



Õiguskantsler

Teie 31.03.2014 nr

Meie 21.07.2014 nr 6-1/140831/1403141

Vastus
Juurdepääs kodule eratee kaudu

Lugupeetud avaldajad

Täna Teid avalduse eest, milles juhite tähelepanu koduomanike ja kohalike omavalitsuste probleemidele, mis on tekkinud ennekoike seoses erateedega.

Teatan, et ma ei tuvastanud Teie avalduse põhjal mõne õigusakti põhiseadusevastasust. Ometi pean vajalikuks edastada Teie avaldus ja ettepanekud justiitsministrile ning majandus- ja taristuministrile üheskoos palvega analüüsida, kas koduomanike õiguste kaitseks on võimalik luua täiendavaid abinõusid.

Samuti vabandan Teie eest, et vastus Teie pöördumistele on viibinud.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minule esitatud avalduses toote probleemide näitlikustamiseks juhtumi, kus isikud on soetanud endale pankrotistunud kinnisvaraarendajatele kuulunud erateid. Nende teede ääres asuvate majade elanikud on teede üleminekust uuele omanikule teada saanud alles tagantjärgi. Koduomanikud seisavad nüüd silmitsi olukorraga, kus nende elamuteni viiva tee uus omanik võib hakata neile esitama erinevaid nõudmisi. Osutate ka sellele, et pankrotivarast ostetud erateede omanikud võivad üritada lõigata kasu maksumaksja arvelt, pakkudes odavalt soetatud teemaad kohalikele omavalitsusele rendiks või müügiks soetamismaksumusest mitu korda kõrgema hinna eest.

2. Leiate, et kehtiv õigus soodustab kirjeldatud olukordade tekkimist. Ennekoike osutate teeseadusele, mis võimaldab valla- või linnavolikogul määrata eratee avalikuks kasutamiseks üksnes teemomaniku nõusolekul. Samuti pole Teie hinnangul eratee omanikul erilisi kohustusi seoses temale kuuluva teega, ent tal on võimalik tekitada teeäärsete majade elanikele mitmesuguseid probleeme, kui ta soovib tee kasutamise võimaldamise eest tulu saada. Lisaks

Õiguskantsleri Kantselei

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

võivad probleeme põhjustada ebaselgused muudes teega seotud küsimustes, nt tee juurde kuuluvate tehnorajatiste omandiküsimuses.

3. Eelnevast lähtudes teete mitu ettepanekut seaduste muutmiseks ja täiendamiseks. Ühe lahendusena näete kohaliku omavalitsuse või riigi kasuks ostueesõiguse seadmist kinnistutele, mis on planeeringuga määratud avalikuks kasutuseks. Teiseks võiks kaaluda avalikuks kasutamiseks mõeldud kinnistute sundvõõrandamist või nendele sundvalduse seadmist. Viimatinimetatud võimalused on küll juba seadusega loodud, kuid Teie hinnangul tuleks sundvõõrandamiseks ja sundvalduse seadmiseks vajalikud toimingud muuta planeeringuga avalikuks kasutuseks mõeldud kinnistute puhul lihtsamaks ning operatiivsemaks.

4. Kolmandaks vajaks Teie avalduse kohaselt tähelepanu pankroti- ja täitemenetlust reguleerivad seadused. Täpsemalt võiks kohalikel omavalitsusel nende menetluste raames olla võimalus soetada avalikuks kasutuseks mõeldud kinnistuid läbirääkimiste alusel. Neljandaks teete ettepaneku, et planeeringumenetluses maakasutusele seatud piirangud kajastuksid kinnistusraamatus ning oleksid siduvad kolmandatele isikutele. Seda põhjusel, et planeeringumenetluses maa esialgse omanikuga sõlmitud kokkulepped ei ole Teie hinnangul pärast maa võõrandamist ellu viidavad.

5. Oma avalduses märgitult täpsustasite 06.06.2014 Õiguskantsleri Kantseleis toimunud kohtumisel. Muu hulgas tõite näite praktikast, kus vald viis läbi eduka sundvõõrandamismenetluse avalikuks kasutamiseks mõeldud kinnistu suhtes, mis kestis umbes üks aasta. Samuti selgitasite, et olukorras, kus kohalik omavalitsus ei ole kinnistu omanik, võib olla keerukas viia ellu planeeringut kinnistu avaliku kasutamise osas (nt selleks vajalik ehitustegevus) juhul, kui kinnistu uus omanik ei ole sellega nõus.

