01.2006** esitas kunstitali omanik taotluse Muinsuskaitseametile teha kunstitalile uus ava külätänava poolsele küljele. Muinsuskaitseamet oli oma **13.02.2006** vastuses taotlusega nõus „tingimusel, et see toimiks normaalse uksena, mille iga siseneja või väljuja enese järel kinni paneb, mitte väravatena, mis kogu päeva jooksul on avatud seisu ja mille taga on omakorda klaasitud uks“. Samuti kohustati taotlejat esitama korrektselt vormistatud projekt ning kasutama projekteerimis- ja restaureerimistöode läbiviimisel muinsuskaitse tegevusluba omavat ettevõtet. Vastav projekt kooskõlastati Muinsuskaitseametis **23.03.2006**.

**12.** Muinsuskaitseameti kinnitusele samal aastal töö ka teostati – siitpeale pääsesid külastajad hoonesse külätänava poolsest uksest.

**13.** Hansu talu poole avanevad klaasuksed jäid aga samuti alles.

**14. 02.10.2007** andis Muhu Vallavalitsus korralduse nr 432 pealkirjaga „Likvideerimisotsuse väljastamine“, mille punkt 1 on sõnastatud järgmiselt: „Koguva küla Hansu maaiüksuse (47801:001:0007) omanik [*avaldaja*] on kohustatud lammutama 18.06.2002 ajutise ehitisena kooskõlastuse saanud Hansu ja Pärdi kinnistu piirile ehitatud piirdeaia 15.12.2007-ks.“. Korralduses puudus hoiatus asendustäitmise ja sunniraha seaduse (AtSS) tähenduses.<sup>2</sup>

**15. 29.10.2007** saatis avaldaja Muhu Vallavalitsusele vaide, milles selgitas, et kunstitali tegevus häirib tõsiselt tema pere kodurahu ja privaatsust. Avaldaja kinnitusele on kunsti eksponeerimisele lisandunud alkoholsete jookide müük valjuhäälese muusika saatel. Kunstitali külastavad rahvamassid ning WC puudumise tõttu on külastajad asunud reostama tema koduõue. Avaldaja väljendas vaides enda seisukohta, et „piirdeaia olemasolu praeguses situatsioonis on minu ja mu perekonna kodurahu, privaatsuse ja turvalisuse kaitsmisel hädavajalik.“

**16.** Muhu Vallavalitsuse **06.11.2007** istungil arutati laekunud pöördumist. Valla ehitusnõunikule tehti ülesandeks avaldaja kirjale vastata ning lisada vastuskirjale koopia vallavalitsuse korraldusest, millega väljastati aia ehitamiseks ajutine luba.

**17.** Avaldaja kinnitusele mingit vastust vallavalitsusest oma vaidele ta ei saanud.

---

<sup>2</sup> AtSS § 7. Hoiatus

(1) Haldusorgan teeb enne sunnivahendi rakendamist adressaadile kirjaliku hoiatuse, milles peab sisalduma:

- 1) adressaadi ees- ja perekonnanimi ning aadress või juriidilise isiku nimi ja postiaadress;
- 2) viide ettekirjutusele, mille täitmist taotletakse;
- 3) kuupäev, milleni on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita (kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda, ei ole kuupäeva vaja märkida);
- 4) sunnivahend, mida rakendatakse ettekirjutuse täitmata jätmise korral;
- 5) hoiatuse teinud haldusorgani nimetus;
- 6) hoiatuse teinud haldusorgani volitatud ametiisiku allkiri;
- 7) hoiatuse koostamise kuupäev.

(2) Hoiatus võib kaasneda ettekirjutusega või olla tehtud eraldi teatena.

(3) Hoiatusega ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaeg peab võimaldama sunnivahendi adressaadil kohustus täita.

(4) Kui ettekirjutuse täitmiseks on võimalik rakendada mitut sunnivahendit, tuleb märkida nende liigid ja rakendamise järjekord ning rakendamise alustamise kuupäevad. Sunnivahendeid ei tohi hoiatuses kindlaks määrata alternatiivselt ega jätta sunni rakendajale õigust nende vahel valida. Uut sunnivahendit võib haldusorgan rakendada siis, kui esialgse sunnivahendiga ei ole ettekirjutuse täitmist saavutatud.

