



JUURDEPÄÄS KINNISTUTELE

Avaliku õiguse regulatsiooni analüüs

Maarja Oras, Kaidi Tarros

2019, Tartu

Sisukord

Sisukord	1
Sissejuhatus	2
Planeerimisseadusest ja ehitusseadustikust ning nende rakendamise seadusest	4
Planeerimine	4
Ehitus.....	6
Avalikult kasutatav tee	6
Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest	9
Põhiseaduslik taust	9
Omandi võõrandamise olemus	10
Sundvõõrandamise tasu	12
Sundvaldus	13
Sundvalduse tasu	16
Praktikas tõusetunud probleemid	18
Avalik huvi	18
Juurdepääsude planeerimine.....	21
Planeerimata jätmine	21
Planeeringu sisu ja selle järelmid	23
Tasu	25
Kokkuvõte	28
Allikad	30
Kirjandus	30
Õigusaktid	30
Õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad	30
Kohtupraktika.....	31
Muud allikad.....	32
Lühendid	33

Sissejuhatus¹

Viimase paarikümne aasta jooksul on kinnisasja suhtes omandiõiguste teostamise lahutamatuks probleemküsimuseks olnud muuhulgas kinnistutele juurdepääs. Probleemi tekkepõhjuseid ei pea otsima kaugel. Suur osa teedest saadi kaasa koos tagastatud või erastatud maaga ilma, et nende edasine talumise kohustus olnuks selgelt määratletud², samuti omandati osa kinnisvara arendusprojektide teedest kohtutäiturilt või pankrotihaldurilt.³ Kinnistutele juurdepääsu erinevatest aspektidest tulenevate vaidlusküsimuste lahendamine on senises praktikas olnud peaasjalikult tsiviilkohtute ülesanne.

Eraõigusliku nõudeõiguse juurdepääsu nõudmiseks annab asjaõigusseaduse (AÕS)⁴ § 156 ja kohtulahendeid selles valdkonnas on suhteliselt palju.⁵ Lisaks tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite olemasolule väljendas Riigikohtu tsiviilkolleegium oma 9. juuni 2017. a määruses asjas nr 3-2-1-31-17, p-s 19 seisukohta, et „olukorras, kus eratee on detailplaneeringu järgi ainus võimalik juurdepääs avalikult kasutatavale teele paljude kinnisasjade omanike jaoks, ei ole eraõiguslikud mehhanismid kõigi isikute huvide tasakaalustatud kaitseks piisavad.“⁶ Selle lahendiga andis Riigikohus märku vajadusest kasutada teatud olukordades kinnistutele juurdepääsu probleemide lahendamiseks rohkem avaliku õiguse võimalusi. Nendeks võimalusteks, mida reeglina tuleb kasutada kombineeritult, on:

- 1) planeerimismenetluses (vt nt planeerimisseaduse (PlanS)⁷ § 126 lg 1 p 4) juurdepääsutee asukoha määramine või muude kinnistule juurdepääsu puudutavate küsimuste reguleerimine (nt servituudi vajadus vms);⁸
- 2) eratee määramine avalikuks kasutamiseks seaduses sätestatud korras (AÕS § 155 lg 3, ehitusseadustiku (EhS)⁹ § 94);¹⁰

¹ Analüüsis on väljaspool konkreetsete allikate refereerimist esitatud üksnes autorite isiklikud seisukohad ja tõlgendused, mis ei pruugi kattuda Riigikohtu seisukohtadega.

² Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 155, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014, lk 594, p 5.

³ Justiitsministeeriumi 24.04.2018. a kiri „[Teedest ja torudest](#)“.

⁴ [Asjaõigusseadus](#). RT I, 22.02.2019, 11.

⁵ AÕS § 156 võimaldab kohtus nõuda juurdepääsu kinnisasjale avalikult kasutatavalt teelt, kuid ei sobi lahendamaks tervete elamurajoonide teede küsimust. Paljudes muudes naabrussuhetes kasutatakse kohtus aga seda sätet agarasti. Vt Justiitsministeeriumi 24.04.2018. a kiri „[Teedest ja torudest](#)“.

⁶ Riigikohus leidis (p-d 19.2 ja 19.4), et „olukorras, kus eraõiguslikule isikule kuulub kinnistu, mis on detailplaneeringu ja sihtotstarbe järgi piirkonna kinnistute jaoks ainus võimalik juurdepääsutee avalikult kasutatavale teele, oleks kõigi isikute jaoks, kes planeeringu järgi peaksid kõnealust teekinnistut kasutama juurdepääsuks avalikule teele, kõige mõistlikum lahendus, kui kinnistu kui eratee määratakse avalikuks kasutamiseks kas piiratud asjaõiguse seadmise teel või sundvalduse seadmisega /.../ Isikul, kelle õigusi rikutakse, on õigus taotleda, et kohalik omavalitsus määraks transpordimaa sihtotstarbega detailplaneeringujärgse eratee, mis on ainus või peamine võimalik juurdepääs avalikult kasutatavale teele, avalikuks kasutamiseks ja algataks sellele sundvalduse seadmise või sundvõõrandamise menetluse.“

⁷ [Planeerimisseadus](#). RT I, 19.03.2019, 104.

⁸ Planeerimismenetluses tee asukoha märkimine ei ole seadusjärgne kinnisomandi kitsendus, vaid määratleb maakorralduslikult eelduslikult parima võimaluse tee paiknemiseks. Vt Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 156, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014, lk 603, p 3.1.4.

⁹ [Ehitusseadustik](#). RT I, 19.03.2019, 99.

¹⁰ Seda sai kuni 30. juunini 2015 kehtinud [teeseaduse](#) alusel teha majandus- ja kommunikatsiooniminister (määrusega) või kohaliku omavalitsuse volikogu (otsusega). Vt Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 155, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014, lk 600-601, p 3.4. Tee avalikuks kasutamiseks määramine käis varem lepingu alusel. Nüüd reguleerib seda EhS § 94.

- 3) sundvalduse seadmine (kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS)¹¹ § 2 lg 2);¹²
- 4) juurdepääsutee avalikes huvides omandamine kas omaniku nõusolekul või sundvõõrandamise teel (KAHOS § 2 lg 1).¹³

Lisaks eeltoodule näeb keskkonnaseadustiku üldosa seaduse¹⁴ § 33 lg 3 ette maaomanike üldise kohustuse võimaldada eratee või raja kasutamist jalgsi, jalgrattaga ja muul sellesarnasel viisil liikumiseks, kui kasutus põhineb väljakujunenud taval ega ole omanikule koormav, kusjuures liigset koormavust eeldatakse üldjuhul õuemaal asuva eratee või raja korral. Kuigi see säte võib isikutele anda aluse enda kinnistule mootorsõidukita ligipääsuks ilma juurdepääsu mingil viisil vormistamata, keskenduvad autorid järgnevas analüüsis sellistele juurdepääsu tagamise võimalustele, mis hõlmavad avaliku võimu osalust. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses ettenähtut võib aga nii kohus kui ka haldusorganid kindlasti arvesse võtta argumendina mõne juurdepääsuviisi eelistamiseks.

Praegune töö analüüsib eelkirjeldatud avaliku õiguse valdkonna kehtivat regulatsiooni, sh alates 1. juulist 2018 kehtivat KAHOS-t. Analüüsi eesmärgiks on vastata küsimustele:

- 1) Kas kehtiv regulatsioon on põhimõtteliselt piisav või vajab see muutmist?
- 2) Kui regulatsioon vajab muutmist, siis millises valdkonnas ja milliseid muudatusi tuleks eelkõige teha?

Eesmärgi saavutamiseks on analüüsis selgitatud esmalt kehtiva regulatsiooni olemust ja tausta, seejärel toodud välja kohtupraktikast ja teoriakirjandusest ilmnenuid probleeme koos hinnanguga nende lahendamise võimalustele. Mõningal määral on kasutatud näiteid ka välisriikide praktikast. Kokkuvõttes antakse lõplik hinnang regulatsiooni piisavusele ja selle muutmise vajadusele.

Head lugemist!

¹¹ [Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus](#). RT I, 29.06.2018, 1.

¹² Vt ka viidet EhS § 94 lg-s 2.

¹³ Vt ka viidet EhS § 94 lg-s 2.

¹⁴ [Keskkonnaseadustiku üldosa seadus](#). RT I, 21.12.2019, 2.

Planeerimisseadusest ja ehitusseadustikust ning nende rakendamise seadusest

Planeerimine

Esimene võimalus ja vajadus kinnistutele juurdepääsu küsimuse läbimõtlemiseks tekib planeerimismenetluses. Seda toetab PlanS § 10 lg-s 1 sätestatud huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte: „Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse.“ Selleks, et kõik huvid oleksid kaalutud ja tasakaalustatud, tuleb kinnistu kasutuse planeerimisel arvestada ka seda, kuidas sinna avalikult teelt ligi pääseda. Juurdepääsuvõimalusi ja selle käigus riivatavaid huve tuleb otsustamisel arvesse võtta. Lisaks on juurdepääsuvõimaluste olemasolu vajalik selleks, et planeeringut oleks üldse võimalik ellu viia, ja kohalikul omavalitsusel (KOV) on kohustus see tagada.¹⁵

Ka Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et just planeeringumenetluses on võimalik leida sobiv lahendus erinevate huvide tasakaalustamiseks. Seetõttu on planeerimismenetluses õige lahendada muu hulgas kinnistule juurdepääsu küsimus. Planeeringulahendus ei pruugi olla õiguspärane, kui juurdepääsu küsimus jäetakse planeeringu kehtestamise kaalumisel käsitlemata.¹⁶ KOV detailplaneeringu (DP) koostajana ei anna lõplikku hinnangut, kas teeservituudi seadmine planeeringuala kinnistutele on AÕS järgi võimalik ja põhjendatud – seda saab otsustada üksnes kohus hagita menetluses. Küll aga on KOV ülesanne kaaluda erinevate planeerimismenetluses osalejate huvisid, kas ja milliste kinnistute kaudu on juurdepääsu võimaldamine mõistlik ja otstarbekas ning riivab kõigi osalejate huve kõige vähem. Sh tuleb hinnata, kas ühe isiku huvi ehitustegevuseks, millega kaasneb juurdepääsutee tihedam kasutus ehitamise ajal ja pärast ehitiste valmimist, kaalub üles teise isiku huvi senise olukorra säilimiseks. Kaalumisel võib arvestada muu hulgas, kas tegu on elamu- või äripiirkonnaga, planeeritava juurdepääsu liikluskoormust, lähedust elamutele ja vastavust avalike teede nõuetele. KOV võib juurdepääsu küsimuse lahendamisel lähtuda servituudi seadmisega sarnastest kriteeriumidest olukorras, kus juurdepääsu soovival isikul on olemas teine juurdepääs avalikult kasutatavale teele või teise juurdepääsu kasutamine oleks odavam või muid isikud vähem koormav.¹⁷ Lähtuda ei saa üksnes sellest, et juurdepääsuks kasutatava kinnistu omanikud ei ole andnud servituudi seadmiseks nõusolekut.¹⁸

Riigikohtu tsiviilkolleegium on AÕS § 156 alusel avalikult kasutatavale teele juurdepääsu andmise eeldustena nimetanud juurdepääsu taotleja kinnisasjalt avalikule teele juurdepääsu puudumist, taotletava juurdepääsu maakorralduslikku võimalikkust ja juurdepääsu taotleja huvi ülekaalukust juurdepääsu vastu, võrreldes kinnisasja, mille kaudu juurdepääsu soovitakse, omaniku õiguste juurdepääsust tuleneva kitsendusega. Ka tsiviilvaidlus kinnisasjale juurdepääsuõiguse tagamiseks tuleb lahendada poolte huvide kaalumise teel ning kaaluda tuleb

¹⁵ Vt ka „[Kas kohalik omavalitsus saab nõuda juurdepääsutee rajamiseks notariaalse teeservituudi sõlmimist enne planeeringu vastuvõtmist, kuigi ta ise on lähteseisukohtades nõudnud ainult servituudi vajaduse määramist?](#)“ – Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb <https://planeerimine.ee>. Küsimused > Küsimused ja vastused > Üldplaneeringud ja detailplaneeringud.

¹⁶ RKHKo 15.05.2013 nr [3-3-1-78-12](#), p 10.

¹⁷ RKHKo 15.05.2013 nr [3-3-1-78-12](#), p 11.

¹⁸ RKHKo 15.05.2013 nr [3-3-1-78-12](#), p 12. Seda on selgitatud kontekstis, kus alternatiivina ei räägitud sundvaldusest, vaid kohtulikult servituudi seadmisest.

muu hulgas, milliseid kulutusi peab juurdepääsu taotleja tegema oma kinnisasjalt avalikule teele pääsemiseks.¹⁹ AÕS § 156 lg 1 ei eelda seejuures, et juurdepääs tuleks tingimata määrata lähima avalikult kasutatava teeni. Kinnisasja omanike huve kaaludes tuleb arvestada ka sellega, kui omanik peab rajama uue tee oma kinnisasjale, et juurdepääsu otstarbekohaselt kasutada.²⁰ Riigikohus on pidanud oluliseks nii juurdepääsu kogupikkust maanteeni kui ka ajaloolist argumenti (et sama teed on juba ammu kinnistule ligipääsuks kasutatud).²¹ Kui planeerimisel hinnatakse võimalusi kinnistule juurdepääsuks, on eriti eraõigusliku lahenduse kasuks otsustades kohane lähtuda sarnastest kriteeriumidest, et suurendada tõenäosust, et kokkuleppe mitteaavutamise korral ka maakohus nõustub planeeritud viisil servituudi seadmisega. Avalikõigusliku lahenduse põhjendatuse hindamisel lisandub olulise kriteeriumina avalik huvi.

Teatav erakinnistute avalikult kasutamiseks määramise funktsioon on juba üldplaneeringul (ÜP): nimelt on üks selle ülesannetest PlanS § 75 lg 1 p 11 järgi kallasrajale avaliku juurdepääsu tingimuste määramine, samuti p 23 järgi liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine. Sama paragrahvi punkt 29 näeb ühtlasi ette ka ülesande märkida ÜP-sse samas lõikes nimetatud ülesannete täitmiseks avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajadus. Seega võib olla vaja eraisikutele kuuluvate kinnistute avalikku kasutust planeerida juba ÜP tasandil.

Eeltoodu konkretiseerimine toimub DP-ga, mille ülesannete hulka kuulub DP kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine (PlanS § 126 lg 1 p 4). Eelnõu seletuskirjas selgitati, et DP-ga on oluline määrata asukoht ja ehituslikud tingimused ka nendele ehitistele, mis on vajalikud DP kohustuslike hoonete ja rajatiste kasutamiseks. Eesmärgiks seati, et ehitiste rajamisel vaadeldaks ala tervikuna ja lahendataks ära ehitiste kasutamiseks vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste, avalikule teele juurdepääsuga seonduvad jms küsimused.²² DP-ga tagatakse ka avalik juurdepääs kallasrajale (p 10) ning märgitakse servituutide seadmise²³ ja olemasoleva või kavandatava tee avalikult kasutatavaks teeks määramise vajadus (p 17), samuti liikluskorralduse põhimõtted (p 7). DP-sse tuleb märkida ka eeltoodud eesmärkidel avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise, või sundvalduse seadmise vajadus (p 20). Sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajadus võib teatud juhtudel kindlasti olla selline ebaproportsionaalne kolmanda isiku õiguste riive, mis annab aluse keelduda juba DP algatamisest (PlanS § 128 lg 2 p 4). PlanS § 131 lg 3 paneb planeeringu koostamise korraldajale kohustuse tagada, et planeeringualalt oleks juurdepääs avalikult kasutatavale teele. Seega ilma juurdepääsuvõimalust kindlaks määramata ei olegi lubatav planeeringut kehtestada.

¹⁹ RKTkm-d 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#), p 17.1; 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 15; RKTko 03.06.2010 nr [3-2-1-48-10](#), p 22.

²⁰ RKTkm 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#), p 17.2.

²¹ RKTkm 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#), p-d 17.2—17.3; n-õ ajaloolise argumendi osas vt ka RKTkm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 48.

²² [Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri \(21.06.2013 versioon\)](#), lk 138.