II Õiguskantsleri seisukoht

6. Käsitlesite oma avalduses ja nõupidamisel Õiguskantsleri Kantseleis mitmeid probleeme, mis tekivad siis, kui isik ei arvesta kinnisomandi valdamisel ja kasutamisel teiste isikute või avalike huvidega. Naaberkinnistute omanike või kinnistuomaniku ja kohaliku omavalitsuse vahel võib tekkida erilaadseid konflikte. Seetõttu pean vajalikuks kõigepealt piiritleda probleemide ringi, mida järgnevalt käsitlen.

7. Oma avalduses tõite ennekõike esile olukorrad, kus üks isik takistab erateede kaudu ligipääsu teise isiku omandis olevale kodule, st kinnistule, kus asub teise isiku alaline elukoht. Sellistele olukordadele keskendungi järgnevas analüüsis.

8. Lisaks mainisite oma avalduses ja nõupidamisel Õiguskantsleri Kantseleis seda, et kohalikul omavalitsusel on tihti keerukas nõuda kinnistuomanikelt planeerimisprotsessi käigus võetud kohustuste täitmist (seda ennekõike olukorras, kus kinnistu on pärast planeerimismenetluse lõpetamist saanud uue omaniku). Valdadel ja linnadel on aga planeerimismenetluses lai kaalutlusruum ning kohalike omavalitsuste praktika on kohati väga erinev küsimuses, milliseid kohustusi avalike huvide elluviimiseks (nt tänavavalgustuse väljaehitamiseks) planeeringu taotlejale pannakse. Seetõttu puudutan käesoleva kirja lõpuosas planeeringute elluviimisega seonduvat üksnes üldistatud tasemel, kuna Teie avalduse põhieesmärk on siiski leida lahendusi erateede kasutamiseга seotud probleemidele.

9. Oma avalduses leiate, et kehtivad seadused ei kaitse koduomanikku selle eest, et tema koduni viiva eratee omanik kuritarvitab oma jõupositsiooni, nt takistab koduomanikul eratee

kasutamist või nõuab teekasutuse eest (ebamõistlikult suurt) tasu. Teete sellest lähtudes mitu ettepanekut seaduste muutmiseks (vt ülal).

10. Õiguskantslerina on minu peamine ülesanne kontrollida, kas seadused ja muud õigustloovad aktid on põhiseadusega (edaspidi PS) kooskõlas (vt PS § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15). Järelikult tuleb minul Teie avalduse lahendamiseks esmajärjekorras vastata küsimusele, kas kehtivad seadused, mis reguleerivad koduomanike ja eratee omanike õigussuhteid, on kooskõlas põhiseadusega. Seejuures on põhiküsimuseks, kas kehtivad seadused tagavad piisaval määral koduomanike õiguste kaitse ehk tasakaalustavad asjakohaselt erinevate omanike huve ja õigusi.¹

11. Eeltoodud küsimusele vastamiseks selgitan kõigepealt omandipõhiõiguse sisu ning seejärel põhiseadusest tulenevaid riigi kohustusi isikute õiguste kaitsmisel.

12. Omandipõhiõiguse sisu avab PS § 32 lg 2, mille kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Sama paragrahvi 1. lõike kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 kaitseala on küll laiem, kui tavapäraselt kasutatav tsiviilõiguslik omandi mõiste, kuid see hõlmab igal juhul asjaõigusseadusega (edaspidi AÕS) määratletud vallas- ja kinnisasja omandi.² See tähendab, et omandipõhiõiguse kaitsealas on nii elumaja ja korteri kui ka eratee omamine.

13. Omand kui asjaõiguslik õiguspositsioon tähendab omaniku jaoks eelkõige omandivabadust ehk omanikule antud ulatuslikku võimu ja otsustusõigust. Omaniku õigus vallata asja tähendab seejuures asja üle faktilise võimu teostamist, õigus asja kasutada seisneb asja kasulike omaduste tarbimises ning käsutamiseõigus annab omanikule võimaluse määrata asja õiguslikku staatust (nt võõrandada asi). Lisaks on omanikul asja kasutamise või muul viisil mõjutamise välistamise õigus kõikide kolmandate isikute suhtes (nn omandiõiguse negatiivne sisu).³ Ühtlasi täiendab omandiõigust lepinguvabaduse põhimõtte, mille järgi võib omanik põhimõtteliselt vabalt valida, kellega ja missugustel tingimustel ta omandit puudutavaid lepinguid sõlmib.⁴

14. Eeltoodust lähtudes leian, et teeseaduse (edaspidi TeeS) §-s 5² sätestatud üldpõhimõtte, mille kohaselt võib erateed kasutada üksnes kinnisasja ehk eratee omaniku loal, on kooskõlas põhiseadusega. Samuti tuleneb omandipõhiõigusest, et eratee omanik on reeglina õigustatud nõudma tee kasutamise eest tasu.