(5) Sunniraha rakendamise hoiatuses märgitakse ettenähtud sunniraha summa. Kui isikut kohustatakse tegema mitut tegu või mitmest teost hoiduma, tuleb sunniraha määrata iga kohustuse kohta eraldi.

(6) Asendustäitmise rakendamise hoiatuses märgitakse asendustäitmise kulude eeldatav suurus.

**18. 07.04.2009** edastas Muhu vallavanem Tiit Peedu kirjaga nr 7.2-12/242 avaldajale ettepaneku kompromisslahenduseks. Kompromissettepanek nägi ette kunstitali Hansu talu poole avanevate kaasakende matistamise vastava klaasi või mattkile paigaldamisega. Avaldajalt paluti plangu kõrvaldamist, et rahuldada Muinsuskaitseameti ettekirjutus.

**19. 13.04.2009** kohtus avaldaja vallamajas vallavanemaga. Kohtumisel väljendas avaldaja enda seisukohta, et piirdeaia lammutamine rikuks tunduvalt avaldaja perekonna privaatsust.

**20. 04.05.2009** saatis **Muhu vallavanem Tiit Peedu kirja nr 7.2-12/300** kunstitali omanikule, milles selgitas, et Hansu talu omanik ei nõustu Muhu vallavalitsuse ettepanekuga aed likvideerida. Muhu vallavanem tunnistas, et muinsuskaitseaduse kohaselt puudub kohalikul omavalitsusel õigus nõuda püstitatud rajatise lammutamist, nentides samas, et lisaks ei kujuta ka piirdeaed rajatist ehituseaduse mõttes. Vallavanem viitas, et probleemi lahendamiseks on kunstitali omanikul võimalik pöörduda nüüd Muinsuskaitseameti poole. Kiri on saadetud teadmiseks ka Muinsuskaitseametile.

**21.** Seejärel ei ole Muhu Vallavalitsus rohkem piirdeaia teemat käsitlenud. Ka avaldaja märkis, et seejärel vaibus teema paariks aastaks ning tõstus uuesti 26.05.2011 toimunuga seoses.

**22. 25.05.2011** kell 12:24 saatis **kunstitali omanik e-kirja**, mis oli adresseeritud Muhu Vallavalitsusele (Raido Liitmäe, Indrek Võeras), Muinsuskaitseametile (Rita Peirumaa), Politseija Piirivalveametile (Hillar Peegel) ja Päästeametile (Sulev Kallavus), milles andis teada kavatsusest eemaldada koheselt kõnealune ajutine aed:

*„Muhu Vallavalitsus otsustas 2.10.2007 lammutada Koguva Kunstitali ja Hansu kinnistu vahele ehitatud kahe meetri kõrguse piirdeaia, mis on ühe meetri kaugusel kunstitali seinast, nii et kunstitali vanu väravaid ei saa avada. Kunstitali ei ole võimalik tuulutada, talli ei saa ehitada veevärki ja kanalisatsiooni.*

*Oleme käesoleva aasta suvel käivitamas juubelinäitust „Muhu kunstnikud Koguva kunstitalis IV“, millest võtab osa 22 kunstnikku. Näituse ettevalmistused eeldavad talli väravate kasutamist mõnede kunstitööde suurte mõõtmete tõttu. Ka ei saa turistid praegu vanu väravaid kasutada. Seepärast annan teile teada, et võttes aluseks Muhu Vallavalitsuse otsuse 2.oktoobrist 2007 eemaldan nüüd nimetatud ajutise aia.“*

**23. 26.05.2011** sisenesid avaldaja territooriumile OÜ Rengo töölised, kes lammutasid tema territooriumil ning omandis oleva piirdeaia.

