



Õiguskantsler

Ott Rätsep
Eesti Omanike Keskkliit
omanikud@omanikud.ee

Teie 15.04.2019 nr KL-1/4-1

Meie 27.06.2019 nr 6-1/190579/1903291

Muinsuskaitseala põhimääruste kehtivus

Austatud Ott Rätsep

Palusite kontrollida, kas 1. mail 2019 jõustunud [muinsuskaitseaduse](#) (MuKS) § 91 lõiked 1 ja 2 on põhiseadusega kooskõlas. Need sätted näevad ette, et enne 1. maid 2019 kehtinud [muinsuskaitseaduse](#) alusel kehtestatud muinsuskaitsealade põhimäärused jäävad jõusse ning kui need peaksid sisult olema uue seadusega vastuolus, siis kohaldatakse seadust. Teie pöördumine on mõisteta, sest pärast seaduse kehtetuks tunnistamist muutuvad üldjuhul kehtetuks ka kõik selle seaduse volitusnormide alusel kehtestatud määrused ([haldusmenetluse seadus](#) (HMS) § 93 lg 1).

Kuigi muinsuskaitseala põhimäärused on kehtestatud määruse vormis, peetakse neid sisust lähtudes üldkorraldusteks ehk haldusaktideks (HMS § 51 lg 2). Haldusakt jääb aga kehtima ka pärast selle aluseks olnud volitusnormi kehtetuks tunnistamist. Seega on muinsuskaitseala põhimäärused jõus kuni nende kehtetuks tunnistamiseni (HMS § 61 lg 2).

MuKS § 91 lõige 2 ei ole veatu, kuid puudustest hoolimata on võimalik seda põhiseaduspäraselt rakendada. Muinsuskaitseala põhimääruse ja muinsuskaitseaduse kooskõlaline rakendamine eeldab kõigilt osapooltelt hoolsust ja tähelepanu. Seega leian, et piisavat alust MuKS § 91 lõike 1 põhiseadusvastasuse tõttu vaidlustamiseks ei ole.

Muinsuskaitseala põhimäärus kui üldkorraldus (MuKS § 91 lg 1)

Muinsuskaitseala põhimäärused (kokku on neid 12) määratlevad muinsuskaitseala ja selle kaitsevööndi piirid ning sätestavad muinsuskaitseala eesmärgid. Samuti loetleb enamik neist määrustest Muinsuskaitseameti luba nõudvad tegevused. Enamasti on nende tegevuste loetelu juures viited tol hetkel kehtinud seadusele. Mõnel juhul on sätestatud ka leevendused seadusest tulenevatele piirangutele (nt [Rebala muinsuskaitseala põhimäärus](#) § 5). Muinsuskaitseala põhimäärusega kindlaks määratud alal asuvatele kinnisasjadele on kehtestatud avalik-õiguslikud piirangud, mistõttu tuleb põhimäärust käsitada haldusaktina ehk üldkorraldusena (HMS § 51 lg 2).

Ka Riigikohtu praktika kohaselt tuleb muinsuskaitseala põhimäärusi käsitada haldusaktidena. Üld- või üksikaktide materiaalne eristamine ei olene sellest, millises vormis ja korras haldusorgan akti teatavaks teeb. See, kas õigusakt vormistada ja avaldada üld- või üksikaktina (määrusena või korraldusena), peab tulenema õigusakti sisust. Üldkorraldused on iseäranis sellised aktid, millega kehtestatakse konkreetsetel kinnistutel loodus- ja muinsuskaitsealised ning ehituspiirangud (RKHKm, [3-3-1-31-03](#), p-d 11 ja 18).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Muinsuskaitseala põhimäärust käsitleb haldusaktina ka kehtiv seadus: muinsuskaitsealaks tunnistamise otsustab Vabariigi Valitsus korraldusega (MuKS § 19 lg 3). Muinsuskaitsealaks tunnistamise korralduses tuleb ühtlasi käsitleda samu aspekte, mida käsitletakse varasema seaduse alusel antud muinsuskaitseala põhimääruses (MukS § 19 lg 5). Seda, et muinsuskaitseala põhimäärus ei ole määrus, vaid haldusakt, on selgitatud ka muinsuskaitseaduse eelnõu [seletuskirjas](#).

Ka isikutel, kelle suhtes kohaldatakse muinsuskaitseala põhimäärusest tulenevaid nõudeid, on soodsam see, kui muinsuskaitseala põhimäärust käsitletakse haldusaktina. Õiguse üldakti ehk määrust ei saa halduskohtus vaidlustada, kuid haldusakti saab. Kui tegemist on isiku õigusi vahetult puudutava aktiga, ei saa akti üldaktiks nimetades võtta isikult õigust pöörduda halduskohtusse (RKPJKo, [3-4-1-6-10](#), p 43). „Konkreetselt objektiga seotud vaidlusi ei ole, vaatamata puudutatud isikute suurele ringile, mõistlik lahendada õigustloovate aktide õiguspärasuse kontrollimiseks ettenähtud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mille vahetuks algatamiseks puudutatud isikul puuduvad võimalused. Üksikakti on aga halduskohtus võimalik vaidlustada igal juhul, kes leiab, et aktiga on rikutud tema õigusi. Menetlus üldkorralduse andmisel kaitseb omaniku ja puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel,“ leidis Riigikohus (RKHKm, [3-3-1-31-03](#), p 18).

