



Õiguskantsler

Rae Vallavolikogu
Rae Vallavalitsus
info@rae.ee

Teie 06.11.2014 nr 8-8/7470

Meie 06.04.2015 nr 7-5/141115/1501475

Märgukiri Heakorraeeskirja järgne muru niitmise kohustus

Lugupeetud vallavolikogu esimees ja vallavanem

Tänan Teid vastuse eest minu teabe nõudmisele, milles palusin selgitusi Rae Vallavolikogu 17.04.2012 määruse nr 80 „Rae valla heakorraeeskirja kinnitamine“ (edaspidi: heakorraeeskiri) § 4 p 6 ja selle rakenduspraktika kohta. Teile teadaolevalt vajasin seda teavet minule esitatud avalduse lahendamiseks, milles kaevati nimetatud sättest tuleneva muru niitmise kohustuse üle.

Olles analüüsinud avalduses ja Rae valla vastuskirjas märgitud ning asjakohaseid õigusnorme, leian, et

heakorraeeskirja § 4 punktis 6 sätestatud muru niitmise kohustus võib ebaproportsionaalselt riivata tiheasustusaladel asuvate ja tavapärastest elamukruntidest suuremate maatulundusmaa sihtotstarbega kinnistute omanike õigusi.

Seetõttu teen Teile ettepaneku kaaluda, kas on vaja täpsustada heakorraeeskirja § 4 punktis 6 sätestatud muru niitmise kohustuse ulatust või sagedust tiheasustusaladel asuvate ja tavapärastest elamukruntidest suuremate maatulundusmaa sihtotstarbega kinnistute osas.

Oma seisukohta ja ettepanekut põhjendan järgmiselt.

1. Vaidlusalune õigusnorm

Heakorraeeskiri sätestab:

„§ 4. Kinnistu ja/või ehitise omaniku kohustused

Kinnistu ja/või ehitise omanik on kohustatud:

[...]

6) tiheasustusalal (v.a põllumajandussihtotstarbeliselt kasutatavatel maadel) tegema haljasalal umbrohutõrjet, niitma muru ja rohu agrotehniliselt õigel ajal;“

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Asjaolud ja menetluse käik

Minu poole pöördus avaldaja, kellele kuulub Rae vallas Assaku alevis endine talukoht koos umbes 2 ha suuruse maatükiga, mille sihtotstarve on maakatastri kohaselt 100% maatulundusmaa (sellest ca 10% õuemaad). Avaldaja sõnutsi niidab ta regulaarselt talu õuemaad ning mõistlikku osa ülejäänud maast. Avaldaja kaebas minule aga, et Rae vald nõudis temalt muru niitmist kogu kinnistul ehk ca 2 ha suurusel maa-alal selliselt, et muru kõrgus ei ületaks 15 cm.

Avalduse lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin teie poole. Rae valla nimel vastas minule vallavalitsus, kes esmalt selgitas vastuses minu teabe nõudmisele, et neile laekus kaebus niitmata muru kohta avaldaja kinnistul. Seetõttu kontrollis vallavalitsuse keskkonnaspetsialist olukorda avaldaja kinnistul ning tuvastas, et muru ei ole tõepoolest niidetud. Kontrolli tulemuste põhjal saadeti avaldajale kiri, milles selgitati Rae valla heakorranõudeid ning anti tähtaeg muru niitmiseks. Pärast seda pöördus avaldaja mitmel korral vallavalitsuse ametnike poole küsimustega muru niitmise kohustuse kohta. Avaldajale antud selgituste kohta märkisite vastuses minu teabe nõudmisele muu hulgas: „Samuti selgitati kinnistu omanikule [ehk avaldajale], et maa-ala, mis ei ole õuemaad (kinnistu omanik niidab õuemaad regulaarselt) ja ehitusalune maa, tuleb niita korrapäraselt nii (küll aga mitte range 15 cm kõrguse nõudega vastavalt heakorraeeskirja § 2 lg 5 nõudele), et sealt ei saaks tekkida ohtu naaberkinnistutele.“ Seejuures teatas ka avaldaja telefonitsi minu nõunikule, et tal pole enam pärast seda, kui ta sai eelviidatud selgituse, pretensioone vallavalitsuse tegevuse suhtes.