**24. 27.05.2011** saabus avaldaja oma talu valdusi üle vaatama. Ilmnes, et aia lammutamise käigus trambiti puruks ka piirdeaia äärde rajatud lillepeenar, milles kasvasid haruldased taimed. Kokku tekitati avaldajale kahju tema hinnangul 2901 eurot. Ta kutsus kohale ka politseipatrulli ning esitas **03.06.2011** kuriteoteate kriminaalmenetluse alustamiseks. Avaldaja hinnangul oli toime pandud karistusseadustikus § 203 (asja rikkumine ja hävitamine) ja § 266 (omavoliline sissetung) kvalifitseeritavad kuriteod.

**25 15.06.2011** helistas Lääne Prefektuuri piirkonnapolitseinik Ardo Vahter Muhu Vallavalitsusse ja palus enda meiliaadressile edastada koopia Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007 korraldusest nr 432 „Likvideerimisotsuse väljastamine“ ja sama kuupäeva vallavalitsuse protokollist. Palutud materjalid edastati samal kuupäeval.

**26.** Lääne Prefektuuri vastustest avaldajale (**17.06.2011** ja **21.07.2011**) tulenevalt keeldus politsei kriminaalmenetluse alustamisest, kuivõrd politsei hinnangul oli tegu Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007 korralduse asendustäitmisega, mis on teo õigusvastasust välistav asjaolu.

**27.** **29.08.2011** pöördus avaldaja minu poole ja palus mul kontrollida Lääne Prefektuuri tegevust tema kuriteoteate lahendamisel.

**28.** **19.09.2011** esitasin teabenõude Muhu Vallavalitsusele, milles palusin avaldaja toodud asjaolusid täpsustada ning selgitada, kas piirdeaia likvideerimine on tellitud Muhu Vallavalitsuse poolt ning kas see toimus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

**29.** Muhu Vallavalitsus täpsustas **10.10.2011** vastuses piirdeaia lammutamisele eelnenud sündmusi. Vallavalitsus kinnitas oma vastuses mulle kahetsusega, et vallavalitsuses ei ole säilinud ei 02.10.2007 antud haldusakti peale esitatud vaiete ega valla vastuskirja vaidele. Ainuke dokument, mis viitab vaide esitamisele ja sellega tegelemisele, on väljavõte Muhu Vallavalitsuse 06.11.2007 protokollist nr 29.

**30.** Vallavalitsus kinnitas enda vastuses samuti, et Muhu Vallavalitsus ei ole rakendanud piirdeaia lammutamiseks asendustäitmist ega volitanud kedagi seda läbi viima.

**31.** Muhu Vallavalitsus märkis veel, et Muhu vallavanem viibis 25.05.2011, mil kunstitali omanik saatis hoiatuse aia mahavõtmise kohta, välislahetuses, mistõttu puudus tal võimalus ebamõistlikult lühikese etteteatamistähtaja tõttu sellele kirjale reageerida.

**32.** Muhu Vallavalitsus kinnitas, et politseist ei ole keegi kirjalikult ega suuliselt vallavalitsusse pöördunud väidetava asendustäitmise asjaolude täpsustamiseks.

**33.** Lääne Prefektuuri **09.11.2011** vastusest selgus siiski, et avaldaja kuriteoteadet lahendanud politseiametnik helistas vallavalitsusse.

**34.** Pöördusin seetõttu **01.12.2011** uuesti Muhu Vallavalitsusse ja palusin vastuolu täpsustada.

**35.** Muhu Vallavalitsus kinnitas **15.12.2011** vastuses, et politseist helistati ja paluti koopiat 02.10.2007 korraldusest, mis politseisse ka saadeti.

## **2. Õiguskantsleri arvamus**

**36.** Kõnealuse avalduse põhiküsimus on Lääne Prefektuuri tegevuse õiguspärasus avaldaja kuriteoteate lahendamisel. Materjalidega tutvudes tõusetusid siiski veel eraldi uurimist vajavate küsimustena: kas Muhu Vallavalitsuse tegevus avaldaja vaide menetlemisel ning tagantjärgi haldusakti õigusvastasuse tuvastamisel olid õiguspärased ja kooskõlas hea halduse tavaga.