²³ Selle kohta märgiti [PlanS eelnõu seletuskirja 21.02.2012 versioonis](#), et kuna servituudi seadmine eeldab notariaalse lepingu sõlmimist, on planeeringus võimalik näidata küll servituudi seadmise vajadus, kuid peab arvestama, et vastavale kokkuleppele ei pruugita siiski jõuda. (lk 54) Siin tuleb esile olemasoleva olukorra kitsaskoht, kuna hilisem servituudivaidlus võib anda tulemuse, mis muudab planeeringuga juba otsustatu realiseerimatuks. Samas seletuskirjas leiti: „Seega tuleks kaaluda sellise regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt detailplaneeringu alusel seatud kitsenduste puhul oleks võimalik lihtsustatud korras asjaõiguslike kokkuleppeid sõlmida. Vastasel korral tekib olukord, kus vaatamata detailplaneeringu kehtestamisele ning jõustunud halduskohtu otsuse olemasolule detailplaneeringu seaduslikkuse kohta, kerkib tsiviilkohtus uuesti üles vaidlus kitsenduste vajalikkuse üle. Samas on kokkulepe oma olemuselt vabatahtlik ning asjaõiguslike kitsenduste seadmine on reguleeritud asjaõigusseaduses, mistõttu ei ole lihtsustatud korras kokkuleppe sõlmimise reguleerimine võimalik.“ (lk 60)

Pärast planeeringu kehtestamist on planeerimisalase tegevuse korraldajal (Rahandusministeerium, muu valitsusasutus või KOV üksus) kohustus tagada ka kehtestatud planeeringu elluviimine osas, mis puudutab planeerimisalase tegevuse korraldajale õigusaktiga pandud ülesannete täitmist (PlanS § 4 lg 2 p 6).

Ehitus

Ka projekteerimistingimustega, mis antakse teatud juhtudel DP kohustuse puudumise korral (EhS § 26 lg-d 1 ja 2), tuleb määrata mh liikluskorralduse põhimõtted (EhS § 26 lg 4 p 9). Samuti on ette nähtud puudutatud isikute viivitamatu menetlusse kaasamine, kui projekteerimistingimuste andmise käigus selgub, et nende kehtestamine võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise, või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse (EhS § 26 lg 5, § 27 lg 5). Projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumise alus, et projekteerimistingimuste alusel kavandatav ehitus võib ülemäära riivata kolmanda isiku õigusi (EhS § 32 p 5), võib kohalduda mh juhtudel, kui ehitisele juurdepääsu loomine riivaks ülemäära naabrite õigusi.

Samuti eksisteerib sarnane ehitusloa andmisest keeldumise alus (EhS § 44 p 4: „ehitise või ehitamisega kaasneb kinnisasja omanikule või kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele selle mõjualas olevatele isikutele püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada“). Ka kohtupraktikast saab järeldada, et ehitusloa andmisel võib juurdepääsu planeerimine rolli mängida. Näiteks on Riigikohtu halduskollegium selgitanud, et ehitusloa andmisel tuleb arvestada kavandatava ehitise ja selle kasutamisega kaasnevat mõjutusi tervikuna, mh konkreetsel juhul tootmishoonele uue ukseava kasutuselevõtuga kaasnevat veokiliiklust.²⁴ Arvestades, et ehitusprojekt hõlmab ka hoonesse sissepääsude kavandamist, peab loomulikult olema tagatud, et sissepääsu juurde ka avalikult teelt ligi saaks.

Avalikult kasutatav tee

EhS 11. ptk, mis reguleerib nõudeid teele, laieneb nii avalikult kasutatavale teele kui ka avalikkusele ligipääsetavale erateele (EhS § 91 lg 1). Avalikult kasutatava tee mõiste seejuures hõlmab mh avalikuks kasutamiseks määratud erateed. Avalikult kasutatavat teed võib kasutada igaüks õigusaktides sätestatud piiranguid järgides (EhS § 92 lg 5). Seevastu avalikkusele ligipääsetav eratee on tee, mis on tee omaniku poolt määratud avalikkusele suunatud funktsiooniga ja mis ei ole riigitee või kohalik tee (EhS § 92 lg 8). Siin on mõeldud eelkõige selliseid teid, mis on kasutamiseks suuremale rahvahulgale või mootorsõidukitele, näiteks parklad, juurdesõiduteed majandus- ja kutsetegevust pakkuva keskuse juurde, kinnisvara arendusalal asuvad teed.²⁵ Kui avalikuks kasutamiseks mõeldud teed on riigi või KOV hallata ning nende kasutamine on tasuta ja kõigile kättesaadav, siis eratee omanikul on õigus eratee kasutamise eest võtta

²⁴ RKHKo 20.02.2019 nr [3-14-52416/72](#), p 23. Selles kohtuasjas ei olnud siiski küsimust selles, et juurdepääs oleks kulgenud üle teise eraisiku kinnistu, vaid lihtsalt samale kinnistule loodi erinevad juurdepääsud, mis olid võimalikud erinevatelt avalikult kasutatavatelt teedelt.

²⁵ [EhS eelnõu seletuskiri \(21.06.2013 versioon\)](#), lk 130. Riigikohtu tsiviilkollegium on selgitanud, et EhS § 92 lg 8 eeldab omaniku ettevõtetavat aktiivset tegevust, tähistamaks tema kinnisasjal asuv eratee selliselt, et ta lubab avalikkusel seda kasutada – RKTko 27.09.2017 nr [2-15-18478/33](#), p 12.2.

tasu ja määrata ära, mis tingimustel seda tohib kasutada, sh võib ta nõuda tee kasutamisega seotud kulude katteks hüvitist.²⁶ Eratee määrab avalikuks kasutamiseks riik või eratee asukoha KOV (EhS § 94 lg 1), kusjuures samuti otsustab riik või KOV eratee avalikes huvides omandamise või erateele sundvalduse seadmise KAHOS-s sätestatud korras (EhS § 94 lg 2).

Riigikohus on selgitanud, et tee avalikuks kasutamiseks määramisega tekib ühtlasi AÕS § 155 lg 1 järgi seadusjärgne kitsendus ja sellest tulenevalt igapäevane õigus tee omaniku suhtes sellise tee kasutamiseks. AÕS § 155 lg-st 1 tuleneb samuti, et kinnisasja omaniku vahetumisel ei või uus omanik, sõltumata kitsenduse kandmisest kinnistusraamatusse, takistada avalikult kasutatavaks määratud tee kasutust.²⁷ Tee avalikult kasutatavaks määramist ei saa korraldada läbi realservituudi – piiratud asjaõigust ei seata valitseva kinnisasja kasuks, vaid valitseva kinnisasja asemel koormab isiklik kasutusõigus teenivat kinnisasja KOV kui õigustatud (juriidilise) isiku kasuks.²⁸

Eratee avalikuks kasutamiseks määramisega lähevad riigile või KOV-le üle kõik teemaniku kohustused, õigused ja vastutus. Halduslepingus võib tee omanikuga siiski kokku leppida, et teemaniku kohustused, õigused ja vastutus jäävad eratee omanikule (EhS § 94 lg 3). Seletuskirjas on põhjendatud, et teatud juhtudel võib kõigi kohustuste ülevõtmine olla KOV-le liialt koormav.²⁹ EhS § 97 lg 1 järgi tuleb teed ja tee toimimiseks vajalikud rajatised hoida korras viisil, et need vastaksid nõuetele (näiteks on majandus- ja taristuministri määrustega kehtestatud tee seisundinõuded³⁰ ja tee projekteerimise normid³¹) ning tagatud oleksid tingimused ohutuks liiklemiseks. Nagu eespool märgitud, laieneb see kohustus ka erateedele, mille avalikuks kasutamiseks määramise korral, kui lepinguga pole ette nähtud teisiti, peab nende nõuete järgimise küll tagama KOV või riik. Avalikuks kasutamiseks määratud erateed tuleb kanda teeregistrisse (EhS § 103 lg 5 p 3). KOV kõrval teostab järelevalvet avalikult kasutatava tee ehitamise üle Maanteeamet (EhS § 130 lg 7).

Kui müüakse kinnisasi, mida läbib DP kohaselt avalikuks kasutamiseks määratav olemasolev või kavandatav tee, on selle asukoha järgsel KOV-l reeglina ostueesõigus (EhS § 95 lg 1) – see säte on ilmselt mõeldud tagama, et seni nagunii avalikuks kasutamiseks mõeldud erateed saaks KOV vajadusel muuta kohalikuks teeks. EhS § 95 lg-te 3 ja 4 järgi on ostueesõiguse eelduseks selle kandmine kinnistusraamatusse, mille aluseks on DP, millega nähakse ette tee avalikult kasutatavaks teeks määramine.

EhS eelnõu seletuskirjas selgitati, et uus menetlus peaks muutma tee avalikult kasutatavaks määramise protsessi läbipaistvamaks ja õiguslikult korrektsemaks. Eratee määratakse avalikuks kasutamiseks haldusaktiga ning kui riik või KOV ja eratee omanik jõuavad kokkuleppele, võib eratee omaniku taotluse alusel määrata haldusaktis ka tee hooldamise ja muude tee kasutamisega seotud kulude jaotuse.³² Selline haldusakt on üldkorraldus (haldusmenetluse seaduse (HMS)³³ § 51 lg 2), kuna muudetakse asja avalik-õiguslikku seisundit.³⁴ Selguse ja ökonoomsuse huvides lähtuti eelnõus sellest, et riigi või KOV õigus tee kasutamiseks saab tulla ainult

²⁶ [EhS eelnõu seletuskiri \(21.06.2013 versioon\)](#), lk 131.

²⁷ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 15.

²⁸ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 17.

²⁹ [EhS eelnõu seletuskiri \(21.06.2013 versioon\)](#), lk 133.

³⁰ [Majandus- ja taristuministri 14.07.2015 määrus nr 92 „Tee seisundinõuded“](#). RT I, 02.11.2018, 3.

³¹ [Majandus- ja taristuministri 05.08.2015 määrus nr 106 „Tee projekteerimise normid“](#). RT I, 07.08.2015, 14.

³² [EhS eelnõu seletuskiri \(21.06.2013 versioon\)](#), lk 133.

³³ [Haldusmenetluse seadus](#). RT I, 13.03.2019, 55.

³⁴ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 15.

sundvalduse seadmisest, mille käigus seatakse kinnisasjale piiratud asjaõigus.³⁵ Seega tuleb eraomandis oleva tee avalikku kasutusse määramisel võtta vastu kaks haldusakti: esiteks sundvalduse seadmine, et võimaldada halduse kandjal teed üldse kasutada, ja teiseks avalikku kasutusse määramise otsus, millega võimaldatakse igaühel halduse kandja poolt määratud või õigusaktidest tulenevatel tingimustel teed kasutada.³⁶ S. Mikli juhendmaterjal is EhS tee osa rakendamiseks³⁷ selgitati kolme etapi olemasolu: esiteks piiratud asjaõiguse seadmine (sundvaldus), seejärel üldkorraldus avaliku kasutuse kohta (suunatud avalikkusele) ja lõpuks võimalik haldusleping kohustuste üleandmiseks.³⁸ Üldkorraldus avaliku kasutuse kohta võib seejuures hõlmata ka mitut teed, isegi kõiki KOV-i läbivaid erateid.³⁹ Haldusleping on vajalik ainult juhtudel, kus mingid kohustused jäetakse teeomaniku kanda.⁴⁰

Ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduses (EhSRS)⁴¹ on tee avaliku kasutusega seotud küsimusi käsitletud. EhSRS §-s 22 nähakse ette, et sundvõõrandamine kinnisasja omandamiseks avalikult kasutatava tee ehitamiseks on lubatud enne EhSRS jõustumist kehtestatud ÜP või maakonnaplaneeringu või mitut KOV-i läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu ja selle alusel koostatud tee eelprojekti või ehitusprojekti alusel. Teeseaduse (TeeS)⁴² alusel sõlmitud avaliku kasutamise lepingud jäävad kehtima lepingute kehtivuse lõpuni (EhSRS § 24). S. Mikli juhendmaterjal is on selgitatud, et kui lepingus sisaldus automaatse pikenemise klausel tegevusetuse korral, laieneb see rakendussäte ka pikenemisele. Siiski soovitatakse selguse ja praktika ühtsuse huvides kaaluda lepingute ümber tegemist vastavalt kehtivale korrale.⁴³ Nii 2012. a⁴⁴ kui ka 2013. a⁴⁵ kooskõlastusringi eelnõudes sisaldus üleminekusäte, et TeeS § 4 lg-s 3 nimetatud lepingute alusel avalikuks kasutamiseks määratud teede kohta tuleb läbi viia EhS kohane avalikuks kasutamiseks määramise menetlus hiljemalt 2025. aastaks ning muuta teed avalikult kasutatavaks teeks haldusaktiga. Eelnõu Riigikokku saatmise ajaks oli sellest aga loobutud praeguse regulatsiooni kasuks. Seletuskirjas on viidatud KOV-de halduskoormuse liigsele kasvule, kui lepingud seadusega kehtetuks muuta.⁴⁶

³⁵ Sundvalduse regulatsioon on pärast ehitusseadustiku 2015. aastal jõustunud redaktsiooni kehtestamist muutunud, vt selles osas järgmist peatükki.

³⁶ [EhS eelnõu seletuskiri \(21.06.2013 versioon\)](#), lk 133.

³⁷ S. Mikli. [Juhendmaterjal ehitusseadustiku tee osa rakendamiseks](#). Versioon 01.01.2016.

³⁸ Juhendmaterjal, lk 8.

³⁹ Juhendmaterjal, lk 9.

⁴⁰ Juhendmaterjal, lk 9.

⁴¹ [Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus](#). RT I, 22.02.2019, 13.

⁴² [Teeseadus](#). RT I, 12.07.2014, 24 (praeguseks kehtetu).

⁴³ Juhendmaterjal, lk-d 7—8.

⁴⁴ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/534c8e13-ac62-4565-b119-a36f08bbc03c>

⁴⁵ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/58f60bed-5d29-4664-923c-0d73c6090faf>

⁴⁶ [Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu \(572 SE\). seletuskiri algatamisel](#), lk 11.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest

Kinnistutele juurdepääsu problemaatikale pakub avaliku õiguse normistikus lahendusi KAHOS, mis jõustus 1. juulil 2018. Sisuliselt on muudetud varem kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (KASVS)⁴⁷ pealkirja ja kontseptsiooni ning laiendatud seaduse reguleerimisala kogu kinnisasja avalikes huvides omandamisele (st nii nõusolekul kui ka nõusolekuta omandamisele). Praktikas rakendatigi KAHOS-e eelkäijat KASVS-i kõige rohkem kinnistute sundvõõrandamiseks avalikult kasutatava tee (riigitee või kohaliku tee) ehitamiseks.⁴⁸

KAHOS näeb ette kaks peamist kinnisasja avalikes huvides omandamise viisi (§ 2 lg 1):

- a) kinnisasja omandamine omaniku nõusolekul;
- b) sundvõõrandamine.

Lisaks on võimalik seada kinnistule sundvaldus (KAHOS § 2 lg 2 ja §-d 39, 40).

Põhiseaduslik taust

KAHOS reguleerib olukorda, kus riik või kohalik omavalitsus vajab maad avaliku huvi tõttu (KAHOS § 2 lg 1). Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine eeldab seaduslikku alust.⁴⁹ Ilma seadusliku aluseta omaniku positsioonist ilmajätmine on põhiseadusega (PS)⁵⁰ keelatud.⁵¹ Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine võib toimuda ainult üldistes huvides. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist ainuüksi teise eraisiku kasuks ei saa pidada üldist huvi järgivaks.⁵²

Nii sundvõõrandamine kui sundvalduse seadmine tekitavad küsimusi kooskõlast omandi-põhiõigustega. PS § 32 lg 2 esimese lause kohaselt on igal õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. PS § 32 lg 2 teine lause sätestab lihtsa seadusreservatsiooni (s.t üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-ga vastuolus).⁵³ Enne kinnisasja sundvõõrandamise otsuse tegemist peab riik välja selgitama kõik võimalused maa omandamiseks kokkuleppel.⁵⁴ Kui isik on omandipiiranguga nõus, siis omandipõhiõiguse riivet ei esine.⁵⁵

⁴⁷ [Kinnisasja sundvõõrandamise seadus](#). RT I, 25.01.2017, 8 (praeguseks kehtetu).