15. Ometi ei luba põhiseadus eratee omanikul omandiõigust kuritarvitada, sh rikkuda erateed oma kinnistule ligipääsuks vajava koduomaniku õigusi.⁵ Nimelt sätestab PS § 19 lg 2, et igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Omaniku osas rõhutab kohustust arvestada teiste inimeste ja üldsuse huvidega ka PS § 32, nagu Riigikohus selgitanud on: „[o]mandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine riivab samal ajal teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna. Seepärast lubab Põhiseadus seadusandjal

¹ Samuti keskendun oma analüüsis lähiminevikkus n-ö uusarendustega tekkinud probleemidele ega käsitle võimalikke omandireformist võrsunud vaidluste lahendamist.

² Vt ka RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 22; U. Volens. „Selles hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. Juridica 2013 nr 7, lk 479-480.

³ I. Kull. Kommentaarid §-le 68. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2014, lk 277-279, kommentaarid 3.1.1.1-3.1.1.8.

⁴ RKTko 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 30.

⁵ Samuti on üks eraõiguse aluspõhimõtetest hea usu põhimõtte, mis ei luba õigusi teostada seadusvastasel viisil, samuti selliselt, et õiguse teostamise eesmärgiks on kahju tekitamine teisele isikule (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 138 lg 2).

kehtestada omandiõiguse kitsendusi ja sätestab põhimõtte, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt (PS § 32 lg 2).⁶

16. Seejuures panevad PS § 13 ja 14 riigivõimule ja kohalikule omavalitsusele kohustuse aktiivselt kaitsta ning tagada põhiõigusi ja -vabadusi. Osundatud sätetes väljendub idee, et põhiõigustest tulenevad ka kaitseõigused. Need kaitseõigused kohustavad avalikku võimu kaitsma isikut (antud juhul koduomanikku) selle eest, et teine isik (antud juhul eratee omanik) ei rikuks tema õigusi.⁷ Seetõttu on Riigikohus nentinud, et „[...] ühiskonnas ei saa olla absoluutseid - piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.”⁸ Lisaks sellele on Riigikohus leidnud, et „[ü]he isiku põhiõiguse kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguse piiramise. Sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal.”⁹

17. Järelikult pole avalik võim mitte ainult kohustatud ise vältima isikute õiguste rikkumist, vaid teatud juhtudel on ta kohustatud piirama ühe isiku õigusi eesmärgiga kaitsta teist isikut. Põhiseaduslik õigus kaitsele ei anna aga inimesele õigust nõuda riigilt ühe kindla abinõu rakendamist.¹⁰ Õiguste kaitsmise ja tasakaalustamise abinõude (nt millised kohustused on kinnistuomanikul oma naabri suhtes) loomise peab otsustama eelkõige seadusandja, kuna põhiõigusi saab piirata (sh kehtestada omandi kitsendusi) üksnes seaduse alusel (PS § 3 lg 1 ja PS § 32 lg 2) – seda ka juhul, kui ühe inimese põhiõigusi on vaja piirata eesmärgiga kaitsta teisi inimesi. Samuti peavad põhiõiguste piirangud olema taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalsed (PS § 11). Täiendava tingimuse omandipõhiõiguse piiramisel sätestab PS § 32 lg 1, mille kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.

18. Paraku pean tõdema, et ükski seadus, mille eesmärk on kaitsta ja tasakaalustada põhiõigusi, ei saa praktikas täielikult välistada kellegi kavatsust oma õigusi kuritarvitada või rikkuda seadust. Järelikult ei tähenda veel ainuüksi asjaolu, et õigusrikkumisi pannakse toime, seda, et seadusandja ei ole täitnud PS §-dest 13 ja 14 tulenevat õiguste tagamise kohustust.