### **2.1. Põhiseadusest tulenev taust**

**37.** Riigikohus on põhiseaduse (PS) §-st 14 tuletanud õiguse heale haldusele<sup>3</sup>. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos

<sup>3</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: „Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest 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.”

juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, aga ka menetluse kiirus.

## **2.2. Avaldaja 29.10.2007 esitatud vaide menetlemine**

**38.** 02.10.2007 andis Muhu Vallavalitsus korralduse nr 432 pealkirjaga „Likvideerimisotsuse väljastamine“, mille punkt 1 on sõnastatud järgmiselt: „Koguva küla Hansu maaüksuse (47801:001:0007) omanik [---] on kohustatud lammutama 18.06.2002 ajutise ehitisena kooskõlastuse saanud Hansu ja Pärdi kinnistu piirile ehitatud piirdeaia 15.12.2007-ks.“. Vallavalitsuse korralduses oli märgitud ka vaidlustamisviide ning teavitatud avaldajat sellest, et tal on võimalik haldusakt vaidlustada, esitades vaide Muhu Vallavalitsusele HMS §-des 71-77 sätestatud korras.

**39.** 29.10.2007 saatis avaldaja Muhu Vallavalitsusele kirja, milles väljendas enda vastuväiteid aia likvideerimise korraldusele (vt ülal p 15).

**40.** Menetluse käigus selgus, et 06.11.2007 toimunud vallavalitsuse istungil oli avaldaja esitatud vaiet küll arutatud, kuid vastust avaldaja kinnitusele ei saadud. Kogu dokumentatsioon on kaduma läinud (ülal p-d 16, 17, 29).

**41.** Materjalidest nähtub, et Muhu Vallavalitsus pidas avaldaja 29.10.2007 kirja õigesti vaideks. Riigikohus rõhutas juba 2003. a: „Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsiiibist lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vaiet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud.“<sup>4</sup>

**42.** Avaldaja suhtes läbi viidud vaidemenetluse kohta puuduvad dokumendid. Olemasolevatest materjalidest ilmneb siiski, et avaldaja käest rohkem selgitusi ei küsitud.

**43.** HMS § 82 sätestab vaide läbivaatamise ettevalmistamise kohustuse. Muuhulgas peab vaiet läbivaatav haldusorgan teostama vajaduse korral paikvaatlust (HMS § 82 p 2); kuulama ära asjast huvitatud isikute seletused (HMS § 82 p 5) ning tegema vaide esitanud isikule ja teistele asjast huvitatud isikutele teatavaks asja arutamise aja ja koha (HMS § 82 p 7). HMS § 83 lõikes 2 sätestatakse, et vaiet läbi vaadates uuritakse dokumentaalseid tõendeid, kuulatakse ära asjast huvitatud isikute seletused ja ekspertide arvamused ning tunnistajate ütlused, vaadeldakse asitõendeid ja teostatakse paikvaatlusi.

**44.** Haldusmenetluse käsiraamatus selgitatakse vaide läbivaatamise ettevalmistamist järgmiselt: „Paljuski oleneb tõendite hindamiseks sooritataavate menetlustoimingute valik eelnevalt toimunud haldusmenetluse põhjalikkusest. Kui eelnevalt toimunud haldusmenetluses on mingeid tõendeid juba kogutud ja neid põhjalikult hinnatud ning on ilmne, et nende uus kogumine ja hindamine ei anna juurde enam mingit uut teavet, ei saa vastavate tõendite uut ja põhjalikku hindamist ka väga rangelt nõuda. Kui on aga alust arvata, et samade tõendite hindamisega võib saada uut teavet, siis tuleb haldusorganil neid tõendeid ka hinnata. Kui sellises olukorras jäetakse tõendid hindamata ja

<sup>4</sup> RKKHo 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16.

vastavad menetlustoimingud sooritamata, siis saab seda vaadelda kui HMS § 6 sätestatud uurimispõhimõtte rikkumist.<sup>5</sup>

