Siseministeerium

Igor Taro 25.09.2025 nr 2.1-11/9826

info@siseministeerium.ee

**Ettepanek**

Lugupeetud siseminister

Narva linnas on mitmeid eraomandis olevaid kinnistuid, kus asuvad hooned, mis on aastaid kasutusest maas ja rikuvad linna keskkonda. Aeg-ajalt toimuvad nendes hoonetes juhtumid, mis vajavad PPA tähelepanu.

Kohaliku omavalitsuse võimalused antud probleemi lahendamisel on rangelt piiratud. EhS § 8 kehtestab ehitise ohutuse põhimõtte. EhS § 11 lg 1 sätestab, et ehitise olemasolu vältel tuleb tagada selle ohutu seisund ja vajaduse korral ka visuaalne korrasolek. EhS § 130 lg 2 p 2 kohaselt teostab kohaliku omavalitsuse üksus riiklikku järelevalvet, mh ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimist, sealhulgas ehitise kasutamiseelse ohutuse kontrollimist.

Järelevalveorgan (sh kohalik omavalitsus) võib kohaldada ehitisele esitatavate nõuete rikkumisel rahatrahvi EhS § 134 alusel, mis näeb ette rahatrahvi kohaldamise juhul, kui nõuetele mittevastav ehitis toob kaasa ehitisest või ehitamisel olevast ehitisest lähtuva ohu varale või keskkonnale.

Samuti on kohaliku omavalitsuse pädevuses teha hoone omanikule lammutamisettekirjutus EhS § 132 lg 3 alusel.

Lammutamisettekirjutus on oma olemuselt omandipõhiõigust kõige intensiivsemalt riivav ehitusjärelevalve meede. Lammutamisettekirjutuse andmine on otseselt seotud põhiõigustega.

Lammutamisettekirjutuse andmise kohustuse siduvuse kohta on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud, et selline kohustus ei oleks kooskõlas põhiseaduse §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt peavad õiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Iga ehitise, sh ka ohutu ehitise kohustuslik likvideerimine, piirab oluliselt omandiõigust ja tekitab alati omanikule kahju. Sellise intensiivsusega õiguste piirangut nagu likvideerimine peab pädev asutus põhjalikult kaaluma igal üksikjuhtumil eraldi.

EhS § 134 ei ole tühjade hoonete puhul praktikas kohaldatav. Antud õigusnormi rakendamine eeldab, et hoone kujutaks endast vahetut ja otsest ohtu inimeste elule või tervisele. Reeglina tühjad hooned sellist ohtu ei põhjusta. Need on formaalselt kasutusest maas, ümbritsetud piirdeaiaga ja varustatud siltidega, mis keelavad sisenemise. Nimetatud formaalsed hoone ohutuse tagamise nõuded on hoone omanikud reeglina täitnud.

Tõsiseks meetmeks võib sellisel juhul olla üksnes lammutamisettekirjutuse tegemine. EhS § 132 lg 3 p 1 kohaldamine eeldab, et seaduse nõuetele mittevastavusega kaasneb oluline või kõrgendatud oht. Sama paragrahvi sama lõike p 2 on kohaldatav üksnes ehitatavate ehitiste suhtes ning juhul, kui ehitamisega on kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele põhjustatud püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ning mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada. Käesoleval juhul võib olulist või kõrgendatud ohtu tuvastada korrakaitseseaduse § 5 lg-te 3 ja 4 mõttes.

Kohtupraktikas on leitud, et isegi kui lammutamine on sobiv ja ainuvõimalik vahend õiguspärase olukorra loomiseks, tuleb lõppkokkuvõttes hinnata lammutamisettekirjutuse proportsionaalsust. Selleks tuleb kaaluda rikutud avalikke ja kaebajate huve ühelt poolt ning ehitise omaniku omandiõigust teiselt poolt.

Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse §-st 11, mis on õigusriigi üks keskseid põhimõtteid ning mille aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on möödapääsmatu.

Proportsionaalsuse põhimõte on iga riive põhiseaduspärasuse keskne kriteerium. Riigikohtu hinnangul ei tähenda proportsionaalsus üksnes seda, et kasutatav meede ei tohi selle adressaadile olla üleliia koormav – proportsionaalne meede peab olema ka tõhus.

