

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2022/2023

Omand

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32 lõike 1 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Kuigi seda põhiseaduse normi üldjuhul väga hästi teatakse, võib õiguskantslerile saadetud pöördumistest aru saada, et riik või omavalitsus seda alati ammendavalt ei arvesta. Muidu pole võimalik seletada valla soovi saada osa inimese maatükist endale või riigi survet, et majaomanik lõpetaks üürilepingu, sest riik soovib tulevikus hoonet avalikest huvidest lähtudes enda omandusse.

Omand on seotud ka ehitamise ja ehitiste kasutamisega. Kui menetlusreeglid on ebaselged või neid ei järgita, tähendab see, et piiratakse omandi kasutamist. Samasugune toime on valesti rakendatud reeglitel.

Omandipiirangutena saab tõlgendada ka ümbritsevast keskkonnast lähtuvaid segajaid, nagu näiteks müra. Ka selles asjas tuleb reeglid kirja panna kõigile osapooltele ühtmoodi mõistetaval kujul. Kui reeglid lähevad omavahel vastuollu või neid ei rakendata, siis valitseb segadus, mis häirib omandi kasutamist.

Omandiõiguse kasutamine

Surve kinnisasja osa loovutamiseks

Mitmel korral on pöördutud õiguskantsleri poole murega, et kohalik omavalitsus on mõne toiminguga või haldusakti andmise eeltingimuseks seadnud maa tasuta üleandmise avalikes huvides. Näiteks nõuti avaliku tee rajamise tarbeks maa tasuta üleandmist pärast seda, kui isik oli väljendanud soovi oma kinnisasja jagada ja oli pöördunud selleks valda maakorraldustoimingute tegemiseks. See juhtum lahenes õiguskantsleri sekkumise tulemusel.

Teisel juhul esitas vald projekteerimise eeltingimusena nõude anda suurem osa maaüksusest vallale. Vald põhjendas seda vajadusega tagada, et sellel maaüksusel kasvav mets jääks alles ja oleks avalikus kasutuses.

Kinnisasja hindamisaruande tellimise kulu hüvitamine

Mitmest avaldusest selgus, et kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses ei olnud ette nähtud kinnisvara hindamise kulu hüvitamist. Seetõttu tekkis küsimus, kas avalduste esitamise ajal kehtinud [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) § 17 (kehtis kuni 01.01.2023), mis nägi ette üksnes asjaajamiskulude hüvitamise, vastas põhiseadusele.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et põhiseadusega on vastuolus, et kinnisasja omanikule ei hüvitata hindamisaruande tellimise kulu, kuigi hinnavaidluse korral on võrdleva hindamisaruande tellimine isikule kohustuslik.

Põhiseaduse § 32 näeb ette, et kui riik võtab omanikult avalikes huvides ära tema maa, metsa või maja, tuleb selle eest pakkuda kohe õiglast hüvitist. See tähendab, et omanikule tuleb maksta kinnisvara turuhinnale vastav summa või pakkuda asemele samaväärne maa. Sundvõõrandamine ei tohi tekitada omanikule varalist kahju. Kuna kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse varasemas redaktsioonis ei olnud ette nähtud võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamise võimalust, jäi see kulu võõrandatava kinnisvara omanikele kanda.

Õiguskantsler tegi [Riigikogule ettepaneku](#) viia kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu muutis selle ettepaneku alusel seadust ning nüüd võib isik, kelle kinnisasja soovitakse avalikes huvides võõrandada, taotleda võõrandamisega seotud asjaajamiskulude ja ka võrdleva hindamisaruande koostamise kulu hüvitamist.

Õiguskantsleri seesugust järeldust kinnitas ka Riigikohus ([06.06.2023 otsus nr 5-22-15](#)). Kohus tunnistas, et enne 2. jaanuari 2023 kehtinud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 oli põhiseadusvastane osas, milles see ei näinud ette kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimisega kaasneva kulu hüvitamist.

Maa-ameti tegevus kinnisasjade omandamisel

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Maa-amet käitub õiguspäraselt, kui nõuab kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses üürnikelt üürisuhte lõpetamist. Nimelt selgus

menetluse materjalidest, et Maa-amet kohustas omandatava kinnisasja üürnikke oma üüripinnad kindlaks kuupäevaks vabastama. Seda nõuet kinnitati kinnisasja omanikele ja üürnikele ka hilisemas kirjavahetuses.

Õiguskantsler selgitas [märgukirjas](#), et Maa-ametil ei ole õiguslikku alust kohustada üürnikke lepingut lõpetama ja vabastama valdust enne, kui kinnisasi avalikes huvides tegelikult omandatakse. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi võib piirata ainult seaduse alusel (põhiseaduse § 3, haldusmenetluse seaduse § 3 lõige 1). Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus ja võlaõigusseadus näevad ette, et kinnisasja omandajal tekib üürilepingu lõpetamise õigus võlaõigusseaduse sätete alusel pärast seda, kui ta on kinnisasja omandanud.