**45.** Eelnevast tõusetub ka küsimus, kuidas viidi läbi Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007 korraldusele nr 432 eelnenud haldusmenetlus. Minu menetluse käigus jäi tuvastamata, kas avaldaja oli menetlusosalisena kaasatud ning kas talle pakuti enne haldusakti andmist vastuväidete esitamise võimalust, nagu nõuab HMS. Kui avaldaja jäi menetlusse kaasamata, kujutab see endast koormava haldusakti andmisel olulist haldusmenetlusnormi rikkumist<sup>6</sup>. Seda enam oleks tulnud avaldaja kaasata vaidemenetluse läbiviimisel. Ka haldusmenetluse käsiraamatus on rõhutatud: „HMS § 83 lg-s 2 sätestatud ärakuulamine tuleb vaidemenetluses läbi viia kindlasti vähemalt nende isikute suhtes, kelle jaoks kavatakse vaideorgan teha *negatiivse otsuse* [---].“<sup>7</sup>

**46.** Riigikohus on vaideotsuse kohta märkinud järgmist: „Kui vait ei tagastata läbivaatamatult, peab vaidemenetlus lõppema vaideotsusega, mis vormistatakse HMS § 86 lg 1 kohaselt kirjalikult ja selles märgitakse resolutsioon vaide lahendamise kohta. Vaideotsus toimetatakse vaide esitajale ja kolmandale isikule kätte. Vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus olema põhjendatud ja sisaldama selgituse kaebuse halduskohtule esitamise korra kohta.“<sup>8</sup>

**47.** Eelnevast nähtus, et avaldaja ei ole enda kinnitusel vaideotsust saanud ning vallavalitsuses ei ole dokumente säilitatud. Kuna Muhu Vallavalitsus ei ole suutnud tõendada oma kohustuste täitmist, järeldan, et Muhu Vallavalitsus rikkus avaldaja 29.10.2007 esitatud vaide läbivaatamisel menetlusnorme ning jättis ka vaideotsuse vormistama.

### 2.3. Seaduslikkuse põhimõttest tulenev omaalgatuslik parandamine

**48.** Nagu menetluse asjaoludest nähtus, saatis 04.05.2009 Muhu vallavanem kirja kunstitali omanikule, milles tunnistas, et muinsuskaitseaduse kohaselt puudub kohalikul omavalitsusel õigus nõuda püstitatud rajatise lammutamist, ning et lisaks ei kujuta ka piirdeaed endast rajatist ehitusseaduse mõttes (ülal p 20).

**49.** Vallavanem oli seega asunud seisukohale, et 02.10.2007 korralduse andmine **ei olnudki kohaliku omavalitsuse pädevuses.**<sup>9</sup>

**50.** HMS § 63 lg 2 p 3 näeb ette, et haldusakt on tühine, kui seda ei ole andnud pädev haldusorgan. Riigikohus on haldusakti kehtivuse ja tühisusega seoses selgitanud: „Haldusakti kehtivus tähendab seda, et aktis sisalduv regulatsioon omab õiguslikku jõudu. Haldusakti tühisus on akti automaatne kehtetus, kui haldusaktis esinevad ilmselged puudused, mis on sätestatud seaduses. Kohus saab

<sup>5</sup> A. Aedmaa jt, „Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus – 2004, lk 420.

<sup>6</sup> RKHKo 20.04.2011, nr 3-3-1-94-10 p 20: „Riigikohtu senise praktika kohaselt on koormava haldusakti andmisel ärakuulamisõiguse tagamata jätmise käsitatav sedavõrd olulise rikkumisena, mis toob endaga kaasa haldusakti õigusvastasuse (vt nt Riigikohtu 14.02.2011 otsust asjas nr 3-3-1-76-10; 10.12.2010 otsust asjas nr 3-3-1-72-10).“

<sup>7</sup> A. Aedmaa jt, „Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus – 2004, lk 420.

<sup>8</sup> RKHKm 09.05.2008, nr 3-3-1-22-08, p 13.