19. Kui aga kellegi õigusi ja vabadusi rikutakse, on tal vastavalt PS § 15 lõikele 1 õigus pöörduda kohtusse. PS §-s 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule, kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste kiire ja tõhusa kaitse.¹¹ Seejuures ei piirdu üldise kohtusse pöördumise õiguse kaitseala üksnes põhiõigustega, vaid hõlmab ka kõiki põhiseadusest alamal seisvaid subjektiivsed õigused, sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.¹²

20. Seega märgin vahekokkuvõtteks, et PS §-d 13 ja 14 nõuavad seadusandjalt ennekõike mõistlikus ulatuses meetmeid erinevate isikute põhiõiguste tasakaalustamiseks ning PS § 15 järgi peab olema olemas kiire ja tõhus kohtumenetlus õigusrikkumiste kõrvaldamiseks ja nendega

⁶ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 24.

⁷ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012, lk 181-182, kommentaarid 2.1 ja 2.1.4. Kättesaadav ka internetist: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-13/>.

⁸ RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97, p I.

⁹ RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 17.

¹⁰ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012, lk 184, kommentaar 3.4. Kättesaadav ka internetist: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-13/>.

¹¹ RKPJKm 09.05.2006, nr 3-4-1-4-06, p 9.

¹² M. Ernits. Kommentaarid §-le 15. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012, lk 206, kommentaar 2.1.1. Kättesaadav ka internetist: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-15/>.

tekitatud kahju korvamiseks. Olen seisukohal, et kehtivad seadused tagavad kõnealused abinõud koduomanikele õiguste kaitseks erateede kasutamise seotud küsimustes põhiseadusega nõutud määral. Selgitan.

21. Kõigepealt rõhutan, et inimese perekonna- ja eraelu ning kodu, st inimese alaline elukoht on olulised põhiseaduslikud väärtused (vt nt PS § 26 ja 33). Ometi peab iga inimene omavastuslikult otsustama, kas ja millise kinnisasja ta enda eluasemeks omandab. Seejuures tagavad erinevad abinõud (nt kinnistusraamatu ja teiste registrite avalikkus¹³, notari selgituskohustus¹⁴) selle, et inimesele oleks paremini mõistetav, millise kinnisasja ta endale soetab.¹⁵ Eelnevast lähtudes leian, et vähemalt nendel inimestel, kes praegusel hetkel või tulevikus endale kinnistut soetada soovivad, on üldreeglina mõistliku vaevaga võimalik tuvastada olulised soetatavat kinnistut puudutavad asjaolud, nt nagu kellele kuuluvad soetatava eluaseme naaberkinnistud ning kuidas on tagatud ligipääs kinnistule, mida ta soetada plaanib (sh millised õigused ja kohustused on naaberkinnistute omanikel seoses ligipääsu tagamisega).

22. Mõistagi ei ole koduomanikul aga isegi siis, kui ta omab eelnimetatud teavet, võimalik ennetada ja vältida kõiki konflikte, mis naaberkinnistute või koduni viiva eratee omanikuga tekkida võivad. Seetõttu on seadusandja loonud erinevaid õiguskaitsevahendeid ja muid abinõusid, mille abil on võimalik Teie avalduses esile toodud probleeme lahendada. Järgnevalt toon ära mitteammendava loetelu olulisematest.

23. Esiteks pakub seadusandja äärmuslikemal juhtudel, kus eratee omanik teostab oma tõelisi või oletatavaid õigusi ebaseaduslikus korras üheskoos vägivald, vara hävitamise või sellega ähvardamisega, koduomanikele kaitset karistusõiguse kaudu. Nimelt kriminaliseerib karistusseadustiku § 257 omavoli ning eelkirjeldatud tegevust saab karistada kuni viieaastase vangistusega. Samuti võib kõne alla tulla korrakaitseaduse § 28 alusel eratee omanikule ettekirjutuse tegemine ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks ning vastavate sunnimeetmete kohaldamine juhul, kui eratee (või ka muu kinnistu) omanik teostab oma oletatavaid või tõelisi õigusi viisil, mis rikub või seab ohtu avaliku korra.¹⁶

¹³ Vt kinnistusraamatu kohta AÕS § 55 ja kinnistusraamatusseaduse § 74 jj. Vt nt maakatastri kohta maakatastriseaduse § 6.