⁴⁸ Ehkki KASVS-i esimesel kümnel seaduse kehtivusaastal teadaolevalt kordagi ei rakendatud. Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 6.

⁴⁹ PS § 32 esimese lõike kohaselt on igal õiguse omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igal õiguse, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Lõige kaks sätestab, et igal õiguse on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

⁵⁰ [Eesti Vabariigi põhiseadus](#). RT I, 15.05.2015, 2.

⁵¹ RKÜKo 03.12.2007 nr [3-3-1-41-06](#), p 27.

⁵² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 434, p 23.

⁵³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 436, p 28.

⁵⁴ [KAHOS eelnõu II lugemise seletuskiri](#), lk 3.

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 433, p 19.

Omandipõhiõiguse riived jagunevad:

1) omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (PS § 32 lg 1 teine lause, kvalifitseeritud piiriklausel, kaitseb omandit võimupoolse meelevaldse võõrandamise eest; sellega on tegemist nii siis, kui isik kaotab omanikupositsiooni vormiliselt (nt sundvõõrandamine, konfiskeerimine, sundenampakkumine) kui ka majanduslikult (s.t omanikule jäänud majanduslik positsioon ei võimalda enam rahalise väärtusega asja mõistlikku majanduslikku kasutamist, nt maa sihtotstarvet muutev detailplaneering, kus ehituskrunt muutub omaniku jaoks väärtusetuks avalikuks ruumiks).⁵⁶ Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine peab olema proportsionaalne, sobiv, vajalik ja mõeldukas.⁵⁷ KAHOS-e puhul puudutab käesolev jaotis sundvõõrandamist;

2) omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2 teine lause, lihtne piiriklausel; kõik need tegevused, mis ei ole hõlmatud omandi nõusolekuta võõrandamisega; nt rajatise talumiskohustus).⁵⁸ KAHOS-e regulatsioonist on see seotud sundvalduse instituudiga.

Omandi võõrandamise olemus

KAHOS § 4 alusel on lubatud kinnisasja omandada mh riigitee, kohaliku tee, avaliku raudtee taristu ja teenindusrajatise ning avaliku väljaku ehitamise eesmärgil (§ 4 lg 1 p 7).⁵⁹ Erinevat liiki teede mõisted sisustab EhS § 92 (vt eespool). Kinnisasja on lubatud omandada ka eratee avalikuks kasutamiseks (§ 4 lg 1 p 8 ja EhS § 94).

Eelnõu seletuskirja kohaselt on üldjuhul põhjendatud just eratee avalikes huvides omandamine.⁶⁰ Olemasoleva tee avalikuks kasutamiseks määramine võimaldab küll reeglina kinnisasja senisel otstarbel kasutada, kuid omandiõiguse riive on sellisel juhul laiaulatuslik, kuna kinnisasja omanikul puudub võimalus kasutada teed muul viisil kui liiklemiseks. Kõigile soovijatele liiklemiseks mõeldud tee aga ei peaks olema eraomandis, kuna teedetaristu haldamine, liiklusohutus ja tee korrashoid on avalik-õiguslikud ülesanded. Seetõttu on reeglina avalikuks kasutamiseks mõeldud teest tulenev kitsendus kinnisasja omanikule piisavalt suur, mistõttu on tee aluse maa omandamine eelistatud eratee avalikuks kasutamiseks määramisele. Samas võib kergliiklustee või mõne muu tee avalikuks kasutamiseks määramine olla põhjendatud, sest selline ehitus ei pruugi olla väga kapitaalne ning vajadus sellise tee kasutamiseks võib olla lühiajalise iseloomuga.⁶¹

⁵⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 431, p 14-15.

⁵⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 436, p 26.

⁵⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 431, p 14-15.

⁵⁹ Aga leidub ka eriregulatsiooni. Näiteks [sõjahaudade kaitse seaduse](#) (SHKS) § 3 lg-test 2 ja 3 tuleneb kinnisasja, millel on sõjahaud, omaniku kohustus tagada sõjahaua ja selle tähistuse säilimine ja sellele juurdepääs ning lubada kinnisasjal vajalike tööde tegemist. Tegemist on avalik-õigusliku kitsendusega kinnisasja kasutamisel. SHKS § 7 sätestab, et kui §-s 3 ettenähtud kohustuse täitmine raskendab oluliselt maatüki sihtotstarbelist kasutamist omaniku poolt, kohaldatakse KAHOS-s sätestatud kinnisasja sundvõõrandamist omaniku taotlusel. Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 83.

⁶⁰ Teekinnistu omandamine peaks Justiitsministeeriumi hinnangul olema eelistatud lahendus olukorras, kus tegemist on puhtalt transpordimaaga. Sundvaldus on teede avalikuks kasutamisel määramisel põhjendatud ainult juhul, kui tegemist on ajutise lahendusega või kui eraldi teekinnistu moodustamine ei ole võimalik (juurdepääs kangialuse kaudu või üle viadukti vms). Vt Justiitsministeeriumi 24.04.2018. a kiri „[Teedest ja torudest](#)“.

⁶¹ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 41.

Kinnisasja avalikes huvides omandamine võib olla vajalik vaid kinnisasja osa suhtes (KAHOS § 10), seda eelkõige taristuobjektide rajamiseks.⁶² Sellisel juhul on ette nähtud ka otseselt kaasneva varalise kahju hüvitamine (vt KAHOS § 13 lg 1). Rõhutatud on, et kinnisasja omandamine ei ole lubatud, kui avalik eesmärk on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta või avaliku eesmärgi saavutamiseks on otstarbekam seada sundvaldus (KAHOS § 4 lg 2). See tähendab, et isiku omandiõiguse riive peab olema proportsioonis avalikust huvist tingitud vajadusega (HMS § 3 lg 2). Ka juhul, kui eesmärk on saavutatav ilma sundvaldust seadmata, ei tohi seda seada.⁶³ Kui kinnisasja omanik ei esita talle antud tähtajaks nõusolekut pakkumuse osas kinnisasja riigile omandamiseks või hoiab kinnisasja omandamise lepingu sõlmimisest kõrvale, on kinnisasja omandajal õigus otsustada sundvõõrandamine (KAHOS § 27 lg-d 5 ja 7).

Sundvõõrandamise otsuse võib teha ka piiratud asjaõiguse sundvõõrandamiseks (KAHOS § 1 lg 4), kui piiratud asjaõiguse omanikuga menetluse jooksul kokkulepet ei saavutata.⁶⁴

Pärast sundvõõrandamist e. kinnisasja omandi üleminekut ei saa enam rääkida erateest, mis on määratud avalikuks kasutamiseks. Tegemist on riigi või KOV teega.⁶⁵ Enamasti omandab kohalik omavalitsus kinnisasja või osa sellest avalikes huvides detailplaneeringu menetluse käigus või detailplaneeringute realiseerimise ajal. Omandatavateks kinnisasjadeks on avalike teede või haljasalade, vahel ka avalike hoonete (lasteasutus, kool, sotsiaalhoolekandetasutus) tarbeks kavandatud kinnisasjad või planeeringu realiseerimisel moodustatavad uued kinnisasjad.⁶⁶

KAHOS annab võrdsed võimalused kinnisasjade avalikes huvides omandamiseks nii riigile kui kohaliku omavalitsusele (KAHOS § 6 lg 2).⁶⁷ Kohaliku huvi korral on kõikide otsuste tegemine kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Seaduses ei nimetata, milline kohaliku omavalitsuse üksuse organ otsuse vastu võtab, kuna kohaliku elu küsimuste lahendamisel on kohalikud omavalitsused iseseisvad ja seadusega ei piirata nende otsustusõigust. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS)⁶⁸ § 22 lõike 2 kohaselt otsustab õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.⁶⁹ Küll aga nimetab KAHOS § 6 lg 3 kohaliku huvi korral menetluse läbiviijana valla- või linnavalitsust.

Kinnisasja omanikuga paindlikuma kokkuleppe saavutamise huvides annab KAHOS § 27 lg 2 omandajale õiguse omandada kinnisasi suuremas ulatuses, kui see on projekti realiseerimiseks

⁶² Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 10.

⁶³ Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 14.

⁶⁴ Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 31.

⁶⁵ Vt Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 155, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014, lk 601, p 3.5.

⁶⁶ [Tartu Linnavalitsuse arvamus KAHOS eelnõu menetlemise protsessis](#).

⁶⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks mh korraldada vallas või linnas valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Samamoodi on kohaliku omavalitsuse ülesanne tagada planeeringute kui haldusaktide elluviimine.

⁶⁸ [Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#). RT I, 05.02.2019, 8

⁶⁹ KOKS § 22 lg 1 p 30, milles nähti ette, et kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine on volikogu ainupädevuses, tunnistati kehtetuks, kuna kohaliku huvi korral otsustab kinnisasja omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ja selleks ei ole vaja esitada taotlust riigiasutuse kaudu Vabariigi Valitsusele. Vt ka [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk-d 11 ja 45.

või avalikuks huviks otseselt vajalik.⁷⁰ Teatud olukorras on kogu kinnisasja väljaostmine kinnisasja omandajale kasulik nt nende kulude kokkuhoidmiseks, mis tuleks teha juurdepääsu väljaehitamiseks kinnisasja eraldiseisvale osale. Juurdepääsu rajamise vajadus jääb ära, kui kinnisasja eraldiseisev osa liidetakse naaberkinnisasjaga, millele juba on juurdepääs olemas või on see kavandatud maakorralduse käigus. Selliste olukordade lahendamiseks peab menetluse läbiviijal olema vabadus teha konkreetsest olukorrast ja maaomanike soovidest tulenevalt mõistlikke ja vajalikke kokkuleppeid. Juhul kui kinnisasi omandatakse tervikuna, kuid projekti realiseerimiseks kasutatakse sellest ainult osa, on omandajal võimalik ülejäänud kinnisasja osa jätta riigi maareservi ning seda on hiljem võimalik võõrandada näiteks enampakkumisel.⁷¹ KAHOS § 27 lg-s 2 nähakse ette erinorm eelnõu §-s 4 sätestatud kinnisasja omandamise eesmärkide suhtes.

Sundvõõrandamise otsus peab sisaldama kõiki olulisi asjaolusid, sealhulgas sundvõõrandamise põhjendust, tasu ja täiendavate hüvitiste suurust ning tähtaega valduse vabatahtlikuks ülevõtmiseks (KAHOS § 29 lg 1).

Ka valdavas enamikus teistes riikides on sundvõõrandamine võimalik ainult ülekaaluka avaliku huvi korral. Tüüpiliste tegevuste hulka, milleks sundvõõrandamist rahvusvahelises praktikas lubatakse, kuulub transpordivõimaluste loomine.⁷²

Sundvõõrandamise tasu

Kinnisasja omandaja peab kinnisasja omandamise korral maksma kinnisasja omanikule tasu, mis koosneb kinnisasja väärtusest ja hüvitisest kinnisasja omandamisega otseselt kaasneva varalise kahju ja saamata jääva tulu eest (KAHOS § 11 lg-d 1 ja 2).⁷³ Tasu maksmise kohustuse regulatsiooni tingib PS § 32, mis näeb ette õiglase ja kohese hüvituse maksmise nõude.⁷⁴ Leitud

⁷⁰ Näiteks võib rajatav objekt tükeldata kinnisasja osadeks ning maaomanik ei ole enam selle edasisest majandamisest huvitatud ja on huvitatud kinnisasja müümisest tervikuna. Samuti võib menetluse läbiviijal olla tarvis trassi asukoha piirkonnas soetada täiendavalt maad selleks, et teha kokkuleppeid kõrvalasuva kinnisasja omanikuga maakorralduse läbiviimiseks või kinnisasjade vahetamiseks. Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 30.

⁷¹ Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 30.

⁷² ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni juhised maa sundvõõrandamise ja selle kompenseerimise kohta „[Compulsory acquisition of land and compensation](#)“, lk-d 10–12. Vt ka nt Austria liidu tänavate seaduse ([Bundesstraßengesetz](#)) § 17; Prantsusmaa avalikes huvides sundvõõrandamise seadustiku ([Code de l'expropriation pour cause d'utilité public](#)) art-d L1, R121-1 ja R121-2; Saksa ehitusseadustiku ([Baugesetzbuch](#)) §-d 85–87; Soome [kinnisvara ja eriõiguste sundvõõrandamise seaduse](#) (*Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta*) § 4.

⁷³ Nt Soomes koosneb sundvõõrandamise hüvitis hüvitisest sundvõõrandatava objekti eest, hüvitisest häiringute eest ning hüvitisest põhjustatud kahjude eest ning hüvitisest makstakse lisaks sundvõõrandatava objekti omanikule ka isikutele (nt töötajad, naabrid või muud kolmandad isikud), kellelt midagi ei võõrandata, kuid kes on muus mõttes sundvõõrandamisest sarnasel määral mõjutatud. Vt „[Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringu keskus Centar OÜ lõpparuanne Tehnilise järelevalve Ametile](#)“, lk 106, p 7.5.3.

⁷⁴ Õiglaseks hüvitiseks on üldjuhul vara turuväärtus. Hüvitis peab olema kohene ning selle hiljem tasumist õigustavad vaid ülekaalukad erandlikud asjaolud. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 434–435, p 22-25. Vara turuväärtus on sundvõõrandamisel hüvitise maksmiseks aluseks ka nt Saksamaal ja Hollandis. Vt „[Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringu keskus Centar OÜ lõpparuanne Tehnilise järelevalve Ametile](#)“, lk 98, p 7.3.3 ja lk 104, p 7.4.4.

on, et ebaoproportsionaalset omandikitsendust saab muuta proportsionaalseks ja põhiseaduspäraseks hüvitise maksmisega.⁷⁵ Lisaks tasule makstakse kinnisasja omanikule täiendavaid hüvitisi. Täiendavateks hüvitisteks on: 1) hüvitis kinnisasja omandamise menetluses kokkuleppele jõudmise eest ehk motivatsioonitasu (kuid ainult selle osa eest, mis on vajalik avalikes huvides. Sundvõõrandamise korral motivatsioonitasu ei maksta, vt KAHOS § 15); 2) hüvitis elamiseks kasutatava hoone või eluruumi kaotuse eest (KAHOS § 16) ja 3) hüvitis asjaajamisega kaasnevate kulude eest (§ 17).⁷⁶ Täiendavaid hüvitise maksmise aluseid on veelgi (vt KAHOS § 18, § 20 jms).

Ka Riigikohus on sedastanud, et nii kinnistu võõrandamisel planeeringu kehtestamise tagajärjel kui kinnistu sundvõõrandamisel on nõutav kinnisasja omanikule kohese ja õiglase tasu või hüvitise maksmine, mis on reeglina asja harilik väärtus ehk selle kohalik keskmine müügihind (turuhind). Hüvitise suurus võib turuhinnast erineda vaid erandlikel juhtudel.⁷⁷ Lähtuda tuleb seejuures just maa väärtusest tema senise kasutusega jm tingimustest, mis eksisteerisid enne võõrandamise aluseks oleva planeeringu kehtestamist, mitte planeeringuga määratud uue (avaliku) kasutuse korral.⁷⁸

Sundvaldus

Sundvalduse seadmine seisneb kinnisasja koormamises sellise kinnisomandi kitsendusega, mis oma sisult vastab isiklikule kasutusõigusele (KAHOS § 2 lg 2) ning toimub haldusorgani otsusega. Sundvalduse otsus on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele suunatud korraldus, mis reguleerib eelkõige kinnisasjale kitsenduse seadmist. Seetõttu on oluline, et sundvalduse otsuses on nimetatud konkreetne kinnisasi ja täpselt välja toodud sundvaldaja õigused ja kohustused (KAHOS § 39 lg 7).⁷⁹ On arvatud, et reeglina on tehnovõrgust või -rajatisest tulenev kitsendus kinnisasja omanikule väike (eriti maa-aluse kaabli paigaldamise korral), mistõttu on sundvalduse seadmine üldjuhul eelistatud maa omandamisele.⁸⁰ Sama põhimõtte võiks kehtida ka juurdepääsuteede puhul, kui tee ei ole mõeldud kasutamiseks suuremale huvitatud isikute ringile, vaid on mõeldud juurdepääsuteeks näiteks ühele või paarile kinnistule ja ei ole mõistlik luua eraldi tee kinnistut.