Teie selgituste kohaselt on Assaku alevik lähtudes sealsest asustustihedusest ning Rae valla üldplaneeringust ja heakorraeeskirja § 2 lõikest 6 kogu territooriumi ulatuses tiheasustusega ala. Seega peab üldjuhul kõikidel Assaku alevikus asuvatel kinnistutel heakorraeeskirja § 4 p 6 järgi niitma muru agrotehniliselt õigel ajal, v.a põllumajandussihtotstarbeliselt kasutatavatel maadel. Assaku alevikus saab mõnda maa-ala käsitleda heakorraeeskirja § 4 punktis 6 nimetatud põllumajandussihtotstarbeliselt kasutatava maana, mille puhul puudub omanikul kohustus niita muru, üksnes siis, kui seab toimub tegevus, mida saab käsitleda põllumajandustegevusena (nt põllumajandussaaduste kasvatamine, kultuurpuistu kasvatamine, sh loomade karjatamine). Kui maa-ala ei kasutata reaalselt põllumajandustegevuseks, siis on vastava kinnistu omanikul muru niitmise kohustus isegi siis, kui maa-ala sihtotstarve on maakatastri kohaselt maatulundusmaa.

Seoses vaidlusaluse sättega kehtestatud muru niitmise kohustuse eesmärgiga viitasite oma vastuskirjas heakorraeeskirja § 1 lõikele 1, mille kohaselt on heakorraeeskirja eesmärk tagada valla haldusterritooriumil puhtus ning heakord. Lisaks on heakorraeeskirja § 4 punktis 6 sätestatud muru niitmise nõue Teie hinnangul oluline ka seetõttu, et agrotehniliselt õigel ajal niitmata muru ja rohi võib tekitada kinnistul suure tuleohtu (sh lähikonnas elavate inimeste varale) kuivanud ja üle oma aja kasvanud taimestiku näol.

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusaluse asja lahendamiseks selgitan kõigepealt, milliseid põhiõigusi vaidlusalusalune säte riivab, ning kontrollin seejärel, kas see riive on põhiseadusega (edaspidi: PS) kooskõlas.

Heakorraeeskirja § 4 p 6 kohaselt on tiheasustusalal kinnistu omanik kohustatud tegema haljasalal umbrohutõrjet, niitma muru ja rohu agrotehniliselt õigel aja (v.a põllumajandussihtotstarbeliselt kasutatavatel maadel). Agrotehniliselt õige aeg muru niitmiseks

on heakorraeeskirja § 2 lõikest 5 tulenevalt aeg, mil muru kõrgus ei ületa 15 cm ja on sobituses naabrite muru kõrgusega.

Vaidlusaluse sättega kehtestatud kohustust saab käsitleda koormisena PS § 157 lg 2 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi: KOKS) § 36 lg 2 tähenduses. Ehk teisisõnu on tegemist kohustusega, mis seaduse alusel kehtestatakse volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeeskirjade täitmiseks.¹

Riigikohus on asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega kehtestatud koormis riivab „[...] eeskätt PS §-s 19 sätestatud õigust vabale eneseteostusele, mille osaks on ka üldine tegutsemisvabadus. Koormisega kitsendatakse isiku vabadust, kohustades teda kas tegema kindlaksmääratud töid või korraldama, et neid töid teeks keegi teine. [...] lisaks võib koormis riivata ka [PS § 32 lõikes 2 sätestatud] omandipõhiõigust.“²

Kohaliku omavalitsuse määrus, mis riivab põhiõigusi, peab olema nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalse põhiseaduspärasuse olulisim aspekt on vastavus PS § 3 lõikes 1 sätestatud seadusreservatsiooni põhimõttele. Viidatud sättest tulenevalt saab põhiõigusi piirata üksnes Riigikogus vastuvõetud seadusega või seaduses sätestatud volituse alusel.