¹⁴ Vastavalt AÕS § 119 lõikele 1 peab tehing, millega kohustatakse omandama või võõrandama kinnisasja, olema notariaalselt tõestatud. Sama vorminõue kehtib ka kinnisomandi üleandmiseks vajalik asjaõiguslepingu kohta (AÕS § 120 lg 1). Vastavalt tõestamiseaduse § 18 lõikele 1 selgitab notar tehingu tõestamisel välja osalejate tahte ja õiguslikult korrektseks tehinguks olulised asjaolud. Samuti selgitab notar osalejatele tehingu tähendust, õiguslikke tagajärgi ja tehingu tegemise erinevaid võimalusi. Notar kajastab osalejate tahteavaldused notariaalaktis selgelt ja ühemõtteliselt. Seejuures hoolitseb notar selle eest, et välistataks eksimused ja kahtlused ega kahjustataks kogenematu ja asjatundmatu osaleja huve.

¹⁵ Vt ka RKTkm 13.05.2003, nr 3-2-1-49-03, p 35.

¹⁶ Näiteks on nimetatud abinõu rakendamine hüpoteetiliselt mõeldav olukorras, kus eratee omanik takistab tee kasutamist nii, et alarmsõidukitel puudub võimalus pääseda koduomanike kinnistute juurde (vt ka TeeS § 33 lg 8). Rõhutan aga, et korrakaitseaduse jõustus 01.07.2014, mistõttu puudub kohtupraktika selle seaduse rakendamise kohta. Üldisi selgitusi korrakaitseaduse § 28 (ehk selle seaduse eelnõu algteksti numeratsiooni järgi § 24) kohta saab muu hulgas leida korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjast, lk 52 (internetis kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20140708154745>).

24. Teiseks on koduomanikul, kelle kinnisasjale puudub vajalik juurdepääs avalikult kasutatavalt teelt, AÕS § 156 lg 1 kohaselt õigus nõuda juurdepääsu üle võõra kinnisasja, sh eratee. AÕS § 156 lg 1 alusel eratee kasutamise eest peab koduomanik küll maksta tasu. Leian aga, et see kohustus on põhjendatud, arvestades asjaolu, et eratee omanikul on kohustus korraldada tema omandis oleval teel teehoidu ja luua tingimused ohutuks liiklemiseks (TeeS § 25 lg 4).¹⁷ Riigikohus on ka korduvalt selgitanud, et tasu või hüvitis eratee kasutamise eest pole ainuüksi teomaniku vaba otsustus ning see on ennekõike seotud tee kasutamise tõttu tekkivate kuludega.¹⁸

25. Kui eratee omanik ja koduomanik ei saavuta kokkulepet tee kasutamise tingimuste osas, annab AÕS § 156 lg 1 koduomanikule õiguse pöörduda kohtu poole avaldusega määrata eratee kaudu juurdepääs tema kinnistult avalikult kasutatavale teele.¹⁹ Muu hulgas avaneb koduomanikule selline võimalus juhul, kui eratee omanik nõuab teekasutuse eest ebamõistlikult suurt tasu. Seejuures vaatab kohus tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) § 475 lg 13¹ ja § 618¹ lg 1 järgi avalikult kasutatavale teele juurdepääsu avaldused läbi hagita menetluses, mis tagab kõnealustes tsiviilasjades kiire ja tõhusa kohtumenetluse (sh võrreldes hagimenetlusega madalama riigilõivu²⁰ ning lihtsustatud menetlusnõuded²¹). Ühtlasi on kohtul TsMS § § 618³ kohaselt avalikult kasutatavale teele juurdepääsu asjades õigus kohaldada esialgselt õiguskaitset, nt vastavalt TsMS § 377 lõikele 2 esialgselt reguleerida vaidlusalust õigussuhet, kui see on vajalik olulise kahju või omavoli vältimiseks.

26. Kolmandaks on võimalik erateede ja mõnede muude avalikuks kasutamiseks mõeldud erakinnistutega seotud probleeme lahendada sundvõõrandamise teel, mille tulemusel võib kohalik omavalitsus saada ise vaidlusaluse kinnistu omanikuks. Täpsemalt lubab kinnisasja sundvõõrandamise seadus (edaspidi KASVS) üldistes huvides kinnisasja sundvõõranda avalikult kasutatava tee ehitamiseks ja omandamiseks või kultuuri- ja spordiväljakute, avalike supelrandade, turismimarsruutide ja puhkeparkide rajamiseks (KASVS § 3 lg 1 punktid 7 ja 10). Seda juhul, kui detailplaneering või üldplaneering näeb kinnistu kasutamise eeltoodud eesmärgil ette (KASVS § 3 lg 4).

¹⁷ Vt ka RKTko 12.10.2011, nr 3-2-1-90-11, p 12.