Riigikohus on rõhutanud, et kohalik omavalitsus peab arvestama PS § 32 sätestatud omandi vaba kasutamise põhimõttega ning ei tohi PS § 19 kohaselt võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve (vt RKHKo 13.06.2003, nr 3-3-1-42-03, p 16).

Teisisõnu tuleb antud situatsioonis kõigepealt tuvastada, kas kinnistul olev ehitis on ohtlik või mitte, ning lähtudes sellest otsustada lammutamisettekirjutuse tegemine EhS § 132 lg 3 alusel.

Narva puhul lisandub eespool kirjeldatud raskustele ka asjaolu, et vähemalt ühe hoone (Joala 8, Narva) tegelik omanik ei ole Eesti õigussubjekt – kinnistu kuulub formaalselt Eesti äriühingule, kuid tegelik kasusaaja on Venemaa kodanik ja elanik. See raskendab oluliselt omanikule ettekirjutuste kättetoimetamist.

09.06.2008 moodustas Justiitsministeerium töögrupi ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamiseks ning selles valdkonnas õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks. Töögrupi töö tulemuseks sai muu hulgas ehitusseadustik, mis jõustus 01.07.2015.

Töögrupi poolt koostatud analüüs kannab pealkirja „Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs [[1]](#footnote-1)”. On märkimisväärne, et analüüsi p-s 2.11.6.3 tegi töögrupp ettepanekud, mida saab kokkuvõtlikult sõnastada järgmiselt: seaduses peavad olema kehtestatud lammutamisele kuuluva hoone täpsed tunnused ning lammutamise kohaldamise täpne kord.

Kahjuks jäid ehitusseadustiku vastuvõtmisel lammutamisettekirjutusega seotud sätted eespool nimetatud osas lünklikuks.

Alus, mis annab KOV-ile õiguse teha lammutamisettekirjutus tühja hoone lammutamiseks, on kehtestatud EhS § 134 lg 3 p-s 1. Teised EhS § 134 lg 3 punktid ei ole ammu aega tagasi ehitatud hoone suhtes lammutamisettekirjutuse tegemiseks ilmselgelt asjakohased.

EhS § 134 lg 3 p 1 kohaselt peab lammutamisettekirjutuse tegemiseks esinema kaks asjaolu: a) ehitis ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele ja b) hoonega kaasneb oluline või kõrgendatud oht.

Oluline ja kõrgendatud oht määratletakse korrakaitseseaduse § 5 lg-te 3 ja 4 alusel, mis keskenduvad inimeste tervisele või elule ohtu osutavatele teguritele. Kuid tühjade hoonete puhul ei anna eespool märgitud ehitusseadustikus ettenähtud lammutamisettekirjutuse alus sisuliselt midagi. Narvas asuvate hoonete puhul on nende staatus ehitisregistris „kasutusest maas“ ning selles mõttes vastab nende seisund nende staatusele. Samuti ei kujuta nad vahetult ohtu inimeste elule ega tervisele.

Linna seisukohalt võiks normi täpsustada selliselt, et lammutamisettekirjutuse tegemise aluseks oleks hoone pikaajaline kasutusest maas olek ja omaniku suutmatus hoonet korrastada. On märkimisväärne, et elamute puhul leidis seadusandja võimaluse anda KOV-ile õigus tegutseda sundviisiliselt tühjade elamute suhtes, kehtestades KAHOS § 4 lg 1 p 10, mille alusel saab omandada avalikes huvides korterelamud, kus oluline osa korteritest on kasutusest maas. Sarnane lahendus võiks alternatiivselt olla võimalik ka EhS § 134 lg 3 p 1 muutmise kaudu, laiendades seda kinnistutele, mille oluline osa on pikaajaliselt kasutusest maas.

Probleemi lahendamine KAHOS § 4 lg 1 ettenähtud kinnisasja avalikes huvides omandamise aluste laiendamise kaudu oleks kooskõlas ka omandiõiguse kaitse põhimõttega. Nagu ülal märgitud, on lammutamisettekirjutustega seotud vaidlustes keskseks küsimuseks omandiõiguse riive ja avalike huvide tõendamine. Kui laiendada KAHOS-is ettenähtud avalikes huvides kinnisasjade omandamise aluseid selliselt, et KOV-il tekiks õigus õiglaselt ja seadusega ettenähtud korras määratud hinna eest omandada omanikult kinnistu, kus asub tühi hoone, ning asuda seejärel hoonet lammutama, kõrvaldataks vajadus tõendada hoonest tulenevat otsest ohtu jms. Selline omandi piirang ei oleks väga intensiivne riive, kuna kinnistu omanik, kes ilmselgelt ei ole huvitatud kinnistu arendamisest, saab arendamata jäetud kinnistu tegeliku hinna.