Seadusandja on andnud kohalikule omavalitsusele volituse kehtestada heakorratööde tegemise koormis KOKS § 36 lõikes 3, mille kohaselt võib kohalik omavalitsus kehtestada koormise füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks.

Vaidlusaluses sättes nimetatud muru ja rohu niitmist saab käsitleda tööna, millega tagatakse heakorda, ning avaldusaluses asjas on küsimus selle töö tegemises isikule kuuluva kinnistu piires. Seetõttu pole mul alust seada kahtluse alla heakorraeeskirja § 4 p 6 vastavuses KOKS § 36 lõikele 3 ja ühes sellega PS § 3 lõikes 1 sätestatud seadusreservatsiooni põhimõttele. Samuti pole mul alust kahelda selles, et heakorraeeskiri vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele. Järelikult on vaidlusalune säte formaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Lisaks põhiseaduse formaalsete nõuete täitmisele peab vaidlusalune säte olema ka sisuliselt ehk materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. See tähendab esiteks, et eesmärk, mille saavutamiseks heakorraeeskirja § 4 p 6 põhiõigusi riivab, peab olema legitiimne. Teiseks peab heakorraeeskirja § 4 punktist 6 tulenev põhiõiguste riive PS §-st 11 tulenevalt olema proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes.

Eespool käsitletud Rae valla selgituste järgi soovitakse vaidlusaluse sättega tagada Rae valla heakord ning tuleohutus. Põhiseadusest ei tulene keeldu nimetatud eesmärkidel piirata

¹ Vt ka V. Olle jt. Kommentaarid §-le 157. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, lk 875, kommentaar 2.3. Kättesaadav ka internetist, [otsetee](#).

² RKPJKo 14.06.2011, nr 3-4-1-13-11, punktid 32. ja 33. Viidatud lahendis märkis Riigikohus omandipõhiõiguse kohta täpsemalt: „Kuigi koormis kujutab endast mitterahalise iseloomuga kohustust, võib selle täitmine nõuda koormise adressaadilt kulutuste tegemist või rahaliselt hinnatavate kohustuste võtmist (nt heakorratööde tegemiseks vajalike vahendite muretsemine, teenuse tellimine vmt). Seega võib koormise kehtestamine riivata koormise täitja PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandipõhiõigust, sest kõnealuse normi kaitse ulatub nii varale (asjad), rahale kui ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele [...]“

omandiõigust või õigust vabale eneseteostusele. Seega on antud juhul riivel olemas legitiimne eesmärk.

Mis puudutab heakorraeeskirja § 4 lõikega 6 kaasneva vaba eneseteostusõiguse ja omandiõiguse riive proportsionaalsust, siis pean ennekõike vajalikuks kontrollida, kas riive on mõõdukas.³ Riigikohtu seisukoha järgi on abinõu mõõdukas siis, kui sellega taotletav eesmärk kaalub üles põhiõiguste riive. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda olulisem peab olema eesmärk, mida abinõuga saavutada soovitakse.

Nagu ülalpool selgitasin, peab isik oma tiheasustusosal asuval kinnistul vaidlusaluse sätte kohaselt niitma muru ja rohtu hiljemalt siis, kui selle kõrgus ületab 15 cm. Sellise intensiivsusega muru niitmise kohustus on Eestis reeglina kasutuses ka linnalise asustustihedusega kohalikes omavalitsustes.⁴ Samas on avaldaja omandis elukohana kasutatav kinnistu, mille sihtstarve (maatulundusmaa) ja suurus (üle 2 ha) on omane pigem hajaasustusega maaliste piirkondadele.⁵ Maa-ameti geoportaali andmetest nähtub, et Assaku aleviku osas, kus asub avaldaja kinnistu, pole sellise suurusega kinnistud erandlik nähtus.⁶