<sup>9</sup> Korralduse andmise hetkel kehtinud seadusest ei tulenenud otseselt, kas piirdeaed lugeda ehitiseks või mitte. Lähtun käesoleva analüüsi koostamisel Muhu Vallavalitsuse tõlgendusest. Mulle teadaolevalt oli ka omavalitsuste praktika erinev. Seetõttu 2009.a täpsustatigi seadust, lisades piirdeaeda puudutava regulatsiooni. Ehitusseaduse muutmise seaduse seletuskirjas on märgitud: „Aegade püstitamiseks ei ole kohaliku omavalitsuse luba ega nõusolekut vaja hajaasustusega piirkondades või tiheasustusega aladel kui paigutatakse piirdeaedu, mille püstitamiseks ei ole vajalik teha kaevetöid. Kirjalik nõusolek aia püstitamiseks on vajalik tiheasustusega aladel (detailplaneeringuga aladel), kui aegade püstitamiseks on kaevetööd vajalikud.“ Ehitusseaduse muutmise seadus 389 SE III, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). Muhu valla üldplaneeringust nähtuvalt ei ole Koguva küla loetud tiheasustusega alaks.

rahuldada tühisuse tuvastamise kaebuse vaid sel juhul, kui haldusaktil on HMS § 63 lõikes 2 sätestatud puudused ja need puudused on ilmselged. Kui aga haldusaktis on puudused, mida seaduses otsesõnu ei ole märgitud, või kui haldusakti puudused ei ole ilmselged, kehtib see haldusakt, vaatamata tema võimalikule õigusvastasusele, seni kuni pädev organ või kohus ta kehtetuks tunnistab või tühistab.<sup>10</sup>

**51.** Riigikohus on seega seisukohal, et HMS § 63 lõikes 2 sätestatud tühisuse alustele lisandub ilmselguse kriteerium. Ka „Haldusmenetluse käsiraamatu“ autorid on Riigikohtuga sama meelt, märkides, et „Vea selguse kriteerium on vajalik ka *õiguskindluse* kaitseks. Kui viga ei olnud kergesti äratuntav, siis võis isikul tekkida õiguspärane ootus, et haldusakt kehtib ja jääbki kehtima.“<sup>11</sup>

**52.** Leian, et antud juhul ei olnud ilmselge, et Muhu Vallavalitsusel puudus pädevus 02.10.2007 korralduse andmiseks. Seetõttu oli 02.10.2007 korraldus küll õigusvastane, kuid kehtiv (kuni aia lammutamiseni). Muhu vallavanem tõdes 04.05.2009 kirjas korralduse õigusvastasust, kuid ei võtnud midagi ette õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Kehtiv haldusakt, isegi kui see on õigusvastane, on aga täitmiseks kohustuslik igapähele, sh haldus- ja riigiorganitele (HMS § 60).

**53.** HMS § 65 lg 1 sätestab, et haldusakti, haldusakti, mis andmise ajal oli õigusvastane, võib isiku kasuks tunnistada kehtetuks nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt. HMS § 64 lg 2 näeb ette, et kui seadus ei sätesta teisiti, otsustab haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt. Kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid (HMS § 64 lg 3).

**54.** Seega on haldusorganil põhimõtteliselt kaalutusõigus otsustada, kas tunnistada õigusvastane haldusakt kehtetuks või jätta see kehtima. Rõhutan siinkohal, et PS § 3 sätestab avaliku võimu seaduslikkuse kohustuse. Sellest seaduslikkuse kohustusest tulenevalt peab avalik võim alati hoolitsema selle eest, et tema tegevus oleks kooskõlas põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega. Kui avalik võim on tegutsenud õigusvastaselt, peab ta õigusvastasuse ilmsiks tulemisel seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt omal algatusel tegevuse taas PS-ga 3 kooskõlla viima. Leian seega, et HMS § 65 lõikes 1 nimetatud kaalutusotsuse langetamisel on PS §-st 3 tulenev seaduslikkuse põhimõte üks olulistest asjaoludest, mida kaalutusotsuse tegemisel arvestada tuleb.