Isiku omandiõiguse riive proportsionaalsust avaliku huvi vajadusele peab hindama haldusorgan, mis sundvalduse otsuse teeb.⁸¹ Kui omandiõiguse riive on väga suur, peab haldusorgan alustama omandamise menetlust. Kinnisasja omandamise nõude rahuldamist ei

⁷⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 436, p 28.

⁷⁶ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 21.

⁷⁷ RKHKo 29.05.2012 nr [3-3-1-19-12](#), p 9.

⁷⁸ RKHKo 29.05.2012 nr [3-3-1-19-12](#), p-d 12—13.

⁷⁹ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 36.

⁸⁰ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 39.

⁸¹ Kohaliku omavalitsuse kohustus on selgitada välja, kas tee kasutamise vastu on avalik huvi või mitte. Avalik huvi võib väljenduda planeeringutes väljendatud kavatsustes ala avalikes huvides kasutada (nt üldplaneeringus – RKHKo 18.10.2004 nr [3-3-1-37-04](#), p 10), kohalike elanike poolt väljendatud soovis ala kasutada (RKHKo 15.01.2009 nr [3-3-1-87-08](#), p 19), aga ka näiteks vajaduses tagada juurdepääs kallasrajale (RKHKo 01.03.2017 nr [3-3-1-79-16](#), p 22). Kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada nii planeeringute koostamisel kui ka nende realiseerimisel juurdepääs kallasrajale (õiguskantsleri 09.10.2017 seisukoht). Vt [Õiguskantsleri 14.06.2019 kiri nr 14-5/190907/1903059](#).

põhjusta üldjuhul teed, mis võimaldavad kinnisasja otstarbekohaselt kasutada.⁸² Sundvalduse seadmisel on sisuliselt tegemist erateega, mis on määratud avalikuks kasutamiseks AÕS § 155 lg 3 tähenduses.⁸³

Riigikohtu halduskolleegium on enne KAHOS jõustumist selgitanud, et eratee muutub avalikult kasutatavaks teeks siis, kui kohaliku omavalitsuse volikogu seab kinnistule esmalt sundvalduse ja seejärel teeb otsuse eratee avalikult kasutatavaks määramise kohta.⁸⁴ EhS alusel toimub eratee avalikuks kasutamiseks määramine sundvalduse alusel, mitte vastupidi, kuigi isegi kui sundvaldus seati pärast tee määramist avalikult kasutatavaks, ei muuda see sundvalduse seadmist iseenesest õigusvastaseks.⁸⁵ Sundvalduse seadmise aluseks ei sobi maa erastamis-dokumendid, valla kohalik teeregister ega ka valla kohalike teede nimekiri.⁸⁶ Ainuüksi KOV üksuse kui juriidilise isiku kasuks piiratud asjaõiguse seadmine kas lepinguga või sundvaldusega ei muuda teed veel avalikult kasutatavaks teeks – see kujundab ainult kinnisasja omaniku ja KOV üksuse kahepoolset õigussuhet. Lepingu alusel või sundvalduse seadmisega omandatud piiratud asjaõigus on KOV üksusele vajalik, et teha edasisi otsuseid tee avalikku kasutusse määramiseks.⁸⁷ Avalikult kasutatavaks muutub eratee siis, kui pärast sundvalduse seadmist teeb volikogu eraldi otsuse tunnistada eratee avalikult kasutatavaks. Haldusaktide selline järgnevus üksteisele oli tingitud sellest, et KOV üksuse kasuks sundvaldusena seatava isikliku kasutusõiguse kehtimiseks peab see olema pärast sundvalduse seadmist ja enne tee avalikuks kasutamiseks määramist kantud kinnistusraamatusse.⁸⁸ Sundvalduse seadmise korral asendab vastav KOV otsus notariaalset lepingut.⁸⁹ Kuigi pärast KAHOS jõustumist ei ole Riigikohus veel võtnud seisukohta eeltoodud tõlgenduste jätkuva asjakohasuse kohta, näeb ehitusseadustik autorite hinnangul endiselt ette samasuguse n-õ tehete järjekorra: tee avaliku kasutuse jaoks on vajalik nii KOV otsustus sundvalduse seadmise kohta kui ka tee avalikuks kasutamiseks määramine. Enne 1. juulil 2015. a kehtima hakanud EhS jõustumist seevastu oli TeeS § 4 lg 3 järgi eratee avalikuks kasutamiseks määramise eelduseks üldjuhul omanikuga sõlmitud leping. Kui omanik ei nõustunud lepingu sõlmimisega, oli eratee võimalik avalikuks kasutamiseks määrata sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise kaudu KASVS alusel.⁹⁰

Seega enne 1. juulit 2018 (kui jõustus KAHOS) kehtinud õiguse kohaselt pidi riigil või kohalikul omavalitsusel eratee avalikuks kasutamiseks määramiseks olema maa kasutusõigus piiratud asjaõiguse näol ning kui maaomanikuga selleks kokkulepet ei saavutatud, oli õigus kohaldada sundvaldust. Sundvalduse regulatsiooni muudatustest tulenevalt saab eratee avalikuks kasutamiseks määramise korral seada haldusakti alusel ka avalik-õigusliku kitsendusena sundvalduse. Seega saab sundvalduse seadja seada kitsenduse lihtsamalt.⁹¹ Sundvalduse puhul ei ole tegemist kinnistusraamatusse kantava piiratud asjaõigusega, vaid haldusaktiga seatava avalik-õigusliku

⁸² Sundvalduse seadmine on ainuke sobiv lahendus juhul, kui avalikuks kasutamiseks määratakse viadukt, tunnel, kangialune vms liikluspind, mille puhul kinnisasja tervikuna võõrandamine ei ole põhjendatud. Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk-d 39 ja 43.

⁸³ Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 155, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014, lk 601, p 3.5.

⁸⁴ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 15. Vt sama põhimõtte kohta ka RKHKo 14.06.2017 nr [3-3-1-6-17](#), p 10.

⁸⁵ RKHKo 14.06.2017 nr [3-3-1-6-17](#), p-d 17–18.

⁸⁶ RKHKo 14.06.2017 nr [3-3-1-6-17](#), p 13.

⁸⁷ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 14.

⁸⁸ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p-d 15 ja 19.

⁸⁹ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 18.

⁹⁰ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 12.

⁹¹ Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 43.

(seadusjärgse) kitsendusega⁹², mis kehtib kinnisasja igakordse omaniku suhtes kinnistusraamatusse kandmata (AÕS § 141 lg 1).⁹³ Kinnisasja omanikule tuleb tagada kitsenduse eest hüvitis ja tema huvide võimalikult vähene kahjustamine.⁹⁴

Sundvalduse erateede avalikuks kasutamiseks võib seada nii maaomanikuga kokkuleppel kui ka temaga kokkulepet saavutamata. Sundvalduse seadmisele ei pea eelnema läbirääkimisi piiratud asjaõiguse seadmiseks. Sundvalduse seadmise võimaluse loomine ei välista küll avalikes huvides piiratud asjaõiguse seadmist kinnisasja omanikuga kokkuleppel, kuid see on väidetavalt riigile või kohalikule omavalitsusele oluliselt koormavam.⁹⁵ Kinnisasja omandamine ei ole lubatud, kui avalik eesmärk on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta või avaliku eesmärgi saavutamiseks on otstarbekam seada sundvaldus (KAHOS § 4 lg 2). Ka sundvalduse seadmine on lubatud vaid KAHOS § 4 lg-s 1 sätestatud eesmärkidel.

Nii nagu isikliku kasutusõiguse puhul üldiselt, ei saa ka sundvaldus kohustada kinnisasja omanikku mingiteks aktiivseteks tegevusteks, tegemist on ainult kohustusega hoiduda oma omandi teostamisest (AÕS § 172, mis kohaldub isiklikule kasutusõigusele § 225 lg 1 kaudu).⁹⁶ Sundvalduse seadmisel tuleb ära määrata ka sundvalduse ulatus. Sundvaldusega ei koormata reeglina kogu kinnisasja, vaid ainult vajalik osa sellest. Seetõttu on oluline, et sundvalduse seadmise otsuse lisaks on ka sundvalduse ala asendiplaan (KAHOS § 39 lg 8).⁹⁷ Kuna sundvaldus puudutab konkreetset kinnisasja, kehtib see kinnisasja igakordse omaniku suhtes ja jääb seega kehtima ka pärast kinnisasja võõrandamist, sh võõrandamist täitemenetluses toimuva sundenampakkumise käigus, mille tagajärjel võib tavaline piiratud asjaõigus kustuda.⁹⁸

KAHOS §-s 39 sätestatakse sundvalduse seadmise üldregulatsioon, mida rakendatakse kõigi sundvalduse juhtumite puhul. Sundvalduse seadmise otsustuspädevus antakse isikule, kellel on õigus välja anda ehitusluba (KAHOS § 39 lg 1). Üldjuhul on selleks kohalik omavalitsus.⁹⁹

⁹² KAHOS vastava regulatsiooniga seoses on muudetud ka AÕS § 140, milles nimetatakse kinnisomandi kitsenduste liigid. Sätte kohaselt on kinnisomandi kitsendused seadusjärgsed või need seatakse haldusakti, kohtulahendi või tehinguga. Seletuskirja kohaselt AÕS § 140 sõnastust täiendatakse ning kinnisomandi kitsenduse tekkimise täiendava alusena lisatakse seadusjärgsetele kitsendustele ja kohtulahendi või tehingu alusel tekkivatele kitsendustele ka haldusakti alusel tekkivad kitsendused. Täiendus on vajalik õigusselguse huvides. Oma sisult on haldusaktiga seatav kitsendus avalik-õiguslik ning samuti seadusjärgne, kuid ei teki vahetult seadusest, vaid kitsenduse tekkimiseks peab lisaks seadusest tulenevale alusele olema antud ka asjakohane halduse üksikakt. Haldusaktiga seatav kitsendus võib teatud juhul olla sunniviisiline, näiteks kui seatakse eratee avalikuks kasutamiseks. Samuti võib haldusaktiga seatav kitsendus olla kokkuleppeline, näiteks kui haldusorgan seab tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse enda omandis olevale kinnisasjale. Seadusjärgsed kinnisomandi kitsendused tehakse nähtavaks maakatastri kitsenduste kaardi kaudu. Vt [eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 41.

⁹³ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 35.

⁹⁴ Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 156, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014, lk 602, p 1.

⁹⁵ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 36.

⁹⁶ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 36.

⁹⁷ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 38.

⁹⁸ Kui tehnovõrk või -rajatis või mingi muu rajatis on paigaldatud kinnisasjale sundvalduse alusel, ei ole see kinnisasja oluline osa, kuna paikneb võõral maal sundvalduse alusel (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 54 lg 2, [Tsiviilseadustiku üldosa seadus](#). RT I, 06.12.2018, 3.). Juhul kui tehnovõrgu või -rajatise omanik vahetub, ei muutu sellest maaomaniku kohustus kitsendust taluda. Maaomanik on endiselt kohustatud kitsendust taluma, sest see püsib seni, kuni võetakse vastu otsus selle lõpetamise kohta. Seega on võimalik sundvalduse alusel olev rajatis võõrandada kinnisasjast eraldi. Samal ajal tuleb muuta ka sundvalduse seadmise haldusakti, et sundvaldust oleks õigustatud teostama sama isik, kes on tehnovõrgu omanik. Vt [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk-d 36—37.

⁹⁹ Tartu Halduskohus põhjendas kohaliku omavalitsuse rolli sundvalduse seadmisel 28.11.2019. a otsuses asjas nr [3-19-1368](#), p 23 selliselt: omavalitsusüksusele on seadusega pandud väga laiaulatuslike ülesannete täitmine, sh nii otseselt seaduses nimetatud kui ka sellised ülesanded, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja

Kuna ehitustegevus ning selleks vajalike lubade välja andmine ja sundvalduse seadmine on omavahel seotud, on põhjendatud otsustamispädevuse sidumine isikuga, kelle pädevuses on ehitustegevuse koordineerimine. Kui üldjuhul seatakse sundvaldus uue objekti ehitamiseks, siis eratee avalikuks kasutamiseks määramise korral seatakse sundvaldus valdavalt juba olemasolevale teele. Eratee avalikuks kasutamiseks määramist reguleerib EhS § 94, mille kohaselt otsustab eratee avalikuks kasutamiseks määramise riik või eratee asukoha kohalik omavalitsus. Seetõttu on normis viidatud haldusorganile, millel on õigus otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine.¹⁰⁰

Sundvalduse tasu

Sundvalduse seadmisel määratakse kinnisasja omanikule sundvalduse tasu¹⁰¹ (KAHOS § 39 lg 5), selle maksmise kord (kas perioodiline või ühekordne hüvitis) ning kui sundvalduse seadmisega kaasneb kinnisasja omanikule varaline kahju, siis ka kahjuhüvitise suurus ja maksmise kord.¹⁰²

Riigikohtu praktikas on veidi käsitletud ka sundvalduse tasu määramist KOV poolt. Tasu määramisel võib mh arvesse võtta asjaolu, et isik omandas maa ostueesõigusega erastamisel, mitte turuhinnaga. Sundvalduse tasu ei ole mõeldud kinnistuomaniku rikastumiseks.¹⁰³ Tasu määramisel ei tule seejuures arvestada mitte ainult sundvalduse ulatusega, vaid ka muude negatiivsete mõjutustega kinnistule (sh ka nt juurdepääs, kaitsevöönd jms).¹⁰⁴

Sundvalduse tasu kohta tehnovõrgu või -rajatise korral on Riigikohtu tsiviilkolleegium selgitanud, et KASVS-s sätestatud kord sundvalduse seadmise eest tasu saamiseks oli ebaselge ega taganud piisavalt koormatud kinnisasja omaniku huvide kaitset. KASVS ei eeldanud sundvalduse seadmise otsuses tasu suuruse kindlaksmääramist, vaid isik pidi selleks esitama eraldi taotluse AÕS § 158² lg 2 alusel tehnovõrgu või –rajatise omanikule. Kuna sundvalduse kehtivus ei sõltunud tasu maksmisest, ei olnud kinnisasja omanikule tagatud kohest hüvitist tema omandiõiguse piiramise eest ja ta pidi piiranguid taluma enne, kui vaidlus tasu üle oli lahendatud. Probleemseks pidas tsiviilkolleegium ka seda, et kui sundvalduse seadmise üle vaieldakse halduskohtus, siis tasu tuli AÕS alusel nõuda maakohtus – sellised paralleelsed menetlused pole mõistlikud. Mõeldavaks pidas tsiviilkolleegium tasu määramist sarnaselt sundvõõrandamisega, juhul kui kokkulepet ei saavutada, haldusorgani poolt haldusaktiga.¹⁰⁵

korraldada (KOKS § 6). Kohaliku omavalitsuse asutustel on kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes muuhulgas valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest. Seega on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded kokkuvõttes suunatud sellele, et tagada tema territooriumi elanike heaolu parimal moel ning vältida ja/või lahendada sellega seonduvad konfliktid. Kogukonna kui terviku (avalik) huvi on selles, et omavalitsusüksus pigem korrastaks talle pandud ülesandeid täites kohalikku elu ja suhteid, kui et kulutab avalikku ressursi elanikevaheliste tüliküsimuste lahendamisele, mis võivad pealegi taas esile kerkida näiteks kinnistuomanike vahetumisel.

¹⁰⁰ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 36-37.

¹⁰¹ Kui sundvaldus seatakse eratee avalikuks kasutamiseks, võib riik või kohalik omavalitsus pakkuda kinnisasja omanikule tasu, mida on samas piirkonnas rakendatud teiste sarnaste kinnisasjade koormamisel sarnasel eesmärgil. Näiteks kui sundvaldus seatakse eratee avalikuks kasutamiseks, võib hoolimata kestvussuhtest maksta ka ühekordset tasu, kui see sobib osapooltele. [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 37.

¹⁰² [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 38.

¹⁰³ RKHKo 14.06.2017 nr [3-3-1-6-17](#), p 19.

¹⁰⁴ RKTkm 15.03.2017 nr [3-2-1-1-17](#), p 13.

¹⁰⁵ RKTkm 15.03.2017 nr [3-2-1-1-17](#), p 12.