Möönan, et heakorra, aga eriti tuleohutuse tagamine tiheasustusega aladel on oluline eesmärk. Muru niitmine aitab ka luua esteetiliselt meeldiva mulje asulates, mis ei ole vähetähtis. Ometi on minu hinnangul küsitav, kas naabruskondades, mis jäävad küll asula piiride sisse, kuid on pigem maalise asustustihedusega ja miljöoga, õigustavad nimetatud eesmärgid sama rangeid heakorranõudeid muru niitmise osas nagu reaalse tiheasustusega alal. Seda seetõttu, et tavapäraselt linnades nõutava rangusega muru niitmise kohustus koormab mitmehektarilist maatulundusmaa sihtotstarbega ja elukohana kasutatavat⁷ kinnistut omavat isikut väga intensiivselt. Samuti järeldan Rae valla vastusest minu teabe nõudmisele, et ka praktikas ei nõua Rae vald nt avaldaja krundi puhul § 4 punkti 6 järgimist täie rangusega (st 15 cm ületava muru kohest niitmist), vaid pigem selle tagamist, et avaldaja krundilt ei lähtuks ohtu naaberkruntidele.

Eelnevast lähtudes leian, et heakorraeeskirja § 4 punktis 6 sätestatud muru niitmise kohustus võib ebaproportsionaalselt riivata tiheasustusosal asuvate tavapäraest elamukruntidest suuremate maatulundusmaa sihtotstarbega kinnistute omanike õigust vabale eneseteostusele ja nende omandiõigust. Seetõttu palun Teil analüüsida, kas ja kuidas oleks seoses muru niitmise kohustusega võimalik paremini tagada heakorraeeskirja § 2 lõikes 6 sätestatud tiheasustusaladele jäävate isikute õigusi, kes omavad eelnimetatud tunnustega kinnistuid. Näiteks võib kaaluda, kas on vaja antud kinnistute puhul täpsustada heakorraeeskirja § 4 punktis 6 sätestatud muru niitmise kohustuse ulatust või sagedust. Märgin, et tavapäraest suurema pindalaga kinnistutele on muru

³ Riigikohtu praktika kohaselt kontrollitakse põhiõiguse riive vastavust PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele järjestikuliselt kolmel astmel - kõigepealt riive sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. Proportsionaalsuse põhimõttest vt lähemalt nt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, 15 jj.

⁴ Vt nt Tallinna Linnavolikogu 22.06.2006 määruse nr 45 „Tallinna linna heakorra eeskiri“ § 5 lg 1 p 5. Tartu Linnavolikogu 14.03.2013 määruse nr 87 „Heakorraeeskiri ja koormise kehtestamine“ § 3 lg 1 p 1. Pärnu Linnavolikogu 18.05.2006 määrus nr 23 „Heakorraeeskirja ja koormise kehtestamine“ § 3 lg 1 p 1.

⁵ Rae Vallavolikogu 21.05.2013 otsusega nr 462 kinnitatud Rae valla üldplaneeringu seletuskirja lisa 3 kohaselt on Assaku alevis elamumaa krundi minimaalne suurus 1500 m² ehk 0,15 ha. Nimetatud seletuskiri on internetis kättesaadaval aadressil: <http://www.rae.ee/rae-valla-uldplaneering>.

⁶ Maa-ameti Geoportaal on internetis kättesaadaval aadressil: <http://geoportaal.maaamet.ee/est/Kaardiserver-p2.html>. Nimetatud Assaku aleviku osana pean silmas Veski tee kõige idapoolsema osaga ning Karja teega piirnevaid kinnistuid.

⁷ Maatulundusmaa sihtotstarbe koosseisu võib arvata muu hulgas õuema kolviku, vt Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord“ § 7 lg 4.

niitmise kohustuse osas kehtestatud erand näiteks Tartu linnas (vt Tartu Linnavolikogu 14.03.2013 määruse nr 87 „Heakorraeskiri ja koormise kehtestamine“ § 3 lg 2).

Palun Teil tagasisidet selle kohta, kuidas Te mu märgukirja järgida kavatsete, hiljemalt 15.05.2015.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel