



Õiguskantsler

Ülle Rajasalu
Harju Maavalitsus
info@harju.maavalitsus.ee

Teie 21.09.2015 nr 3-2/3585

Meie 29.10.2015 nr 6-4/151292/1504763

Tallinna Linnavolikogu kinnitatud peremehetu ehitise hõivamise korrast

Lugupeetud Ülle Rajasalu

Palusite hinnata, kas [Tallinna Linnavolikogu 03.06.2010 määruse nr 31 „Peremehetu ehitise hõivamise kord“](#) (edaspidi *Tallinna määrus*) § 9 vastab [Vabariigi Valitsuse 08.08.1996 määruse nr 211 „Peremehetu ehitise hõivamise korra kinnitamine“](#) (edaspidi *VV määrus*) punktis 14 sätestatule ja on seega kooskõlas [põhiseadusega \(PS\)](#).

Analüüsinud asjakohaseid materjale, leian, et selles küsimuses põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks alust ei ole.

1. PS § 154 lg 1 sätestab kohalikele omavalitsusele (KOV) laiaulatusliku enesekorraldusõiguse, millest tulenevalt saab KOV korraldada kohaliku elu küsimusi. Enesekorraldusõigus tähendab mh seda, et KOV saab ise kindlaks määrata oma sisemised struktuurid ning jagada pädevust oma organite vahel. Samas ei ole KOV enesekorraldusõigus absoluutne: seaduse alusel võib sellele kehtestada piiranguid.¹ Nii näiteks saab seadusandja otsustada, et teatud küsimusi peab nende olulisuse tõttu otsustama volikogu ehk et volikogu ei saa delegeerida nende küsimuste otsustamist KOV täitevorganitele.² Sellised KOV volikogu ainupädevusse antud küsimused on peamiselt loetletud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse \(KOKS\) § 22 lõikes 1](#). Teie avalduse lahendamiseks tuleb seega esmalt kontrollida, kas seadusandja on otsustanud, et ainult volikogu on pädev tuvastama peremehetu ehitise hõivamise³ raames ehitise peremehetust.

2. Ükski KOKS § 22 lg 1 punkt ei sätesta otsesõnu, et otsuse ehitise peremehetuse tuvastamise kohta peab tegema volikogu. Samas tuleneb KOKS § 22 lg 1 punktist 37, et selle

¹ V. Olle jt. Kommentaar § 154 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 852-853, komm 1.2.1-1.2.3. Kättesaadav ka [arvutivõrgus](#).

² V. Olle jt. Kommentaar § 156 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 868, komm 1.2. Kättesaadav ka [arvutivõrgus](#).

³ Selguse mõttes tuleb täpsustada, et Teie avaldus puudutab vallasasjaks oleva ehitise hõivamisega seonduvat regulatsiooni. Nimelt sätestavad Teie avalduses osutatud [asjaõigusseaduse rakendamise seaduse](#) § 13 lg 2, VV määrus ja Teie vaidlustatud Tallinna määrus just selliste ehitiste hõivamise korda. Kui omanik loobub kinnisasjast, mille oluliseks osaks on ehitis, siis sellisel juhul on asjakohased hoopis teised õigusnormid. Vt [asjaõigusseaduse](#) § 126 lg 3 ja [seletuskiri korteriomandi- ja korteriühistuseaduse eelnõu nr 462 juurde](#) (lk 103). Kinnisasja oluliseks osaks olevate ehitiste hõivamisega seonduvat selles kirjas ei käsitleta.

lõike punktides 1–36⁶ toodud nimekiri volikogu ainupädevuses olevatest otsustest ei ole ammendav. Täpsemalt sätestab KOKS § 22 lg 1 p 37, et volikogu ainupädevuses on ka kõik muud selles sättes nimetatud, kuid seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.

3. Ükski teine seadus ei sätesta, et otsuse ehitise peremehetuks tunnistamise kohta peab tegema volikogu.

4. Nimelt reguleerib peremehetu ehitise hõivamist [asjaõigusseaduse rakendamise seadus \(AÕSRS\)](#), mille § 13 lg 2 lause 2 järgi on peremehetu ehitise hõivamise õigus ja kohustus kohalikul omavalitsusel või riigil. Seejuures ei täpsusta AÕSRS § 13 lg 2 ls 2, milline organ peab tegema otsuse ehitise peremehetuks tunnistamise kohta. Norm ütleb vaid, et peremehetu ehitise hõivamine korra kehtestab Vabariigi Valitsus. Nimetatud kord sisaldub Teie avalduses osutatud VV määruses.

5. Olen alljärgnevatel põhjustel seisukohal, et ka VV määrusest ei tulene, et otsuse ehitise peremehetuks tunnistamise kohta peab tegema volikogu.

6. Ehitise peremehetuse kohta otsuse tegemist puudutavad VV määruse punktid 10 ja 14. VV määruse punktist 10, mis sätestab, et seda, „kas ehtis on peremehetu või mitte“, otsustab „[v]alla- või linnavolikogu või tema ülesandel valla- või linnavalitsus“, võib aru saada, et vaidlusaluse otsuse tegemine ei ole volikogu ainupädevuses ning volikogu võib delegeerida selle otsuse tegemise valitsusele. Samas võib risti vastupidise järelduseni viia VV määruse p 14, mis mainib üksnes volikogu otsust ehitise peremehetuse tuvastamise kohta. See säte jätab erinevalt VV määruse punktist 10 mainimata valla- või linnavalitsuse otsuse võimaluse. Lahendamaks nende normide kollisiooni, tuleb pöörduda nende kujunemisloo poole.