¹⁸ Vt täpsemalt RKTko 16.01.2013, nr 3-2-1-170-12, p 12 (koos viidetega varasemale praktikale): “Teeomanikul on õigus nõuda tee kasutajatelt tasuna vähemalt TeeS § 37 lg 3 järgses ulatuses tee kasutamise seotud kulutuste hüvitamist ning arvestada tuleb ka tee omamisega kaasnevaid kohustusi, mis tulenevad teeseadusest ja heakorraeeskirjast [...]. Kolleegium märgib lisaks, et tee omamisega kaasneva kohustusena saab käsitada ka maamaksu tasumise kohustust maa eest, mis vastab juurdepääsutee pindalale. [...] eratee omanik, kes peab AÕS § 156 lg 1 järgi lubama teed kasutada teisel isikul, võib nõuda ka hüvitist teise isiku teekasutuse tõttu kinnistu turuväärtuse vähenemise eest, kuid seda vaid ulatuses, milles see on suurem TeeS § 37 lg 3 järgi arvestatavast hüvitisest.”

¹⁹ Kohtulahendiga saab asendada eratee omaniku nõusoleku märke tegemiseks kinnistusraamatusse, mis tagab AÕS § 156 lõikes 1 sätestatud juurdepääsuõiguse kehtivuse ka eratee uue omaniku suhtes, kui eratee võõrandatakse. Vt kinnistusraamatusseaduse § 34¹ lg 8, TsMS § 593 lg 1 ja RKTko 30.03.2004, nr 3-2-1-33-04, p 22.

²⁰ Riigilõivuseaduse § 57 lg 4 kohaselt tasutakse avalduse esitamisel hagita menetluse korras läbivaadatavas asjas riigilõivu 50 eurot. Hagimenetluses tuleks võrreldava hagi läbivaatamise eest tulenevalt TsMS §-st 125 ja § 132 lõikest 1 ning riigilõivuseaduse § 57 lõikest 1 ja lisast 1 tasuda riigilõivu 300 eurot.

²¹ Vt TsMS § 477 ja seletuskiri Riigikogus 10.12.2008 vastu võetud tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) juurde, lk 39 (internetis kättesaadaval:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=240492&u=20140709201809>).

27. Märkite oma avalduses küll üldistatult, et sundvõõrandamismenetlus võiks avalikuks kasutuseks mõeldud kinnistute puhul olla riigi ning kohaliku omavalitsuse jaoks lihtsam ja operatiivsem, viitamata seejuures mõnele konkreetsele probleemile, mis vajaks Teie hinnangul lahendamist. Ma ei tuvastanud aga kinnisasja sundvõõrandamise seaduses ilmselgeid vajakajäämisi, mis seaksid kahtluse alla selle seaduse rakendatavuse.²² Juhin tähelepanu ka sellele, et kinnisasja sundvõõrandamine on kõige intensiivsem omandiõiguse riive, mille osas kehtestab PS § 32 lg 1 erilised nõuded (nt kohustus maksta kohest ja õiglast hüvitist). Seetõttu ei saa sundvõõrandamismenetlus olla suunatud üksnes tõhususele avaliku võimu ja koduomanike huvides, vaid see peab tagama ka sundvõõrandamisest puudutatud isikute õiguste kaitse ning erinevaid menetluslikke õigusi nagu nt õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt otsuse põhistamist jne.²³ Lisaks ei luba PS § 32 lg 1 olulisel määral piirata kinnistuomaniku õigust vaidlustada kohtus sundvõõrandamist ja selle eest mastava hüvitise suurust.

28. Neljandaks võib kohalik omavalitsus määrata eratee TeeS § 4 lõikes 3 sätestatud korras avalikuks kasutamiseks mõeldud teeks, mida võib igaüks kasutada. Toote oma avalduses põhjendatult esile, et eratee avalikuks kasutamiseks määramine on võimalik üksnes tee omaniku nõusolekul.²⁴ Järelikult on tegemist ennekõike meetmega, mida saab rakendada probleemide ennetamiseks enne võimalike vaidluste tekkimist.²⁵ Kui aga eratee on juba määratud avalikuks kasutamiseks ning seda ka faktiliselt nõndaviisi kasutatakse (ehk tee avalik kasutus muutub tavaks), ei või eratee omanik vastavalt AÕS § 155 lõikele 1 lõpetada ega takistada tee kaustamist. Sellinne keeld kehtib igakordse eratee omaniku suhtes ka ilma vastava kinnistusraamatu kandeta, kuna tegemist on vahetu seadusjärgse omandikitsendusega.²⁶ Ehk teisisõnu öeldes ei ole juba kord TeeS § 4 lg 3 alusel avalikuks kasutamiseks määratud eratee jätkuvaks kasutamiseks vajalik uue omaniku nõusolekut, kui eratee võõrandatakse. Samuti võivad isikud, kelle õigusi avalikult kasutatava eratee sulgemine rikub, nõuda kohtus hagiga eratee omanikult tee avaliku kasutuse võimaldamise jätkamist.²⁷