Eratee avalikuks kasutamiseks määramisega kaasnevad maaomanikule seadusest tulenevad soodustused. Näiteks ei ole maaomanikul maamaksuseaduse¹⁰⁶ § 4 lg 1 p 7 kohaselt avalikult kasutatava tee aluse maa osas maamaksukohustust. Samuti lähevad EhS § 94 lõike 3 alusel eratee avalikuks kasutamiseks määramisega riigile või kohalikule omavalitsusele üle kõik teeomaniku kohustused, õigused ja vastutus. Seega ei kaasne maaomanikule ka tee korrashoiu ja remondiga seotud kulusid, kui ei lepita kokku teisiti.¹⁰⁷ Riigikohtu tsiviilkolleegium on tee korrashoiu kohustust sisustanud läbi ehitise mõiste (hõlmab teid kui rajatisi) ja EhS nõuete ehitise seisundile (§-d 6, 11, 16, 19), samuti LS § 6 lg 4; tee kinnistu omanikul on kohustus korraldada tema omandis oleval teel teehoidu ning luua tingimused ohutuks liiklemiseks.¹⁰⁸

¹⁰⁶ [Maamaksuseadus](#), RT I, 22.02.2019, 22.

¹⁰⁷ [KAHOS eelnõu I lugemise seletuskiri](#), lk 37.

¹⁰⁸ RKTKm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p-d 29—30.

Praktikas tõusetunud probleemid

Kohtulahenditest, milles on vaidluse all kinnistutele juurdepääsu küsimuse erinevad aspektid avaliku õiguse regulatsiooni kohaldamisel, kerkib esile eelkõige kolm üldisemat teemaderingi, milleks on:

- 1) küsimused avaliku võimu tegutsemisest avalikes huvides,
- 2) küsimused koormatava kinnisasja omanikule makstavast tasust ja
- 3) küsimused kohalike omavalitsuste rakenduspraktikast planeerimismenetluses juurdepääsuga seotud erinevate probleemiaspektide lahendamisel.

Avalik huvi

Avalikes huvides kinnisasja omandamine, sundvõõrandamine, sundvalduse seadmine ja tee määramine avalikult kasutatavaks eeldavad oma olemuselt (nagu näha juba ka mitme meetme nimetusest) avaliku võimu tegutsemist avalikes e. üldistes huvides (vt nt KAHOS § 2 lg 1). Kohtupraktikas (ja kohtuvaidluste esemega seotud haldusorganite otsustes) on tuvastatav mõningane ebajärjekindlus avaliku huvi nõude järgimisel.

Tekib küsimus, millisest hetkest või milliste tingimuste täidetuste korral on juurdepääsuprobleemi lahendamine põhjendatud just avaliku võimu tegevuse kaudu, arvestades, et isikutel on AÕS § 156 alusel nõude esitamise võimalus olemas. Kas tupikuga lõppev tee, mida kasutab lisaks teenivale kinnisasjale veel kaks kinnistut, on põhjendatud määrata avalikuks kasutamiseks kahe eraisiku huvides olukorras, kus juurdepääsuservituut on küll tsiviilkohtumenetluses seotud, kuid selle tingimused (nt värava sulgemine ja avamine) on liialt koormavad?¹⁰⁹ Kas sellisel juhul peaks sekkuma oma meetmetega avalik võim? Kas olukord, kus ühel konkreetsetel soodustatud kinnisasja omanikul ei ole võimalik oma kinnistut müüa, sest sellel on juurdepääsuprobleemid, õigustab sundvalduse seadmist või peaks sellise vaidluse lahendada eraõiguslike vahenditega? Nende näidete puhul on avaliku võimu sekkumise põhjendus pigem küsitav.

Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste. Seadusandja ei ole piiritletud seda konkreetse isikute arvuga ja vastavasisulist regulatsiooni seaduse tasandil ei ole seni vajalikuks peetud. Küll ollakse valdavalt seisukohal, et üksiku elamu juurde viiva juurdepääsu tagamine ei ole avalik huvi, vaid erahuvi.¹¹⁰ Samuti, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist ainuüksi teise eraisiku kasuks ei saa pidada üldist huvi järgivaks.¹¹¹ Seega on määratlemata, millisest puudutatud isikute arvust alates saaksime juurdepääsuküsimuste lahendamisel avaliku võimu sekkumise lugeda automaatselt põhjendatuks. Riigikohtu tsiviilkolleegium väljendas oma 9. juuni 2017. a määruses asjas nr 3-2-1-31-17, p-s 19 seisukohta, et „olukorras, kus eratee on detailplaneeringu järgi ainus võimalik juurdepääs avalikult kasutatavale teele paljude kinnisasjade omanike jaoks, ei ole eraõiguslikud mehhanismid kõigi isikute huvide tasakaalustatud kaitseks piisavad“. Sõnakasutus „paljude kinnisasjade omanike jaoks“ viitab asjas avaliku huvi olemasolule. Avaliku huvi peab määratlema riik või KOV igal üksikjuhtumil ning kohus saab omakorda kontrollida, kas see on määratletud põhjendatult, kas määratlemisel on

¹⁰⁹ Vt nt TrtHKo 28.10.2019 nr [3-19-1368](#). Selles asjas oli küll tee juba üldplaneeringus ette nähtud avalikult kasutatavana.

¹¹⁰ Vt TlnHKo 18.10.2019 nr [3-19-1128](#).

¹¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017, lk 434, p 23.

järgitud menetlusnorme (nt kaasamine) ja kas ei ole rikutud kaalutlusõiguse piire või tehtud muud kaalutlusviga.¹¹² Eelnev ei välista avaliku huvi kui määratlemata õigusmõiste sisustamist vajadusel ka kohtu poolt.¹¹³

Kohtupraktikast tulenevalt võib avalik huvi seisneda nt planeeringutes väljendatud kavatsustes ala avalikes huvides kasutada. Selline huvi võib olla väljendatud ka üldplaneeringus¹¹⁴ või kohalike elanike poolt väljendatud soovis ala kasutada.¹¹⁵ Oluline on silmas pidades, et kui ÜP-ga või DP-ga on ette nähtud tee avalik kasutus, siis see, et kaebajatel on õigus taotleda maakohtult servituudi seadmist, ei võta KOV-lt temale seadusega pandud kohustusi.¹¹⁶ Eraõiguslikud lahendused ei täida planeeringuga seatud avaliku kasutuse eesmärki. Ka PlanS § 4 lg 2 p 6 paneb KOV-le kui planeerimisalase tegevuse korraldajale kohustuse tagada kehtestatud planeeringu elluviimine osas, mis puudutab talle õigusaktiga pandud ülesannete täitmist.

Kinnisasja avalikes huvides võõrandamise puhul on kohus asunud seisukohale, et avaliku huvi ilmselget puudumist ei saa tuletada üksnes asjaolust, et kinnisasjade omandamise menetlus on algatatud eraõigusliku äriühingu taotluse alusel ja omandatavad kinnisasjad on kavas anda tema kasutusse. Ringkonnakohus leidis viidatud lahendis, et avalik huvi saaks ilmselgelt ja äratuntavalt puududa üksnes juhul, kui kinnisasjade omandamine ei aitaks saavutada ühtegi sotsiaalset või muud avalikku eesmärki või meedet.¹¹⁷ Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on leidnud, et kinnisasja sundvõõrandamine võib teatud juhtudel olla avalikes huvides isegi siis, kui sellest saadavad eelised langevad konkreetsete eraõiguslike isikute kasuks. Avaliku huvi olemasolu tuvastamiseks on piisav, kui võõrandamine toimub mingi eesmärgi saavutamiseks, mis on mõeldud sotsiaalse õigluse tugevdamiseks. Küll aga ei saa sundvõõrandamine olla avalikes huvides juhul, kui selle ainsaks eesmärgiks on ühele eraõiguslikule isikule mingi hüve andmine.¹¹⁸

Kaaluda võiks, kas seadusandja peaks määratlema piirid (isikute arv) või olukorrad (nt avalik huvi täidetud olukorras, kus juurdepääsutee viib ühest asulast teise), millal saab sundvalduse seadmist, sundvõõrandamist või eratee avalikuks kasutamiseks määramist läbi viia. KOV-de määrusandlusest leiab näiteid, kus on ära toodud tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et eratee saaks määrata avalikuks kasutamiseks. Näiteks sätestatakse, et eratee määratakse avalikuks kasutamiseks lähtudes avalikust huvist ning eesmärgiga tagada liiklemise võimalus igapäevale. Eratee saab määrata avalikuks kasutamiseks, kui on täidetud vähemalt üks järgnevatest tingimustest: 1) erateed pidi kulgeb ühistranspordi- või õpilasliin; 2) eratee lõik moodustab osa jätkuvalt avalikult kasutatava tee marsruudist; 3) eratee on ainukeseks mõistlikuks juurdepääsuks avaliku huviga või avaliku kasutusega kinnistule, sh kallasrajale; 4) esinevad muud asjaolud, mis koostoimes on piisavalt kaalukad, et eratee avalikuks kasutuseks määrata.¹¹⁹ Tegemist on näitega heast halduspraktikast.

¹¹² D. Liiv, „Avalik huvi planeerimisalastes kohtuvaidlustes“, 2013. Slaidiesitlus. Kättesaadav veebis: www.planeerijad.ee > doc > file

¹¹³ Vt määratlemata õigusmõistete kohtuliku kontrolli kohta RKHKo-d 19.02.2019 nr [3-17-1545/81](#), p 26 ja 20.04.2018 nr [3-15-443/54](#), p 28.

¹¹⁴ RKHKo 18.10.2004 nr [3-3-1-37-04](#), p 10.

¹¹⁵ RKHKo 15.01.2009 nr [3-3-1-87-08](#), p 19. Vt Tartu Halduskohtu 28.11.2019. a otsust asjas nr 3-19-1368, p 21.

¹¹⁶ TlnRKKo 08.02.2018 nr [3-16-1435](#), p 15.

¹¹⁷ TlnRKKm 15.02.2019 nr [3-18-2196](#), p 16.

¹¹⁸ EIK, 21.02.1986 nr 8793/79: James vs. Ühendkuningriik, p-d 39–45.

¹¹⁹ Saaremaa Vallavolikogu 24.05.2018 määruse nr 27 „Eratee avalikuks kasutamiseks määramise ja erateedel tasuta lumetõrje teostamise kord“ § 3 lg 1.

Sundvalduse seadmise otsuse, sundvõõrandamise otsuse jms osas tuleks osapooled kindlasti ära kuulata ja võimaldada neil oma arvamust esitada.¹²⁰ Avalikku huvi tuleks põhjendada. Ei piisa pelgast nentimisest, et sundvaldus on „avalikes huvides“.¹²¹ Juhtumid, kus teeniva kinnisasja omanik sulgeb varem kasutuses olnud tee ja pole enam oma kinnistu kasutamiseга nõus, tulekski avaliku huvi puudumisel lahendada tsiviilkorras.¹²²

Erandina on võimalik, et KOV on põhjendatult näinud avalikku huvi olukorras, kus mitmete kohalikele taludele on vaidlusalune tee tavapäraseks juurdepääsuks oma kinnistule ning vastavate kinnistute omanikud on ka tsiviilasjas nõudnud tee kasutamiseks teeniva kinnisasja koormamist servituudiga. Kuivõrd juurdepääsu taotlevad talude omanikud ei olnud võimalised kandma tee rekonstrueerimisega seotud kulutusi ning seda ei saanud eeldada ka teekinnistu omanikult, siis jättis tsiviilkohus konkreetses asjas avaldajate avalduse rahuldamata. Arvestades tekkinud olukorda ning kohaliku omavalitsusüksuse kohustusi, otsustas KOV algatada haldusmenetluse sundvalduse seadmiseks vaidlusalusele teele.¹²³ Sellistes olukordades tuleb siiski KOV-l veenduda, et kinnistuomanike võimetus teehoiukulude kandmiseks on reaalne ning ei tekiks kuritarvituse olukorda.

Kohtupraktikast nähtub mitmeid olukordi, kus suurtel planeeringualadel (nt 100 kinnistut) jäetakse planeeringus märkimata, kas planeeringuala teed on hiljem avalikult kasutatavad või mitte, ning hiljem keeldub KOV sundvalduse seadmisest viidates sellele, et avalik huvi ei ületa erahuvi,¹²⁴ või olukordi, kus DP menetluses kaalutakse juurdepääsu küsimust, samas ehitusloa eelduseks seatakse ikkagi servituut, mitte ei määrata näiteks juba 400 inimese kasutuses olevat teed avalikult kasutatavaks.¹²⁵ Ekstreemsel juhul ei ole KOV eraomandis olevat teed avalikult kasutatavaks määranud ega sundvaldust seadnud (ega ka kokkulepet sõlminud) isegi tänava puhul, mida kasutab lisaks suurele hulgale elanikele ka ühistransport.¹²⁶ Samas on nähtud avalikku huvi 12 kinnistu juurdepääsutee puhul ning KOV on sundvalduse seadnud.¹²⁷

Kuna sundvõõrandamist ja sundvalduse seadmist tuleb praktikas ette vähe, oleks põhjendatud välja selgitada (KOV-des küsitluste või intervjuude läbiviimise teel), kas selle põhjuseks võib olla vajadus maksta KOV eelarvest sundvõõrandamise või sundvalduse tasu. Kuna servituudi puhul maksaksid tasu eraisikud ning arvestamata ei saa jätta KOV võimalikku vajadust nt sundvõõrandamise puhul ekspertiisi määramise järele (KAHOS § 39 lg 5 ja § 12 lg 2), põhjustab avalik-õiguslike meetmete rakendamine juurdepääsuprobleemide lahendamiseks KOV-de jaoks lisakulusid. Eelarveliste vahendite piiratuse korral võib selline olukord vähendada KOV-de poolt nende meetmete rakendamise võimalusi.

¹²⁰ Vrd. Tsiviilasjades täidab ära kuulamise ülesannet kohus. Riigikohtu tsiviilkolleegium on selgitanud, et kui isik soovib nõuda juurdepääsu avalikult kasutatavale teele AÕS § 156 lg 1 alusel, siis selliseid avaldusi lahendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 475 lg 1 p 13¹ ja 61¹. ptk järgi hagita menetluses. Seega tuleb vastava taotluse lahendamisel järgida hagita menetluse põhimõtteid, sh kaasata kõik puudutatud kinnistuomanikud ja samuti kinnisasjade asukoha järgne kohalik omavalitsus, kui see puudutab tema huve või aitab kaasa asja lahendamisele, vajadusel kohtu omal algatusel. Vt RKTko 12.04.2017 nr [3-2-1-13-17](#), p 17 ja RKTko 24.09.2012 nr [3-2-1-105-12](#), p 16.

¹²¹ TrtHK kohtuasi nr 3-19-886. 28.12.2019 seisuga kohtumenetlus halduskohtus pooleli.

¹²² Vt TrtMK kohtuasi nr 2-18-12098 ja HMK kohtuasi nr 2-18-15424.

¹²³ TrtHko 30.01.2019 nr [3-18-971](#). Halduskohus tühistas siiski KOV otsuse, kuna juurdepääsutee ei olnud ühegi kinnistu jaoks ainsaks juurdepääsuks ning üldplaneeringus ei olnud seda kohaliku teena ette nähtud.

¹²⁴ TrtHK kohtuasi nr 3-19-1673. Seisuga 28.12.2019 menetlus pooleli halduskohtus.

¹²⁵ TlnHko 09.11.2017 nr [3-17-766](#).

¹²⁶ RKTko 27.09.2017 nr [2-15-18478/33](#).

¹²⁷ RKHko 14.06.2017 nr [3-3-1-6-17](#).

Kokkuvõtvalt saab nentida, et kohtupraktikast ja halduspraktikast nähtub, et on olukordi, kus avaliku huvi olemasolul jäetakse võimalused avaliku õiguse meetmete rakendamiseks kasutamata, ning ka olukordi, kus avalikke huve on nähtud juurdepääsutee puudumisel seal, kus avaliku huvi olemasolu on küsitav. Probleem ei ole siiski kaugeltki laiaulatuslik ning on mingil määral põhjendatav sellega, et tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille sisustamisel on haldusorganitel lai tõlgendusruum. Seadusemuudatust väljatoodud aspekt ei tingi. KOV-de ametnike koolitustel tuleks rõhutada avaliku võimu tegutsemisel juurdepääsuküsimuse lahendamisel avaliku huvi olemasolu kui eeldust, selle põhjendamise vajadust ja tuua võimalusel soovituslikus juhendis välja lahtine loetelu olukordadest¹²⁸, kus avaliku huvi olemasolu on eeldatav.