**55.** Rõhutan seejuures, et PS § 3 ei kohusta igal juhul ja alati õigusvastast haldusakti kehtetuks tunnistama või muutma – seaduslikkuse põhimõte on üks asjaoludest, mida kaaluda koostoimes mh adressaadi ja kolmandate isikute õigustega. Antud juhul aga on selge, et adressaadi õigused ja PS §-st 3 tulenev seaduslikkuse põhimõte kaaluvad kolmanda isiku õigused üle. Riigikohus on selles kontekstis märkinud, et „avaliku võimu kandjal, kelle tegevus on põhjustanud kahjuliku tagajärje, on hea halduse põhimõttest tulenevalt kohustus rakendada mõistlikke jõupingutusi kahjuliku tagajärje kõrvaldamiseks või vähendamiseks.“<sup>12</sup>

**56. Kõnealuse menetluse asjaolusid arvesse võttes olen seisukohal, et haldusakti õigusvastasuse tagantjärgi avastamisel seoses kaalutusotsuse langetamisega oleks Muhu**

<sup>10</sup> RKHKo 07.03.2003, nr 3-3-1-21-03, p 13.

<sup>11</sup> A. Aedmaa jt, „Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus – 2004, lk 331.

<sup>12</sup> RKHKo 16.12.2010, nr 3-3-1-83-10, p 17.



**Vallavalitsusel tulnud lähtuda PS §-st 3 tulenevast seaduslikkuse põhimõttest ning 02.10.2007 korraldus HMS § 65 lg 1 alusel kehtetuks tunnistada.<sup>13</sup>**

### **Kokkuvõte**

Igal inimesel on kohustus riigis kehtivaid seadusi tunda. On üldtuntud põhimõte, et seaduse mittetundmine ei vabasta vastutusest. Kunstitali omanik pidi ise veenduma, kas tal on õiguslik alus aia likvideerimiseks asendustäitmise ja sunniraha seaduses ettenähtud alustel ja korras. Seega puudub minu hinnangul otsene põhjuslik seos Muhu Vallavalitsuse tegevusetuse (õigusvastase korralduse kehtetuks tunnistamata jätmise) ja aia lõhkumise vahel. Siiski ei saa välistada, et kui Muhu Vallavalitsus oleks ettekirjutuse 2009. a kehtetuks tunnistanud ning sellest ka kunstitali omanikku teavitanud, ei oleks kunstitali omanik mais 2011 aeda lammutanud. Et haldusakt jäi toona kehtetuks tunnistamata, selgitas Muhu Vallavalitsuse ametnik Lääne Prefektuuri politseiametnikule, et 02.10.2007 korraldus on kehtiv haldusakt. Kuid mõistagi ei saa Muhu Vallavalitsusele süüks panna, et Lääne Prefektuuri politseiametnikud seepeale õigusvastase järelduse tegid, lugedes kunstitali omaniku poolt ilma igasuguse volitusega aia lammutamise asendustäitmiseks.

26.05.2011 vaidlusalune aed likvideeriti. 02.10.2007 antud haldusakti kehtivus on sellega lõppenud.<sup>14</sup> Seega ei saa enam varasemalt tehtud vigu parandada ega 02.10.2007 antud korraldust kehtetuks tunnistada.

**Seetõttu teen ettepaneku avaldaja ees vabandada Muhu Vallavalitsuse 2007. a ja 2009. a õigusvastaste tegevuste (vaidele vastamata jätmise ja õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamata jätmise) eest, mille tagajärjel toimus hea halduse tava rikkumine.**

**Samuti palun Teil kaaluda vallavalitsuses haldusmenetlusosalase võimekuse tõstmist.**

Palun Teil mulle kahe kuu jooksul vastata, mida võtsite ette minu ettepaneku täitmiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Teadmiseks: Politsei- ja Piirivalveamet  
Muinsuskaitseamet

<sup>13</sup> Juhul, kui Muhu Vallavalitsuse seisukohal oli 02.10.2007.a antud korraldus siiski tühine HMS § 63 lg 2 p 3 alusel, ei näe HMS ette haldusorgani selget kohustust tuvastatud tühisus eraldi vormistada. HMS § 63 lg 4 sätestab, et haldusakti andnud organ võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha. Hea halduse tavast lähtuvalt tulnuks tühisuse tuvastamisest siiski menetlusosalisi (avaldajat ja kunstitali omanikku) teavitada.

<sup>14</sup> HMS § 61 lg 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.