²² Samuti on kohaliku tee ehitamise või omandamise eesmärgil kinnisasja omandamiseks on ette nähtud lihtsustatud menetlus (KASVS § 12¹). Sellisel juhul teeb sundvõõrandamise otsuse valla- või linnavalikogu valla- või linnavalitsuse esitatud eelnõu aluse (vrd KASVS § 2 lg 2, mille kohaselt otsustab kinnisasja sundvõõrandamise üldjuhul Vabariigi Valitsus).

²³ Vt RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 18. RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15. RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 44. Vt ka RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 14, milles Riigikohus leiab, et haldusmenetluses on menetlusnormidel „[...] oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. [...] Ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele, ei taga õiguste efektiivset kaitset. Õiguspõhimõtete ga opereerimine eeldab põhjalikke õiguslaseid teadmisi. Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni.“

²⁴ Riigikogu menetluses on ehitusseadustiku eelnõu (555 SE). Selle eelnõuga plaanitakse reguleerida ka eratee avalikuks kasutamiseks määramist, nt sätestab eelnõu § 117 lg 2, et eratee avalikuks kasutamiseks määramiseks peab riigil või kohalikul omavalitsusel olema õigus tealuse maa kasutamiseks tulenevalt piiratud asjaõigusest. Kui maa omanik ei ole nõus leppima kokku piiratud asjaõiguse seadmises, on riigil või kohalikul omavalitsusel asjaõiguse omandamiseks õigus taotleda sundvalduse seadmist. Ehitusseadustiku eelnõu ja selle seletuskiri on internetis kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>.

²⁵ Seejuures paneb planeerimisseaduse § 9 lg 2 punkt 4 kohalikule omavalitsusele ülesande otsustada juba detailplaneeringu koostamise meneltuses vajaduse üle määrata eraõigusliku isiku maal asuv, olemasolev või kavandatud tänav avalikult kasutatavaks teeks teeseaduses sätestatud korras.

²⁶ Selgitan, et kahjuks puudub kohtupraktika AÕS § 155 rakendamise kohta kõnealustes olukordades, kuid tegemist on õigusteoorias valitseva seisukohaga. Vt V. Murumets. Kommentaarid §-le 155. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2014, lk 595, kommentaar 3.1.1.

²⁷ V. Murumets. Kommentaarid §-le 155. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2014, lk 597, kommentaar 3.1.5.

29. Lisaks eeltoodule sätestavad seadused veel teisigi võimalusi, mis ei ole küll mõeldud spetsiaalselt Teie avalduses esiletoodud olukordade lahendamiseks, kuid mida koduomanikud saavad vastavate eelduste olemasolul oma õiguste kaitseks rakendada (nt õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõudmine, võlaõigusseaduse § 1043 jj). Kokkuvõttes on seega seadusandja loonud PS §-de 13, 14 ja 15 nõuetele vastava normistiku, millele tuginedes on võimalik ennetada erateega seotud probleemide tekkimist ning mis annavad koduomanikele võimaluse kaitsta oma õigusi, kui eratee omanik kuritarvitab temale kuuluvat omandit.

30. Siiski mõõnan, et kehtivad seadused panevad Teie avalduses kirjeldatud probleemide lahendamisel rõhu koduomanike enda vastutusele ning oma õiguste kaitsmine kohtus võib tihti olla kulukas. Samuti pean tõdema, ajakirjanduses on viimasel ajal mitu korda kajastatud juhtumeid, kus erateede omanikud teostavad oma õigusi vägagi küsitaval moel.²⁸ Seega on tervitatav Teie ettepanekutes väljenduv soov, et kohalikul omavalitsusel ja riigil oleks rohkem võimalusi võtta ise tarvitusele abinõusid omandiõiguse kuritarvitamise tõkestamiseks.