Juurdepääsude planeerimine

Planeerimata jätmine

Nagu kohtupraktikast näha, on paljud probleemsed olukorrad saanud alguse sellest, kui planeerimisstaadiumis ei ole juurdepääsude küsimust läbi mõeldud ja on jäetud see selge lahenduseta või ei ole valitud lahendust, mis tagaks optimaalselt erinevate huvide kaitse.

Kui vaadata, kui vähe on halduskohtupraktikat sundvalduse teemal ja kui palju üldkohtute praktikast juurdepääsu küsimuses, samuti muid andmeid¹²⁹, võib tekkida kahtlus, et KOV-d jätavad teede avaliku kasutuse vajaduse tihti kas piisava tähelepanuta või eelistavad ka olukordades, kus avalik-õiguslik lahendus oleks põhjendatud ja ökonoomsem, jätta juurdepääsu probleemi lahendada eraisikutele omavahelisel kokkuleppel või kohtuvaidluses.

Tüüpjuhtumeid, mille puhul võiks enam kasutada avalik-õiguslikku lahendust, on käsitletud eespool, avalikku huvi puudutavas peatükis. Aga isegi olukordades, kus ei esine sellist avalikku huvi, mis õigustaks sundvalduse seadmist, nõuab nii seadus kui ka kohtupraktika (vt eespool PlanS puudutavat peatükki) juurdepääsu teema lahendamist planeerimismenetluses. Planeerimismenetlus on paljude erinevate vastuoluliste huvide korral, näiteks kui menetlusosaliste ring on lai ja kinnistult avalikule teele juurdepääsu võimalusi mitmeid¹³⁰, ökonoomne viis huvide tasakaalustamiseks ja optimaalseima lahenduse leidmiseks, kuna see pakub laialdast isikute kaasamise ja ärakuulamise ning kompleksse terviklahenduse kujundamise võimalust¹³¹, olles samas vähem kulukas ja ajamahukas kui kohtumenetlus.¹³² Samuti on planeerimismenetluses võimalik kujundada lahendusi, mille puhul koormatava kinnistu kasutus saab

¹²⁸ Vt Saaremaa Vallavolikogu 24.05.2018 määruse nr 27 „Eratee avalikuks kasutamiseks määramise ja erateedel tasuta lumetõrje teostamise kord“ § 3 lg 1 näited.

¹²⁹ Näiteks on „[Analüüsis Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele](#)“ (lk 71) kirjeldatud intervjuude läbiviimist eesmärgiga selgitada välja, millistel juhtumitel on praktikas seatud sundvaldust. Tulemuseks on olnud, et sundvalduse seadmist kasutatakse halduspraktikas äärmiselt harva.

¹³⁰ Vt nt RKTkM-d 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#) ja 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#).

¹³¹ Vajadust kompleksse lahenduse järele, mis võtaks arvesse kõiki erinevaid huviseid, ja sellega seotud probleeme kohtupraktikas on käsitletud ka M. Aaviku kohtupraktika analüüsis „[Juurdepääs avalikult kasutatavale teele](#)“ (2014), lk 12 ja seal viidatud Tartu Ringkonnakohtu 09.02.2012. a määruses asjas nr 2-09-30558, p 21.

¹³² Ka juurdepääsutee teemalisse kohtuvaidlusesse tuleb siiski kaasata kõik puudutatud kinnistuomanikud ja vajadusel ka kinnisasjade asukohajärgne KOV. – RKTko-d 12.04.2017 nr [3-2-1-13-17](#), p 17, ja 24.09.2012 nr [3-2-1-105-12](#), p 16.

kompenseeritud ka muul moel kui rahas, nt planeeringuala arendaja või kinnistuomanike poolt kohustuse võtmisega teha juurdepääsuteele, mille kasutajate arv suureneb, parendusi.¹³³

Ometi esineb aga juhtumeid, kus juurdepääsu küsimus on jäetud täiesti lahendamata ning isik, kelle kinnistut faktiliselt juurdepääsuteena kasutatakse, peab pöörduma maakohtusse tee fakti- listelt kasutajatelt kahjuhüvitise nõudmiseks. Alternatiivina on teomanik sunnitud võtma aktiivseid meetmeid tee sulgemiseks, et survestada tee kasutajaid või KOV-i tegutsema, isegi kui ta ei pruugi iseenesest olla juurdepääsutee kasutamise vastu, soovides selle eest üksnes õiglast hüvitist.¹³⁴ Selliseid olukordi tuleks ennetada, mõeldes juurdepääsu küsimused aegsasti läbi. Kuigi iseenesest on teomanikul ka õigus taotleda KOV-lt sundvalduse seadmist,¹³⁵ ei peaks isikult, keda niigi koormatakse tema kinnisomandi kitsendamisega, nõudma selle eest õiglase hüvitise saamiseks aktiivsete sammude astumist.

Varasemas praktikas on esinenud ka juhtumeid, kus kinnistul on iseenesest juurdepääs avalikult kasutatavale teele olemas, aga mingi funktsiooni jaoks on vaja või soovitakse teist juurdepääsu üle naaberkinnistu.¹³⁶ Ka sellised olukorrad on mõistlik läbi mõelda juba planeerimis- menetluses ja/või hiljemalt projekteerimisel, arvestades hoonete kinnistul paiknemist ja nende sissepääsude asukohti paika pannes mh seda, et juurdepääs oleks tagatud naabreid võimalikult vähe koormaval moel.

Nagu märgitud juba eespool, PlanS käsitlevas peatükis, ei saa välistada ka seda, et kui plaani- tava kasutuse jaoks vajalikku juurdepääsu ei ole ja selle loomine oleks naaberkinnistute omanikele ülemäära koormav, võib see vastava planeeringulahenduse ka juba eos välistada (PlanS § 128 lg 2 p 4). Välja saab tuua ka need juhtumid, kus KOV keeldub näiteks taotletud projekteerimistingimuste väljastamisest, viidates vajadusele lahendada enne kinnistut puudutav juurdepääsuküsimus.¹³⁷ Kui asjas puudub avalik huvi, on KOV poolt igati põhjendatud projekteerimistingimuste taotleja suunamine üldkohtusse avalikult kasutatavale teele juurde- pääsu nõude esitamiseks AÕS § 156 alusel. See on näide heast halduspraktikast, mille järgimist võiks KOV-de seas julgustada. KOV-d peaks vältima olukordi, kus ehitamise planeerimisel jäetakse juurdepääsuküsimus tähelepanuta, mille tagajärjeks on omakorda, et kinnistute kasuta- mist raskendavad hiljem naabritevahelised vaidlused.

¹³³ Sellest võib heaks näiteks tuua haldusasja nr [3-16-999](#), kus senine tupiktänav plaaniti DP-ga muuta läbi- sõidetavaks ja lisaks pidi seoses uute elamute ehitamisega suurenema tee kasutajate arv. Selle kompenseerimiseks võttis huvitatud isik planeerimismenetluse raames lepinguga kohustuse rajada sellele teele kõnnitee. Konkreetset juhul ei olnud küll tegu erateega, vaid avaliku teega, kuid sarnast lahendust saaks kindlasti kasutada ka eraisikule kuuluva tee puhul.

¹³⁴ Vt nt RKTkm 10.10.2018 nr [2-16-14722/50](#) ja RKTko 27.09.2017 nr [2-15-18478/33](#).

¹³⁵ RKTko 27.09.2017 nr [2-15-18478/33](#), p 15; RKTkm 09.06.2017 nr [3-2-1-31-17](#), p 19.2.

¹³⁶ TrtRKKm 16.10.2012 nr 2-10-32941; TrtMKm 10.09.2012 nr 2-11-50998; TrtRKKm 09.05.2012 nr 2-11-18058.

¹³⁷ Harju Maakohtu menetluses olevas kohtuasjas nr 2-19-15788 on vaidluse taustaks olukord, kus äriühing esitas projekteerimistingimuste taotluse, et lammutada garaaž ja ehitada asemele mikrokorteritega elamu. Naaber- kinnisasjal asuva korterelamu korteriühistu esitas KOV-le vastuväite, et ei ole nõus juurdepääsuga üle oma kinnistu. Kuna kokkulepet juurdepääsu osas ei saavutatud, keeldus KOV projekteerimistingimuste väljastamisest. Äriühing pöördus tsiviilkohtusse, et määrata kindlaks juurdepääsuõigus avalikult kasutatavalt teelt ja selle kasuta- mise tingimused ning korteriühistu omanike kohustus anda nõusolek märkuse kandmiseks kinnistusraamatusse. Seisuga 28.12.2019 oli kohtumenetlus maakohtus pooleli.

Planeeringu sisu ja selle järelmid

Kuigi planeeringuga ega projekteerimistingimustega ei ole võimalik servituute kehtestada ega teed lõplikult avalikuks kasutamiseks määrata ja sundvaldust seada, on siiski juba planeerimisstaadiumis võimalik teha esialgne otsus selle kohta, kas kinnistule juurdepääs avalikult teelt lahendatakse eraõiguslike (servituut) või avalik-õiguslike (sundvaldus) vahenditega. Kohtupraktikas on korduvalt esitatud seisukohta, et juhul kui eesmärk on määrata eratee avalikuks kasutamiseks ja see eesmärk on fikseeritud ka planeeringus, ei saa sundvalduse seadmist asendada omandipõhiõigust vähem riivavate asjaõiguslike kokkulepete sõlmimine ümberkaudsete kinnistute omanike ja eratee kinnistu omaniku vahel.¹³⁸

Eeltoodus ehk siis selles, et planeeringuga tehtav otsustus on üksnes esialgne ja järgnema peab veel menetlus juurdepääsute lõplikult kindlaks määramiseks, võib näha ka regulatsiooni nõrkust. Juhul kui planeeringus jõutakse järeldusele, et esineb avalik huvi juurdepääsute korraldamiseks sundvalduse seadmise või sundvõõrandamise teel, on probleemid väiksemad, sest KOV-l on võimalik ise korraldada n-õ tehete järjekord (pärast planeeringu kehtestamist viia kõigepealt läbi menetlus sundvalduse kehtestamiseks ja alles seejärel anda ehitus- või ka kasutusluba). Planeerimisdokumentides juurdepääsude kohta sätestatust ning ettenähtud tehete järjekorrast tuleks siis muidugi ka kinni pidada. Keerulisem on olukord, kui piisavalt kaalukat avalikku huvi ei esine ja planeeringusse märgitakse servituudi seadmise vajadus. Sel juhul võib juhtuda, et hoolimata servituudi puudumisest ehitatakse planeeringu alusel ehitis valmis, misjärel selgub, et seda pole võimalik kasutada juurdepääsute puudumise tõttu.

PlanS eelnõu seletuskirja 2012. a versioonis¹³⁹ märgiti, et kuna servituudi seadmine eeldab notariaalse lepingu sõlmimist, on planeeringus võimalik näidata küll servituudi seadmise vajadus, kuid peab arvestama, et vastavale kokkuleppele ei pruugita siiski jõuda. Kuna planeeringus käsitletud servituudi vajadus ei loo ka sellest võrsuvat tsiviilasja lahendavale kohtule kohustust servituuti planeeringus käsitletud viisil kehtestada, on seega võimalik, et tagantjärele selgub, et planeeringulahenduse realiseerimine osutub võimatuks. Viidatud seletuskirjas leiti, et kaaluda tuleks sellise regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt DP alusel seatud kitsenduste puhul oleks võimalik lihtsustatud korras asjaõiguslikke kokkuleppeid sõlmida. Samas mööndi, et kokkulepe on oma olemuselt vabatahtlik ning asjaõiguslike kitsenduste seadmine on reguleeritud asjaõigusseaduses, mistõttu ei ole lihtsustatud korras kokkuleppe sõlmimise reguleerimine võimalik.¹⁴⁰

Ka siinse analüüsi autoritel jääb üle vaid nõustuda, et reaalne ei ole muuta õigusakte selliselt, et planeeringus käsitletav servituudi lahendus oleks isikutele ja nendevahelist tsiviilõiguslikku vaidlust lahendavale kohtule siduv. Seda kasvõi põhjusel, et omandiõiguse riive õiguspärasus (proportsionaalsus) sõltub mh selle eest määratavast tasust¹⁴¹ ja eraisikute vahelise tasu

¹³⁸ RKHKo 09.11.2016 nr [3-3-1-57-16](#), p 13; TlnRKKo 08.02.2018 nr [3-16-1435](#), p-d 15—16. Kohtud rõhutavad siiski, et sundvalduse seadmise eelduseks on see, et sellised isiku õigusi vähem piiravad kokkulepped ei aitaks eesmärki saavutada – see, sisuliselt küsimus piisavalt kaaluka avaliku huvi olemasolust tulebki läbi mõelda juba planeerimismenetluses.

¹³⁹ [PlanS eelnõu seletuskiri, 21.02.2012 versioon](#), lk 54.

¹⁴⁰ Samas, lk 60.

¹⁴¹ Juurdepääsutasu tuleb määrata omandi kitsenduse algusest peale – seda näitab kasvõi Riigikohtu seisukoht, et juba siis, kui juurdepääs määratakse esialgse õiguskaitse korras, tuleb juurdepääsu kehtivuse ajaks ette näha ka juurdepääsutasu – RKTkm 09.06.2017 nr [3-2-1-31-17](#), p 18. Tasuta juurdepääsu kehtestamine on võimalik üksnes erandlikel juhtudel, kus koormatava kinnisasja omanik ise selgelt tasust loobub – RKTkm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 42. Riigikohus on ka otse öelnud, et koormatud kinnisasja omanike õigusi ei taga piisavalt olukord, kus

kokkuleppe asendamine planeeringuga ei oleks kooskõlas õigussüsteemi üldise loogikaga. Siiski on KOV-l teatavad võimalused aidata kaasa sellele, et ei tekiks olukorda, kus ehitis on valmis, kuid sellele juurdepääs puudub.

Esiteks on selgelt vajalik KOV-de poolt aktiivsem tegutsemine selle nimel, et planeeringutes ettenähtud lahendused, sh avalikuks kasutamiseks ettenähtud teed, saaksid realiseeritud.¹⁴² Kohtupraktikas on ette tulnud mitmeid kaasusi, kus kas planeeringu või muus menetluses on KOV pidanud vajalikuks eratee avalikku kasutust, kuid selleks vajalikud haldusaktid on jäänud andmata.¹⁴³ Nagu eespool kirjeldatud, on õiguslikud võimalused selleks kehtivates seadustes olemas.

Teiseks saab KOV olukorda mõjutada ka juhul, kui avalik huvi sundvalduse seadmiseks puudub, kuid vajalik on servituudi seadmine. Näiteks on võimalik planeeringus ette näha tingimus, et ehitusluba järgmise ehitusetapi realiseerimiseks ei väljastata enne servituudi seadmist, teede omandi KOV-le üleandmist avaliku kasutuse eesmärgil vms. Praktikas on näiteid, kus KOV ei nõua ettenähtust kinnipidamist piisavalt jõuliselt.¹⁴⁴ Positiivseks näiteks sellisest ettemõtlemisest võib aga tuua kohtuasja nr 2-18-2448 asjaolud, kus KOV oli projekteerimistingimustes ehitise püstitamise eelduseks seadnud avalikult kasutatavalt teelt juurdepääsu tagamise, samuti kohtuasja nr 2-19-15788 asjaolud, kus projekteerimistingimuste väljastamisest keelduti, kuna puudus juurdepääsu kokkulepe. Samuti ei ole mõeldamatu nõuda juba enne planeeringu kehtestamist servituudi kokkuleppe või vähemalt eelkokkuleppe olemasolu, mida on muidugi võimalik asendada ka vastava üldkohtu lahendiga.¹⁴⁵

Eeltoodud probleemide lahendamiseks ei ole autorite hinnangul vajalik õigusaktide muutmine. Planeerimisseaduses ja ehitusseadustikus on kohustus kinnistutele juurdepääsud erinevatel tasanditel paika panna ja võimalused mõjutada ka edasist menetlust selgelt ette nähtud. Praktikas sellegipoolest ette tulevate probleemide vähendamiseks võib kasu olla temaatilisest koolitusest KOV-de ametnikele või neile suunatud juhendmaterjalist, millega on planeerimisvaldkonnas juba mitmel teemal ka tegeldud¹⁴⁶. Samuti on osa ebaselgust ilmselt tingitud kohati väga vanadest planeeringutest, mille asendamisel uues õiguslikus kontekstis osatakse juurdepääsu küsimusele loodetavasti enam tähelepanu pöörata.

sundvalduse kehtivus ei sõltu tasu maksmisest ning kinnisasja omanikule ei ole tagatud kohest hüvitist tema omandiõiguse piiramise eest ja ta peab sundvaldusest tulenevaid piiranguid taluma enne, kui vaidlus tasu maksmise üle on lahendatud – RKTKm 15.03.2017 nr [3-2-1-1-17](#), p 12.