Järelikul on hea halduse tavaga vastuolus, kui Maa-amet nõuab üürnikelt üürilepingu lõpetamist juba kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse ajal. Üürnikul on õigus valida, kas ta soovib lõpetada üürilepingu menetluse ajal või pärast seda. Kinnisasja omandaja ei saa neid selleks kohustada, vaid ta võib üksnes pakkuda võimalust leping varem lõpetada. Seejuures peab üürnikele selgitama kinnisasja omandamise ja hüvitiste saamise võimalusi.

Maa-amet lubas õiguskantslerile, et tegutseb edaspidi seadustega kooskõlas.

Nursipalu harjutusvälja laiendamine

Venemaa kallaletung Ukrainale tõi esile vajaduse laiendada kaitseväe harjutusvälja Võrumaal Nursipalus. Õiguskantsler [selgitas](#), et põhiseaduse § 32 lõike 1 kohaselt tohib riik kaitseväe harjutusalaks sobivat maad omandada (sealhulgas sundvõõrandada) õiglase ja kohese hüvituse eest.

Harjutusvälja laiendamisel ja maa omandamisel tuleb järgida seadust ka julgeolekukriisi tingimustes ja erandlikes olukordades (põhiseaduse §-d 3, 10 ja 13). Kui riik jätab inimese avalikest huvidest lähtudes kodust ilma, siis peab õiglase ja seega põhiseaduspärane hüvitis olema selline, et selle eest saab soetada samaväärse elamise.

Nursipalu harjutusvälja laiendamiseks ei kasutanud riik seadustega antud võimalusi. Näiteks ei algatanud riik eriplaneeringut ega planeerimismenetlust. Planeerimismenetlusega saab tagada suurema õigusselguse ning kaasata tõhusalt huvitatud ja puudutatud isikuid. Korrakohase planeerimismenetlusteta jäid harjutusväljaku laiendamise põhjused,

hädavajadus ja õiguslik alus paljudele selgusetuks.

Selleks et harjutusvälju saaks laiendada kiirendatud korras, muutis Riigikogu [relvaseadust](#) ja sätestas erandliku võimaluse, et valitsusel on kaitseministri ettepanekul ja vastava ohuhinnangu alusel õigus otsustada kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusvälja asutamine või laiendamine [ilma planeerimismenetlusteta](#). Sel juhul toimub asjaajamine haldusmenetluse seaduse järgi avatud menetluses, kus isikud saavad esitada ettepanekuid ja vastuväiteid.

Õiguskantsler [leidis](#), et relvaseaduse täiendused ei ole põhiseadusega vastuolus. Kuigi harjutusvälja erandkorras asutamisele või laiendamisele planeerimisseadust ei kohaldata, on isikutele tagatud võimalus osaleda harjutusvälja asutamise või laiendamise õigusakti andmise menetluses ning esitada oma seisukohad avatud menetluses. Samuti on isikutel õigus vaidlustada harjutusvälja asutamise või laiendamise korraldus halduskohtus.

Omandiõiguse menetlus

Ehitusteatiselise menetlus

Ehitamiseks pole alati ehitusluba vaja. Lihtsamatel juhtudel piisab ehitusteatisest, mis peaks olema kiire ja võimalikult vähe koormav. Samas peaks see võimaldama omavalitsusel hinnata, kas kavandatava ehitise rajamine on kooskõlas avalike ja ka puudutatud isikute huvidega. Ehitusteatis saab enamikul juhtudest menetleda vaikimisi: kui omavalitsus ei teavita ettenähtud aja jooksul täiendavatest nõuetest, loetakse ehitusteatis esitatuks ja ehitamine võib alata.

Omavalitsus peab nõuded esitama haldusaktis nii, nagu seadus ette näeb.

Lõppenud aruandeaastal tuli õiguskantsleril juhtida Tallinna linnavalitsuse [tähelepanu](#) ehitusteatiselise menetluse korrale. Kõik omavalitsuse esitatavad nõudmised peavad olema õiguspärased, põhjendatud ning esitatud seaduses ettenähtud tähtaja jooksul ja viisil. Põhjendamiskohustus aitab tagada, et nõue on õiguspärane, et sellest on võimalik aru saada ning et selle täitmine ei põhjusta vastumeelsust. Eriline kaal on põhjendustel siis, kui esitatav nõue taandub subjektiivsele hinnangule, näiteks ehitise või selle juurdeehituse arhitektuurilisele sobivusele.

Puuraugu asukoha kooskõlastamine

[Ehitusseadustiku](#) § 124 näeb ette, et puuraugu ja -kaevu rajamisel peab omavalitsusega esmalt kooskõlastama selle asukoha ning alles seejärel esitama ehitusloa taotluse. Seaduse järgi peaks see olema lihtne ja kiire menetlus.

Ometi korraldas Kiili vald puuraugu ja -kaevu kooskõlastamise menetluse rangemalt, kui seaduses on sätestatud. Vald nõudis, et enne asukohale kooskõlastuse andmist tuleb teha uuringud. Kuigi puuraugu ja -kaevu rajamisel võib olla uuringute tegemise nõue õigustatud, tuleb see nõue esitada õiges menetlusetapis. Puuraugu ja -kaevu rajamine eeldab ehitusloa olemasolu ning selle loa taotlemiseks on niikuinii vaja teha kõik vajalikud uuringud.