31. Eelnevast lähtudes edastan Teie avalduse justiitsministrile ning majandus- ja taristuministrile üheskoos palvega analüüsida, kas koduomanike õiguste kaitseks on võimalik luua täiendavaid abinõusid. Kordan oma seisukohta, et kehtivad seadused tagavad koduomanike õiguste kaitse vähemalt põhiseadusega nõutud miinumtasemel. Sellele vaatamata võib olla vaja analüüsida, kas Teie avalduses ning ajakirjanduses kirjeldatud juhtumite lahendamiseks on võimalik luua täiendavaid abinõusid, mis tagaksid koduomanikele õiguste veelgi tõhusama kaitse. Näiteks saaks analüüsida, kas TeeS § 4 lõikes 3 sätestatud eratee avalikuks kasutamiseks määramise korda saaks muuta kohaliku omavalitsuse ja riigi jaoks lihtsamaks olukordades, kus tee kasutamiseks on olemas ülekaalukas avalik huvi.

32. Eeltoodule lisaks pean vajalikuks teha järgmisi tähelepanekuid Teie avalduses toodud ettepanekute kohta. Seoses Teie ettepanekuga seada kohaliku omavalitsuse või riigi kasuks ostueesõigus kinnistutele, mis on mõeldud avalikuks kasutuseks, märgin, et Riigikogu meneltuses on juba eelnõu, millega soovitakse kõnealust abinõu vähemalt erateede osas rakendada (teeseaduse § 22² täiendamise seaduse eelnõu 591 SE).²⁹

33. Mis puudutab Teie ettepanekut, et planeeringumenetluses maakasutusele seatud piirangud kajastuksid kinnistusregisris ning oleksid siduvad kolmandatele isikutele ka kinnistu võõrandamisel, selgitan järgmist. Õigusteoorias käsitletakse planeeringutest tulenevaid piirangud kinnisasja kasutamisel haldusaktist tulenevaks vahendatud seadusejärgseks omandikitsenduseks osas, milles detailplaneeringuga on kehtestatud kitsendused kinnisasja edasisele kasutamisele (nt ehitamisele) kinnisasja omaniku enda jaoks.³⁰ Need kitsendused on üheks seadusejärgseks kitsenduseks AÕS § 141 lg 1 tähenduses ning kehtivad seeõttu kinnistu igakordse omaniku

²⁸ Vt nt Eesti päevaleht. „230 peret langes üleöö ahne teeterroristi väljapressimise alla“. Internetis kättesaadaval: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/230-peret-langes-uleoo-ahne-teeterroristi-valjapressimise-alla.d?id=68763545>.

uudised.err.ee. „Korteriühistu eest maatüki ostnud ettevõtja terroriseerib elanikke“. Internetis kättesaadaval: <http://uudised.err.ee/v/eesti/34600155-9fb5-4037-bca4-6a61b4483f5f>.

²⁹ Internetis kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fd249f33-de32-4e36-bafe-2397830000fc&>.

³⁰ U. Volens. „Selles hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. Juridica 2013 nr 7, lk 491. V. Murumets. U. Volens Kommentaarid §-le 140. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2014, lk 549, kommentaar 3.2.2.2b. Mõlemas viidatud allikas märgitakse täiendavalt: „Riigikohus on küll korduvalt leidnud, et halduse üksikaktiga kehtestatav detailplaneering ei ole kinnisasja seadusjärgne kitsendus, kuid seejuures on silmas peetud seda, et planeering ei asenda poolte asja- või võla õiguslikku kokkulepet kinnisasja kasutamiseks. [vt nt RKTko 22.03.2006, nr 3-2-1-5-06, p 22; RKTko 03.06.2010, nr 3-2-1-48-10, p 28]“

suhtes ka ilma kinnistusraamatusse kandmata.³¹ Seoses planeerimismenetluses kokkulepitavate muude kinnistuomaniku kohustustega pean aga vajalikuks viidata sellele, et Riigikogu menetluses on uue planeerimisseaduse eelnõu, mis täpsustab detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise kohustuste üleandmist kinnistuomanikele ning planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste kajastamist planeeringus.³²

34. Lõpetuseks tänan Teid veel kord selle eest, et juhtisite tähelepanu olulistele probleemidele. Loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kaarel Eller 6938426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

³¹ U. Volens. „Selles hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. Juridica 2013 nr 7, lk 491. U. Volens Kommentaarid §-le 141. Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2014, lk 552, kommentaar 3.1.

³² Vt nimetatud eelnõu § 3 lg 4 ja § 124. Planeerimisseaduse eelnõu (571 SE) koos seletuskirjaga on internetis kättesaadaval:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43&>.