¹⁴² Justiitsministeeriumi 24.04.2018. a kiri „[Teedest ja torudest](#)“.

¹⁴³ Vt nt TlnRKKo 08.02.2018 nr [3-16-1435](#), kus juba ligi 15 a tagasi oli DP-ga ette nähtud jalakäijate üldine juurdepääs üle erakinnistu kallasrajale, kuid hoolimata kohalike elanike taotlusest ei nõustunud KOV sundvaldust seadma. Kohus sellist olukorda õiguspäraseks ei pidanud, märkides, et KOV-l on kohustus viia kehtivat DP-t ellu ulatuses, mis puudutab tema õigusaktidest tulenevaid kohustusi, sh kohustus tagada avalik juurdepääs kallasrajale (otsuse p 15).

¹⁴⁴ Vt nt RKHKo 5.03.2019 nr [3-13-385/90](#) asjaolusid, kus kõik juurdepääsuteed tuli DP kohaselt valmis ehitada ühes etapis ning pärast teede ja taristu valmishitamist anda need vastustajale üle. Kõrvalasuva kinnistu omanik, kellel puudus juurdepääs avalikult kasutatavale teele, leidis, et nii saab ta pärast teede üleandmist kasutada KOV omandis olevat avalikult kasutatavat teed enda kinnistule juurdepääsuks ka ilma servituudi seadmise ta. Kohtuvaidluse ajaks ei olnud teid siiski üle antud.

¹⁴⁵ „[Kas kohalik omavalitsus saab nõuda juurdepääsutee rajamiseks notariaalse teeservituudi sõlmimist enne planeeringu vastuvõtmist, kuigi ta ise on lähteseisukohtades nõudnud ainult servituudi vajaduse määramist?](#)“ – Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb <https://planeerimine.ee>; vt ka RKHKo 15.05.2013 nr [3-3-1-78-12](#), p 12.

¹⁴⁶ Mitmeid juhendeid ja lühemaid vastuseid planeerimisega seotud küsimustele leiab „Planeerimisseaduse lahtiseletajast ehk ajaveebist“ <https://planeerimine.ee/>.

Tasu

Nagu eespool selgitatud, tuleneb Riigikohtu järjepidevast praktikast, et juurdepääsutee määramine üle eraisiku kinnistu on omandiõiguse piirang, mis eeldab igal juhul rahalist hüvitist, v.a kui koormatud kinnisasja omanik sellest sõnaselgelt loobub.¹⁴⁷ Tasu suuruse üle on vaidlus tekkinud pea kõigis juurdepääsuteemalistes kohtuasjades ning see on väga sageli tinginud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi poolt asjade tagasisaatmise I või II astme kohtusse.

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi sõnul hõlmab juurdepääsutasu servituudi seadmise korral nii hüvitist omandiõiguse riive eest kui ka maamaksu; hüvitis peab vastama juurdepääsutee kasutamisele saadavale kasutuseelisele.¹⁴⁸ Seejuures tuleb koormatud kinnisasja omanikule¹⁴⁹ maksta hüvitist juurdepääsutee talumise kohustusega kaasneva omandiõiguse riive eest ka juhul, kui juurdepääs määratakse mööda olemasolevat erateed, samuti juhul, kui koormatava kinnisasja omanik hakkab juurdepääsuteed ka ise kasutama.¹⁵⁰ Juurdepääsutasu peab ühe komponendina kindlasti sisaldama hüvitist omandiõiguse riive eest – üksnes maamaksust ei piisa.¹⁵¹ Hüvitise suuruse määramisel tuleb arvestada ka juurdepääsu taotleja huve, talle hüvitise maksimisega kaasnevat koormist ja juurdepääsu taotlemise asjaolusid,¹⁵² sh millistel asjaoludel on juurdepääsu taotleja juurdepääsust avalikule teele ilma jäänud – kui juurdepääsu puudumine on tingitud juurdepääsu taotlejast sõltumatutest asjaoludest (nt maareformist), võib see anda aluse hüvitise vähendamiseks.¹⁵³ Põhjendatud on lisaks juurdepääsutee hooldamise kulude avaldaja kanda jätmise¹⁵⁴ või ka et avaldaja ise hooldab teed – sel juhul tuleb seda kohtumääruse resolutsioonis kajastada.¹⁵⁵ Tasu suuruse üle otsustamisel tuleb arvestada, millised abinõud on igal üksikul juhul tee omanikule tee korrashoiu ja ohutu liiklemise tagamiseks mõistlikult vajalikud.¹⁵⁶ Kui teed kasutab mitu kinnistut, tuleb tasu suuruse määramisel arvesse võtta iga isiku osa tee kasutamisel, kusjuures neid osi tuleb eelduslikult pidada võrdseks.¹⁵⁷ Kui lisaks juurdepääsule on koormataval kinnisasjal veel mingi ala, mida selle omanik ei saa juurdepääsu tõttu sihtotstarbeliselt kasutada, siis tuleb ka see omandiõiguse riive koormatud kinnisasja omanikule hüvitada.¹⁵⁸ Lahendades koormatud kinnisasja omaniku avaldust korraga nii juurdepääsu kui ka tehnorajatise talumise tasu määramiseks, tuleb mõlema talumiskohustuse tasud kindlaks määrata eraldi – omandiõiguse riivet tuleb kompenseerida, isegi kui trass paikneb juurdepääsutee all.¹⁵⁹

¹⁴⁷ RKTkm-d 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 42; 15.03.2017 nr [3-2-1-1-17](#), p 12.

¹⁴⁸ RKTkm-d 20.03.2019 nr [2-16-7011/114](#), p 14; 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#), p 19.1; 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 18; 09.06.2017 nr [3-2-1-31-17](#), p 15. Varasemas praktikas seostati hüvitist kinnisasja väärtuse vähenemisega – praktikamuudatus, millega muutus oluliseks kasutuseelis, tehti RKTkm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p-des 32–39.

¹⁴⁹ Või omanikele – kui omanikke on mitu (nt kortermaja puhul), siis tuleb tasu välja mõista neile igapähele eraldi vastavalt nende kaasomandiosa suurusele – RKTkm 19.04.2017 nr [3-2-1-27-17](#), p 16.

¹⁵⁰ RKTkm-d 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 18; 28.03.2018 nr [2-14-60492/165](#), p 16; 19.04.2017 nr [3-2-1-27-17](#), p 14; 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 39.

¹⁵¹ RKTkm-d 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 18; 28.03.2018 nr [2-14-60492/165](#), p 16; tehnorajatisega seoses 15.03.2017 nr [3-2-1-1-17](#), p 14.

¹⁵² RKTkm 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 19.

¹⁵³ RKTkm-d 28.03.2018 nr [2-14-60492/165](#), p 16; 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 40.

¹⁵⁴ RKTkm-d 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#), p 19.1; 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 27; RKTko 22.02.2017 nr [3-2-1-169-16](#), p 16.

¹⁵⁵ RKTkm 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 22.

¹⁵⁶ RKTko 22.02.2017 nr [3-2-1-169-16](#), p 16.

¹⁵⁷ RKTkm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 31.

¹⁵⁸ RKTkm 03.10.2018 nr [2-16-3663/95](#), p 20.

¹⁵⁹ RKTkm 20.03.2019 nr [2-16-7011/114](#), p-d 14–15.

Eeltoodust nähtub, et praktika juurdepääsutasu suuruse teemal on äärmiselt rikkalik ja selles on välja toodud rohkelt kriteeriume, mis kõik võivad tasu suuruse määramisel rolli mängida. Kahtlemata oleks nii isikute kui ka kohtute jaoks lihtsam, kui tasu kindlaksmääramisel saaks lähtuda konkreetsest hinnakirjast, mis näiteks sõltuvalt maa sihtotstarbest paneks paika juurdepääsutee kasutamise eest reeglina mõistliku tasu. See võiks paljudel juhtudel ära hoida ka kohtusse pöördumise vajaduse ja soodustaks kokkulepete sõlmimist, eriti juhtudel, kus juurdepääsuks ei ole mitut alternatiivset võimalust. Samuti lihtsustaks see KOV-de tegevust sundvalduse seadmisel ja vähendaks vajadust hindamise tellimiseks (KAHOS § 39 lg 5 ja § 12 lg 2), mis omakorda hoiaks kokku halduskulusid.

Põhimõtteliselt ei ole selline standardiseeritud „hinnakiri“ mõeldamatu. Nii näiteks on asjas nr 2-14-23161 käsitletud Riigimetsa Majandamise Keskuse käskkirjaga kehtestatud hinnakirja, milles on määratud kindlaks metsamaad läbiva juurdepääsutee hind sõltuvalt ruutmeetrite arvust. Kuigi selles konkreetses asjas määrati juurdepääsutee hoopis üle eraisikule kuuluva metsamaa kinnistu, kiitis Riigikohtu tsiviilkolleegium siiski põhimõtteliselt heaks maa turuhinna määramisel sellest käskkirjast lähtumise.¹⁶⁰ Kaaluda võiks, kas oleks mõeldav luua selline „hinnakiri“ ka üldisemalt, kas seaduse alusel antava määrusega või ka lihtsalt soovitusliku dokumendina, mis oleks siiski piisavalt autoriteetne, et sellest saaks n-ö tavalistel juhtudel lähtuda. Ilmselt ei saaks juurdepääsutee talumise tasu kehtestada absoluutse summana – arvestades kõiki kohtupraktikast läbi käinud kriteeriume, mis võivad juurdepääsutee talumise tasu määramisel rolli mängida, sh juurdepääsutee kasutajate arv ja kasutusviis (liiklusvahendi piirangud jms), tee rajamise ja hooldamisega seotud kulud, aga ka näiteks ajalooline taust (kas juurdepääsuteest ilmajäämine on toimunud maareformi tagajärjel), ei ole nähtavasti võimalik üldkasutatavat ja ammendavat valemit koostada.¹⁶¹ Küll aga saaks „hinnakirja“ kehtestada eeldusena, mida on võimalik sõltuvalt üksikjuhtumi asjaoludest ümber lükata. Sellise „hinnakirja“ meetodiline teostatavus vajaks siiski põhjalikku analüüsimist eriti majanduslikest aspektidest lähtudes, mida ei ole võimalik käesoleva analüüsi raames teostada.

Olukordades, kus juurdepääsutee ja selle eest makstava tasu osas ei jõuta kokkuleppele ja selle määramiseks pööratakse kohtusse, on suur oht, et kui aastate möödudes tekib seoses muutunud turuolukorraga põhjendatud vajadus tasu suurendamiseks või vähendamiseks, ootab ees uus kohtuvaidlus. Tsiviilasjas nr 2-16-7011 püüdis avaldaja seda probleemi vältida sellega, et taotles talumistasu perioodilist suurendamist tarbijahinnaindeksist lähtudes. Riigikohtu tsiviilkolleegium ei pidanud talumistasu indekseerimist tarbijahinnaindeksiga siiski põhjendatuks, sest see ei arvestaks kohaselt talumistasu määramiseks aluseks olevate asjaolude muutumisega. Riigikohus ei välistanud aga, et mingil muul alusel indekseerimine võib olla mõeldav.¹⁶² Sama asja edasises menetluses ringkonnakohtus pakuti alternatiividena välja veel lähtumine maa-maksumäära muutumisest, üldisest maksukoormuse määrast või ka keskmise palga muutumisest. Tartu Ringkonnakohtus ühtegi neist lähenemistest siiski mõistlikuks ei pidanud. Kohus

¹⁶⁰ RKTkm 13.02.2019 nr [2-14-23161/207](#), p 19.3.

¹⁶¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selgitanud, et talumistasu (küll tehnovõrkude ja – rajatiste kontekstis) peab lähtuma koormatise tegelikust mõjust kinnisasjale (RKPJKo 17.04.2012 nr [3-4-1-25-11](#), p 47) – see eeldab paratamatult teatud juhtudel seadusega ettenähtavast kõrgema või madalama hüvitise vajadust. Ka ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni juhistes maa sundvõõrandamise ja selle kompenseerimise kohta „[Compulsory acquisition of land and compensation](#)“ on kompensatsiooni reguleerimisel peetud oluliseks paindlikkust: õigusaktides peaksid sisalduma selged põhimõtted, kuid need peaksid samas võimaldama kohast hüvitist määrata ka mitmesugustel erijuhtudel. Seadusandja ei ole võimeline kõiki olukordi ette nägema ning liiga detailsete reeglite range kohaldamise tulemusena võivad isikud õiglasest hüvitisest ilma jääda. (lk 23)

¹⁶² RKTkm 20.03.2019 nr [2-16-7011/114](#), p-d 16–17.

arvestas maamaksu muutumisest lähtumise välistamisel nii talumistasu suuruse määramise aluseks olevate asjaolude paljusust kui ka seda, et maamaksu muutumine ei toimu regulaarselt kindla perioodi järel. Üldist maksukoormust ega keskmise palga muutumist ei pidanud kohus kohaseks võrdlusaluseks, sest see ei arvesta kohaselt talumistasu aluseks olevate asjaolude muutumisega. Seega jäi konkreetsel juhul indekseerimine sätestamata.¹⁶³

On selge, et perioodiline kohtusse pöördumine, isegi ilma kohapealsete asjaolude olulise muutumiseta, lihtsalt elukalliduse tõusu ja kinnisvaraturu olukorra muutuste tõttu on puudutatud isikute jaoks äärmiselt koormav, samuti ebaökoonoomne ja kulutab rohkelt riigi ressursse (potentsiaalselt kolmeastmeline kohtumenetlus). Küsimus, kas mingi indeks võimaldaks adekvaatselt seda probleemi lahendada, eeldab mitte niivõrd juriidilist, kui majanduslikku analüüsi ja seetõttu sellele praeguse analüüsi raames vastata ei saa. Küll aga aitaks ka seda probleemi vähemalt tüüpjuhtudel vältida eespool kirjeldatud „hinnakirja“ olemasolu, mida tuleks nuginii perioodiliselt uuendada ja millest saaks siis lähtuda ka varem määratud juurdepääsutee talumise tasude muutmisel.

Potentsiaalselt võib vaidlusi tekitada ka olukord, mis teatud kohtuasjade asjaoludega tutvudes silma torkab, kui nii tee kasutajaid kui ka teomanikke on palju ja tasu tuleb proportsionaalselt nende vahel jagada. Näiteks võib ette kujutada situatsiooni, kus teed kasutavad faktiliselt oma kinnistutelt avalikule teele juurdepääsuks paljud isikud, kuid ainult osa neist on nõus kokkuleppega või pöördub maakohtusse juurdepääsutee kindlaksmääramiseks. Talumistasu määramisel tuleks see aga jagada lähtudes kõigi tee kasutajate arvust ja nende osast tee kasutamisel.¹⁶⁴ Kohtupraktika kohaselt ei ole võimalik kohtulahendiga talumistasu kindlaks määrata olukorras, kus juurdepääsu kasutav isik ei ole juurdepääsu taotlenud.¹⁶⁵ Seega peaks koormatud kinnisasja omanik antud olukorras pöörduma osa tee kasutajate vastu maakohtusse hoopis kahjunõudega, mille puhul hüvitise määramise tingimused ei pruugi kattuda kohtupraktikas välja kujunenud talumistasu suurust mõjutavate kriteeriumidega. Samuti ei ole raske ette kujutada olukorda, kus tee kasutajate arv suureneb ühe võrra, mis teele langevat koormust oluliselt ei mõjuta, nii et talumistasu võiks kogusummas jääda samaks, kuid selle tagajärjel peaks iga tee kasutaja individuaalselt makstavat talumistasu proportsionaalselt vähendama. Olukorras, kus talumistasu on kindlaks määratud kohtulahendiga, võib ka see tähendada uut kohtuvaidlust.