Ehitamine on protsess ning mõnest etapist ette ruttamine võib põhjustada ebameeldivusi või põhjendamatuid kulutusi. See võib väljenduda näiteks selles, et uuring tuleb teha kavandatust varem. Uuringute nõudmine enne ehitusloa andmise menetlust ja asukoha suhtes kooskõlastuse puudumine võib tähendada, et ehitusloa taotlust ei saa esitada.

Õiguskantsler pidi vallale korduvalt [selgitama](#), milles puuraugu asukoha kooskõlastamise menetlus seisneb ning et vallal ei ole tegelikult vaja enne ehitusloa taotluse esitamist lahendada ehitusloaga lahendatavaid küsimusi. Seesugune erandlik menetluskord ei pruugi olla põhjendatud ega vajalik ja tuleks kaaluda seaduse muutmist. Seni tuleb aga seadust täita nii, nagu selles on ette nähtud.

Riigilõiv ehitise seadustamise eest

[Riigilõivuseaduse](#) § 331⁶ näeb ette 500 euro suuruse riigilõivu, kui ehitisregistrisse soovitakse kanda (ehk seadustada) enne ehitusseadustiku jõustumist (s.o enne 1. juulit 2015) ebaseaduslikult rajatud ehitist. Seni on seda riigilõivumäära kohaldatud ka muudel juhtudel: näiteks siis, kui seaduslikult rajatud ehitises on ebaseaduslikult tehtud ümberehitusi.

Niisugune rakenduspraktika ei ole õige. See on erandlik riigilõivumäär, mille kohaldamise tingimusi ei tohi laiendavalt tõlgendada.

See ei tähenda, et ebaseaduslike ümberehituste tagantjärele seadustamise eest ei tuleks küsida riigilõivu. Kui need ümberehitused on sellised, mille puhul nõutakse ka praegu kehtiva seaduse kohaselt ehitus- ja kasutusluba, siis tuleb tasuda nii suurt riigilõivu, nagu nende lubade taotlemisel nõutakse. Õiguskantsler [juhtis](#) Tallinna linna tähelepanu sellele, et kohaldada tuleb õiget riigilõivumäära.

Paljudes vanemates majades on aja jooksul tehtud ümberehitusi, mille õiguspärasuse tõendamise tagantjärele on äärmisel koormav nii ehitise praegusele omanikule kui ka seda küsimust lahendavale ametnikule. Samas ei tohi lasta tekkida olukorda, kus seaduse nõuetest kõrvale hiilida on lihtsam ja soodsam kui neid järgida.

Ettekirjutus eraõiguslike vaidluste lahendamisel

Õiguskantsler [selgitas](#) Luunja Vallavalitsusele, et valla ja eraisiku vahelise eraõigusliku vaidluse lahendamisel ei saa vald kasutada avaliku võimu volitusi ega teha eraisikule ettekirjutust. Eraõiguslikke vaidlusi tuleb lahendada eraõiguse normide ja põhimõtete järgi.

Kõnealusel juhul tegi vald ettekirjutuse piirdeaia lammutamiseks, põhjendades seda sellega, et piirdeaed oli ehitatud üle kinnistu piiri ja asus vallale kuuluval maal. Kapitaalselt ehitatud piirdeaia lammutamiseks ja uude asukohta püstitamiseks pidanuks omanik tegema suuri kulusi. Pealegi oli küsimus vaid mõnekümnes sentimeetris, ka piiriandmed võisid olla ebatäpsed.

Müra sihtväärtus ja piirväärtus

Müra mõjutab oluliselt meie elukeskkonda, heaolu ja tervist. Seetõttu on õigusaktides kehtestatud müra normtasemed, mille alusel saab hinnata elukeskkonna kvaliteeti.

Müra piirväärtus on selline normtase, mille ületamisel tuleb võtta kasutusele müra vähendavad abinõud. Müra sihtväärtus seevastu on piirväärtusest rangem ja seda rakendatakse juhtudel, kui müraprobleemi teket või süvenemist on võimalik ennetada ehk eelkõige planeeringute menetluses.

Paraku pole õigusaktides üheselt ja selgelt määratud, millised on müra sihtväärtuse kohaldamise tingimused, ning keskkonnaministri määrusesse on lisatud säte, mis lubab seaduse kohaldamata jätta. Niisugune olukord on põhjustanud vaidlusi. Müra sihtväärtuse kohaldamisest sõltub näiteks see, kas mõnda asukohta üldse saab mõnd hoonet ehitada. See aga on omandiõiguse seisukohast väga tähtis küsimus. Võib ju eeldada, et müra sihtväärtusest lähtumine parandaks elukeskkonda. Ometi see alati nii ei ole. Mõne uue hoone rajamine võib müra levikut ka vähendada.

Õiguskantsler [juhtis](#) Terviseameti tähelepanu sellele, et kohaldada tuleb õiget müra normtaset. Kuna juhtumi lahendamist takistab normi ebaselgus, [pöördus](#) õiguskantsler

Riigikogu ja keskkonnaministri poole ning palus õigusakte korrastada.