7. VV määrus võeti vastu aastal 1996. VV määruse punktide 10 ja 14 [esialgne sõnastus](#) erines kehtivas sõnastusest. Punktid 10 ja 14 muudeti ning viidi praegu kehtiva kujuni 16.12.1998, kui Vabariigi Valitsus võttis vastu [määruse nr 284 „Vabariigi Valitsuse 8. augusti 1996. a määruse nr 211 «Peremehetu ehitise hõivamise korra kinnitamine» muutmine“](#) (edaspidi *VV 1998. a määrus*). Punktide 10 ja 14 sõnastuse muutmine oli tingitud tsiviilkohtumenetluse seadustiku jõustumisest 1998. aastal. Nimelt ei kuulunud ehitise peremehetuse tuvastamine uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku järgi enam tsiviilkohtu pädevusse, mistõttu pidi Vabariigi Valitsus ära muutama kõik VV määruse punktid, mis sisaldasid viidet kohtule (sh punktid 10 ja 14).⁴

8. VV 1998. a määruse eelnõu p 1, millega sooviti muuta VV määruse p 10 ning millest eelnõu menetlemise käigus sai eelnõu p 2, esialgne tekst oli järgmine: „Kohaliku omavalitsuse volikogu vaatab läbi esitatud vastuväited ja otsustab, kas ehtis on peremehetu või mitte“. Ka eelnõu seletuskirjast nähtub, et esialgu kavandati sõnastada VV määruse p 10 ümber nii, et ehitise staatuse üle saaks otsustada ainult KOV volikogu.⁵

9. 01.12.1998 Vabariigi Valitsuse istungi eel tekkis aga eelnõu teksti üle diskussioon, mille tulemusel Riigikantselei selle osaliselt parandas. Muu hulgas viidi eelnõu p 1 (st VV määruse p

⁴ Kokkuvõte Vabariigi Valitsuse 01.12.1998 istungi jaoks. Kättesaadav Rahvusarhiivis säilitatavast Riigikantselei toimikust „Vabariigi Valitsuse otsuste alusdokumendid. Istungi protokoll nr 63 pp nr 4–10. 1. detsember 1998.a“, lk 342. Toimiku leidandmed: ERA.5046.1.1764.

⁵ Majandusministeeriumi poolt Vabariigi Valitsusele 12.11.1998 kirjaga esitatud VV 1998. a määruse eelnõu ja seletuskiri. Kättesaadavad Rahvusarhiivis säilitatavast Riigikantselei toimikust „Vabariigi Valitsuse otsuste alusdokumendid. Istungi protokoll nr 63 pp nr 4–10. 1. detsember 1998.a“, lk 344, 345 ja 351. Toimiku leidandmed: ERA.5046.1.1764.

10) kujule, milles Vabariigi Valitsus võttis selle 16.12.1998 vastu ja mis kehtib praegugi. VV 1998. a määruse eelnõu muudatuste kohta koostati ka seletuskiri⁶, millest tuleneb väga selgelt, et VV määruse p 10 kehtiva sõnastuse eesmärgiks oli võimaldada KOV-del ise otsustada, milline KOV organ saab tuvastada ehitise peremehetust. Täpsemalt ütles seletuskiri järgnevat: „Eelnõus on uus p 10 sõnastatud viisil, mis ilma seadusliku aluseta piirab kohaliku omavalitsuse õigust tegutseda seaduste alusel iseseisvalt (põhiseaduse § 154). Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ega muud seadused ei ole sätestanud, et peremehetu ehitise hõivamise otsuse teeb just nimelt volikogu. Seega võib kohalik omavalitsus ise määratleda pädevust oma organite vahel. Vabariigi Valitsuse volitus kehtestada peremehetu ehitise hõivamise kord ei hõlma õigust määrata, kas otsuse teeb kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsus. Seega, viies ka terminite kasutamise kooskõlla KOKS-iga, peaks uus p 10 olema sõnastatud: „10. **Valla- või linnavolikogu või tema ülesandel valla- või linnavalitsus** vaatab läbi ...“.

10. VV 1998. a määruse eelnõu punkti 3, millega sooviti muuta VV määruse p 14 ja millest eelnõu menetlemise käigus sai VV 1998. a määruse eelnõu p 5, eelnõu menetlemise käigus ei muudetud. Arvestades eelnõuga VV määruse punktis 10 tehtud muudatust ning selle kohta antud põhjalikku selgitust, saab VV määruse punktis 14 1998. aastal tehtud muudatuse kohta järeldada vaid seda, et p 14 muutmisel jättis Vabariigi Valitsus lihtsalt piisava tähelepanuta, et sama ajal muudetavat p 10 arvestades on punktis 14 tehtav asendus liiga kitsalt sõnastatud. Teisisõnu öeldes ei saa VV määruse p 14 lugemisel ja tõlgendamisel jätta arvestamata VV määruse punkti 10 sõnastust ning määrusandja selgitust selle tähenduse kohta.

11. Ülaltoodud põhjusel olen seisukohal, et otsuse tegemine ehitise peremehetuks tunnistamise kohta ei ole volikogu ainupädevuses. Volikogu võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valla- või linnavalitsusele. Seega ei ole Tallinna Linnavolikogu eksinud VV määruse, seaduse ega põhiseaduse vastu, kui sätestas Tallinna määruse §-s 9, et ehitise tunnistab peremehetuks Tallinna Linnavalitsus.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Olga Lavrova 693 8410
Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee

⁶ Riigikantselei 27.11.1998 seletuskiri VV 1998. a määruse eelnõu muudatuste kohta. Kättesaadav Rahvusarhiivis säilitatavast Riigikantselei toimikust „Vabariigi Valitsuse otsuste alusdokumendid. Istungi protokoll nr 63 pp nr 4–10. 1. detsember 1998.a“, lk 341. Toimiku leidandmed: ERA.5046.1.1764.