Sellise olukorra keerukus toetab Riigikohtu seisukohta, et kui eratee on ainus võimalik juurdepääs avalikult kasutatavale teele paljude kinnisasjade omanike jaoks, ei ole eraõiguslikud mehhanismid kõigi isikute huvide tasakaalustatud kaitseks piisavad.¹⁶⁶ Lahenduseks saab eelkõige olla, et alates tee kasutajate teatud arvust võib olla vaja tunnustada avaliku huvi olemasolu (vt selle kohta ka eespool avalikku huvi käsitlevat peatükki), et küsimuse saaks lahendada komplekselt haldusmenetluses.

Loodetavasti pigem marginaalne probleem on see, et hoolimata KAHOS § 39 lg-s 5 sätestatud kohustusest maksta sundvalduse eest tasu, kui kokku ei lepita teisiti, tuleb ette seda, et KOV seab sundvalduse tasuta.¹⁶⁷ Siin saab taas abiks olla KOV ametnike koolitamine ja juhendmaterjalide koostamine või täiendamine.

¹⁶³ TrtRKKm 01.07.2019 nr [2-16-7011/126](#), p 31. Ringkonnakohtu lahend jõustus edasi kaebamata.

¹⁶⁴ Vt selle kohta RKTkm 16.06.2016 nr [3-2-1-180-15](#), p 31.

¹⁶⁵ RKTkm 10.10.2018 nr [2-16-14722/50](#), p 12.

¹⁶⁶ RKTkm 09.06.2017 nr [3-2-1-31-17](#), p 19.

¹⁶⁷ Vt nt TrtHK asi nr 3-19-1860 (seisuga 29.12.2019 menetluses).

Kokkuvõte

Üldiselt saab tõdeda, et kehtiv avaliku õiguse regulatsioon, mis võimaldab muuhulgas ka kinnistutele juurdepääsu probleemide lahendamist, on põhimõtteliselt piisav ja ei vaja tingimata muutmist. Vajadus võib olla juhendite ja KOV ametnike koolitamise järele. Arvestades, et KAHOS rakendamispraktika on alles välja kujunemas, võib mõne aasta pärast olla vajalik valdkonna uus ja põhjalikum analüüs uue kohtupraktika põhjal.

Kohtupraktika annab aimu, et mõningaid probleeme tekitab avaliku huvi määratlemine sundvalduse, sundvõõrandamise ja tee avalikuks kasutamiseks määramise puhul. Kokkuvõtvalt saab nentida, et kohtupraktikast ja halduspraktikast nähtub, et on nii olukordi, kus avaliku huvi olemasolul jäetakse võimalused avalik-õiguslike meetmete rakendamiseks kasutamata, kui ka olukordi, kus avalikke huve on nähtud juurdepääsutee puudumisel seal, kus avaliku huvi olemasolu on küsitav. Silmas tuleks pidada, et avaliku õiguse meetmeid ei kasutataks erahuvides. Samas ei tohiks KOV-d aga ka vältida teede avalikuks kasutamiseks määramist ja sundvalduse seadmist olukordades, kus selle järele on tegelik vajadus. KOV ametnike koolitustel tuleks rõhutada avaliku võimu tegutsemisel juurdepääsuküsimuse lahendamisel avaliku huvi olemasolu kui eeldust ja selle põhjendamise vajadust. Võimalusel tasuks tuua soovituslikus juhendis välja lahtine loetelu olukordadest, kus avaliku huvi olemasolu on eeldatav. Uurimist võib vajada, kas avalik-õiguslike meetmete kasutamist võib pärssida KOV eelarvevahendite nappus.

Samuti selgub kohtupraktikast, et paljud probleemsed olukorrad on saanud alguse sellest, kui planeerimisstaadiumis ei ole juurdepääsude küsimust läbi mõeldud ja on jäetud see selge lahenduseta või ei ole valitud lahendust, mis tagaks optimaalselt erinevate huvide kaitse. Just planeerimismenetluses on võimalik ja vajalik kujundada välja terviklahendus, mis hõlmab mitte ainult planeeritavaid kinnistuid, vaid ka neile juurdepääsu, ja võtab arvesse kõigi puudutatud isikute erinevaid huve, samuti avalikku huvi. Planeeringute abil on KOV-l võimalik teataval määral suunata ka selliseid juurdepääsuga seotud küsimusi, mille puhul avalik huvi puudub, nähes ette servituudi vajadused ning seades ehitamise eelduseks juurdepääsu puudutava kokkuleppe või kohtulahendi olemasolu. Lisaks, nagu Justiitsministeerium on juba varem järeldanud, peaksid KOV-d aktiivsemalt tegutsema selle nimel, et planeeringus ettenähtud lahendused, sh avalikuks kasutamiseks ette nähtud teed, saaksid realiseeritud.¹⁶⁸ Eeltooduks on kehtivates õigusaktides võimalused loodud. Küll aga võib ka siin kasu olla KOV ametnike koolitamisest ning juhendmaterjalide koostamisest või täiendamisest, et tuua see problemaatika tugevamalt ametnike teadvusesse.

Juurdepääsutee talumise tasu puhul torkab silma tasu suurust mõjutavate kohtupraktikas välja kujunenud kriteeriumide rohkus ja võimalik, et osaliselt sellest tingitult ka keerukad vaidlused selle üle, milline peab olema õiglane tasu ja kuidas seda eriti isikute paljususe puhul jagada. Kui soovida seda olukorda nii eraisikute, KOV-de kui ka kohtute jaoks lihtsustada, võib kaaluda, kas oleks võimalik kehtestada kas õigusakti või soovitusliku dokumendina n-ö „hinnakiri“, millest oleks võimalik tüüpjuhtudel juurdepääsutasu kindlaksmääramisel lähtuda, jättes samas siiski võimaluse paindlikuks lähenemiseks eriliste juhtumite puhul. See eeldaks aga täiendavat analüüsi. Kindlasti tuleks „hinnakirja“ perioodiliselt uuendada, et see oleks vastavuses kinnistute tegeliku turuväärtusega. Väiksema ulatusega lahendusena võiks mõelda ka selle peale, kas on võimalik leida mingi kriteerium, mille abil juba kokku lepitud või kohtu poolt kindlaks

¹⁶⁸ Justiitsministeeriumi 24.04.2018. a kiri [„Teedest ja torudest“](#).

määratud tasu indekseerida, et tasu muutmise vajadus ei tooks kaasa korduvaid vaidlusi sama juurdepääsutee üle.

Allikad

Kirjandus

- 1) Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul (koost) jt. Kommentaarid §-le 155 ja §-le 156, autor V. Murumets. Kirjastus Juura, 2014.
- 2) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (toim) jt. Kommentaarid §-le 32, autorid M. Ernits, A. Kelli ja P. Roosma. Kirjastus Juura, 2017.

Õigusaktid

- 3) Asjaõigusseadus (AÕS). RT I, 22.02.2019, 11
- 4) Baugesetzbuch (Saksa ehitusseadustik). Kättesaadav veebis: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>
- 5) Bundesstraßengesetz (Austria liidu tänavate seadus). Kättesaadav veebis: <https://www.jusline.at/gesetz/bstg/gesamt>
- 6) Code de l'expropriation pour cause d'utilité public (Prantsusmaa avalikes huvides sundvõõrandamise seadustik). Kättesaadav veebis: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=F8468651BCE750DD282C70AB57B50EE3.tplgfr36s_3?cidTexte=LEGITEXT000006074224&dateTexte=20191229
- 7) Eesti Vabariigi põhiseadus (PS). RT I, 15.05.2015, 2
- 8) Ehitusseadustik (EhS). RT I, 19.03.2019, 99
- 9) Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus (EhSRS). RT I, 22.02.2019, 13
- 10) Haldusmenetluse seadus (HMS). RT I, 13.03.2019, 55
- 11) Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. RT I, 21.12.2019, 2
- 12) Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS). RT I, 29.06.2018, 1
- 13) Kinnisasja sundvõõrandamise seadus (KASVS). RT I, 25.01.2017, 8 (praeguseks kehtetu)
- 14) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). RT I, 05.02.2019, 8
- 15) Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (Soome kinnisvara ja eriõiguste sundvõõrandamise seadus). Kättesaadav veebis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1977/19770603>
- 16) Maamaksuseadus. RT I, 22.02.2019, 22
- 17) Majandus- ja taristuministri 14.07.2015 määrus nr 92 „Tee seisundinõuded“. RT I, 02.11.2018, 3
- 18) Majandus- ja taristuministri 05.08.2015 määrus nr 106 „Tee projekteerimise normid“. RT I, 07.08.2015, 14
- 19) Planeerimisseadus (PlanS). RT I, 19.03.2019, 104
- 20) Sõjahaudade kaitse seadus (SHKS). RT I, 19.03.2019, 105
- 21) Saaremaa Vallavolikogu 24.05.2018 määrus nr 27 „Eratee avalikuks kasutamiseks määramise ja erateedel tasuta lumetõrje teostamise kord“
- 22) Teeseadus (TeeS). RT I, 12.07.2014, 24 (praeguseks kehtetu)
- 23) Tsiviilseadustiku üldosa seadus. RT I, 06.12.2018, 3

Õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad

- 24) Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri. 21.06.2013 versioon. Kättesaadav veebis: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/58f60bed-5d29-4664-923c-0d73c6090faf>
- 25) Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu. 21.02.2012 versioon. Kättesaadav veebis: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/534c8e13-ac62-4565-b119-a36f08bbc03c>

- 26) Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu. 21.06.2013 versioon. Kättesaadav veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/58f60bed-5d29-4664-923c-0d73c6090faf>
- 27) Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu (572 SE), seletuskiri algatamisel. Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/9e3e1bbb-e4df-4728-8e9c-c2e48bea3797/Ehitusseadustiku%20ja%20planeerimisseaduse%20rakendamise%20seadus>
- 28) Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu I lugemise seletuskiri. Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus>
- 29) Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu II lugemise seletuskiri. Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus>
- 30) Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri. 21.02.2012 versioon. Kättesaadav veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/534c8e13-ac62-4565-b119-a36f08bbc03c>
- 31) Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri. 21.06.2013 versioon. Kättesaadav veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/58f60bed-5d29-4664-923c-0d73c6090faf>
- 32) Tartu Linnavalitsuse arvamus KAHOS eelnõu menetlemise protsessis. Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/arvamusd/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus>

Kohtupraktika

- 33) EIKo 21.02.1986 nr 8793/79, James vs. Ühendkuningriik
- 34) RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04
- 35) RKÜKo 18.03.2005 nr 3-2-1-59-04
- 36) RKÜKo 03.12.2007 nr 3-3-1-41-06
- 37) RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08,
- 38) RKTko 03.06.2010 nr 3-2-1-48-10
- 39) TrtRKKm 09.02.2012 nr 2-09-30558
- 40) RKPJKo 17.04.2012 nr 3-4-1-25-11
- 41) TrtRKKm 09.05.2012 nr 2-11-18058
- 42) RKHKo 29.05.2012 nr 3-3-1-19-12
- 43) TrtMKm 10.09.2012 nr 2-11-50998
- 44) RKTko 24.09.2012 nr 3-2-1-105-12
- 45) TrtRKKm 16.10.2012 nr 2-10-32941
- 46) RKHKo 15.05.2013 nr 3-3-1-78-12
- 47) RKTkm 16.06.2016 nr 3-2-1-180-15
- 48) RKHKo 09.11.2016 nr 3-3-1-57-16
- 49) RKTko 22.02.2017 nr 3-2-1-169-16
- 50) RKHKo 01.03.2017 nr 3-3-1-79-16
- 51) RKTkm 15.03.2017 nr 3-2-1-1-17
- 52) RKTko 12.04.2017 nr 3-2-1-13-17
- 53) RKTkm 19.04.2017 nr 3-2-1-27-17
- 54) RKHKo 14.06.2017 nr 3-3-1-6-17
- 55) RKTkm 09.06.2017 nr 3-2-1-31-17
- 56) TlnHKo 25.09.2017 nr 3-16-999
- 57) RKTko 27.09.2017 nr 2-15-18478/33
- 58) TlnHKo 09.11.2017 nr 3-17-766
- 59) TlnRKKo 08.02.2018 nr 3-16-1435

- 60) RKTkm 28.03.2018 nr 2-14-60492/165
- 61) RKHKo 20.04.2018 nr 3-15-443/54
- 62) PMK 01.10.2018 nr 2-18-2448
- 63) RKTkm 03.10.2018 nr 2-16-3663/95
- 64) RKTkm 10.10.2018 nr 2-16-14722/50
- 65) TrtHko 30.01.2019 nr 3-18-971
- 66) RKTkm 13.02.2019 nr 2-14-23161/207
- 67) TlnRKKm 15.02.2019 nr 3-18-2196
- 68) RKHKo 19.02.2019 nr 3-17-1545/81
- 69) RKHKo 20.02.2019 nr 3-14-52416/72
- 70) RKHKo 05.03.2019 nr 3-13-385/90
- 71) RKTkm 20.03.2019 nr 2-16-7011/114
- 72) TrtRKKm 01.07.2019 nr 2-16-7011/126
- 73) TlnHko 18.10.2019 nr 3-19-1128
- 74) TrtHko 28.10.2019 nr 3-19-1368
- 75) TrtMK 2-18-12098
- 76) HMK 2-18-15424
- 77) HMK 2-19-15788
- 78) TrtHK 3-19-1673
- 79) TrtHK 3-19-1860

Muud allikad

- 80) Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuringute keskus Centar OÜ lõpparuanne Tehnilise järelevalve Ametile „Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele“. Kättesaadav veebis: <http://www.railbaltic.info/et/materjalid/uuringud-ja-analueuesid>, rail_baltic_kompensatsioonimehhanismid.2015-09-30.est.final.sorainen
- 81) Avalik huvi planeerimisalastes kohtuvaidlustes. D. Liiv, 2013. Slaidiesitlus. Kättesaadav veebis: www.planeerijad.ee › doc › file
- 82) Juhendmaterjal ehitusseadustiku tee osa rakendamiseks. S. Mikli. Versioon 01.01.2016. Kättesaadav veebis: https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/ehitusseadustiku_tee_osa_juhendmaterjal.docx
- 83) Justiitsministeeriumi 24.04.2018. a kiri „Teedest ja torudest“. Kättesaadav veebis: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/5707802>
- 84) Juurdepääs avalikult kasutatavale teele. Kohtupraktika analüüs. M. Aavik, 2014. Kättesaadav veebis: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2014/juurdepaas_avalikult_kasutatavale_teele_m_aavik.pdf
- 85) Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb <https://planeerimine.ee/>
- 86) Õiguskantsleri 14.06.2019 kiri nr 14-5/190907/1903059. Kättesaadav veebis: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valla%20tegevus%20sundvalduse%20seadmisel.pdf
- 87) ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni juhised „Compulsory acquisition of land and compensation“. 2008. Kättesaadav veebis: <http://www.fao.org/3/i0506e/i0506e00.htm>

Lühendid

AÕS	asjaõigusseadus
DP	detailplaneering
EhS	ehitusseadustik
EhSRS	ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
HMK	Harju Maakohus
HMS	haldusmenetluse seadus
KAHOS	kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus
KASVS	kinnisasja sundvõõrandamise seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	kohalik omavalitsus
PlanS	planeerimisseadus
PMK _m	Pärnu Maakohtu määrus
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKTK _m	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
RKTKo	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
SHKS	sõjahaudade kaitse seadus
TeeS	teeseadus
TlnHKo	Tallinna Halduskohtu otsus
TlnRKK _m	Tallinna Ringkonnakohtu määrus
TlnRKKo	Tallinna Ringkonnakohtu otsus
TrtHK	Tartu Halduskohus
TrtHKo	Tartu Halduskohtu otsus
TrtMK	Tartu Maakohus
TrtMK _m	Tartu Maakohtu määrus
TrtRKK _m	Tartu Ringkonnakohtu määrus
ÜP	üldplaneering