Teine probleem, mis vajab lahendamist, on seotud lammutamisettekirjutuse kättetoimetamisega selle adressaadile.

Eespool on toodud juhtum, kus tühja hoonega kinnistu omanik on formaalselt Eesti äriühing, kuid selle juhatuse liige ja tegelik kasusaaja on Venemaa Föderatsiooni kodanik ja elanik. Ettekirjutuste ning teiste haldusmenetluses loodud dokumentide adressaadile kättetoimetamist reguleerivad HMS §-d 25–32.

Kõigepealt toimub kättetoimetamine posti teel (HMS § 26), kuid dokument loetakse kättetoimetatuks ainult juhul, kui isik võtab selle postiasutusest allkirja vastu (HMS § 26 lg 3). Teine kättetoimetamise viis on e-posti teel (HMS § 27), kuid HMS § 27 lg 2 täpsustab, et see on kohaldatav peamiselt Eestis elavatele ja Eesti infosüsteeme kasutavatele isikutele, mistõttu on see välismaal viibivate isikute puhul raskesti rakendatav.

Viimane võimalus on haldusakti kättetoimetamine allkirja vastu, mis Venemaal elava isiku puhul on sisuliselt võimatu. Selleks, et dokument loetaks kättetoimetatuks olukorras, kus isik ilmselgelt ei soovi seda vastu võtta, peab olema selgelt fikseeritud isiku keeldumine dokumendi väljavõtmisest (HMS § 30).

Veel üks võimalik meede on dokumendi avaldamine üleriigilise levikuga ajalehes või ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded (HMS § 31). Kuid see on lubatud üksnes HMS § 31 lg 1 sätestatud juhtudel. Haldusakti avaldamine Ametlikes Teadaannetes on seadusega ette nähtud vaid piiratud juhtudel ja lammutamisettekirjutuse kättetoimetamine nende kaudu ei ole hetkel lubatud. Lammutamisettekirjutus tuleb kätte toimetada üleriigilise levikuga ajalehes avaldamisega, kuid see kehtib üksnes Eestis elavate isikute puhul.

Välismaalaste puhul kehtib erand HMS § 32 alusel – kättetoimetamine toimub välislepingu või diplomaatiliste kanalite kaudu. Praktikas tähendab see, et välismaalasele haldusakti kättetoimetamine ajalehe kaudu ei ole lubatud.

Venemaa ja Valgevene puhul HMS § 32 ei toimi, kuna vastavad välislepingud on denonsseeritud ja diplomaatilised kanalid ei toimi.

Võimalik lahendus: luua KOV-ide poolt väljastatavate koormavate haldusaktide ühtne kättetoimetamise süsteem Ametlike Teadaannete portaali baasil. Hetkel saab Ametlikes Teadaannetes avaldada peamiselt liiklusteateid ja parkimistasuga seotud maksuhalduri teateid. Ehitusseadustiku, jäätmeseaduse, kohaliku omavalitsuse heakorraeeskirjade, koerte ja kasside pidamise eeskirjade jms alusel algatatud haldusmenetluste raames väljastatavaid koormavaid haldusakte (eelkõige ettekirjutusi) seal avaldada ei saa, kuna puudub otsene volitusnorm.

Seega tuleks ette näha võimalus EhS ja KAHOS alusel tehtud haldusaktide kättetoimetamiseks nende avaldamise kaudu Ametlikes Teadaannetes juhul, kui posti- ja e-posti teel kättetoimetamise katsed on ammendunud, kuid tulemust ei andnud.

Eespool kirjeldatud lahendust ei saa sellises olukorras käsitleda nende õiguste ebamõistliku riivena.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Katri Raik
Linnapea

1. https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-07/Ehitus-%20ja%20planeerimis%C3%B5iguse%20%C3%BCld-%20ja%20eriosa%20rakendusanal%C3%BC%C3%BCs.pdf?utm\_source [↑](#footnote-ref-1)