Riigikohus on kaebetähtaja kohta selgitanud: „Üldkorralduse vaidlustamise tähtaja kulgema hakkamine sõltub sellest, millal avaldub selle mõju akti adressaadi õigustele. Kui üldkorralduse säte mõjutab isiku õigusi vahetult, tuleb kaebus halduskohtule esitada 30 päeva jooksul korralduse teatavakstegemisest. Kui tegemist on aga määratlemata arvu juhtumeid käsitleva sättega, mis akti adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal ei mõjuta, saab isik esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast mõju ilmumist, näiteks pärast üldkorralduse alusel tema suhtes toimingute sooritamist või haldusakti andmist. Sellisel juhul tuleks isikul oma õiguste tõhusaks kaitsmiseks koos üldkorralduse vaidlustamisega halduskohtus vaidlustada ka vastav toiming või haldusakt“ (RKHKo [3-3-1-95-07](#), p 14).

Õigusselguse huvides korratakse seadustes mõnikord üle, et varem antud haldusaktid jäävad kehtima. Nii on ka kõnealusel juhul MuKS § 91 lõike 1 näitel tehtud. Varem kehtinud muinsuskaitseaduse § 15 lõike 1 (kuni 1. juunini 2011 kehtinud redaktsioon) kohaselt kehtestati muinsuskaitseala põhimäärus Vabariigi Valitsuse määrusega. Seda sätet muudeti 2011. aastal ja sõnastusest jäeti välja õigusakti vormile viitav osa. See ei toonud kaasa muudatusi muinsuskaitseala põhimääruste edasisel menetlemisel Vabariigi Valitsuse määrusena ega mõjutanud ka varem määrusena kehtestatud põhimääruste kehtivust. MuKS § 91 lõige 1 on vajalik selleks, et määruse vormis antud haldusakte ei märgitaks Riigi Teatajas eksikombel automaatselt kehtetuks, kui need endiselt kehtivad.

MuKS § 91 lõike 1 teine lause näeb ette, et Vabariigi Valitsus peab kehtestama nelja aasta jooksul muinsuskaitseala kaitsekorra ja sellega tunnistama kehtetuks varem antud muinsuskaitseala põhimääruse. Ka selle tähtaja möödumine ei muuda varem kehtestatud muinsuskaitseala põhimäärusi kehtetuks. Muinsuskaitseala põhimäärused tunnistatakse seega kehtetuks uue kaitsekorra kehtestamisega või Vabariigi Valitsuse õigusaktiga.

Muinsuskaitseala põhimääruse kohaldamata jätmine (MuKS § 91 lg 2)

MuKS § 91 lõige 1 käsitleb muinsuskaitseala põhimäärust haldusaktina. Haldusakt kehtib ka siis, kui see on hiljem jõustunud seadusega vastuolus (HMS § 60 lg 2). Seega kehtivad

muinsuskaitseala põhimäärused haldusaktina kehtestatud kujul ja seni, kuni need muudetakse või kehtetuks tunnistatakse.

Kui muinsuskaitseala põhimäärus on muinsuskaitseadusega vastuolus, tuleb kohaldada seadust (MuKS § 91 lg 2). Selliselt muudab MuKS § 91 lõige 2 kehtivat haldusakti (muinsuskaitseala põhimäärust), niisugune muudatuskask on samas väga üldise sisuga. Selle sätte järgi peaks mistahes vastuolu korral haldusakti asemel rakendama seadust. Niisugune lahendus ei võta arvesse õigusakti teooria mitmeid lähtekohti. Näiteks ei arvesta see HMS § 60 lõiget 2, mille järgi kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igaühele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakt antakse üksikjuhtumi lahendamiseks ja kaaludes konkreetseid asjaolusid. Seetõttu kaitseb haldusmenetluse seadus haldusaktiga loodud usaldust ning sätestab reeglid, mille järgi tuleb haldusakti muuta või see kehtetuks tunnistada (HMS § 64 jj). Haldusmenetluse seaduse kohaselt tuleks seadusega vastuolus olevat haldusakti muuta, kaaludes uuesti kõiki asjaolusid, mitte selle haldusakti sisu seaduse tekstiga abstraktselt asendada. MuKS § 91 lg 2 kohaselt ei muudeta seaduse ja muinsuskaitseala põhimääruse vastuolu tuvastamisel põhimääruse teksti, vaid jäetakse vastuolus olev säte kohaldamata. Haldusakti tohib seadusega muuta vaid erandjuhul, kuna selliselt väheneb haldusakti õiguskindlus.¹

MuKS § 91 lõiget 2 ei saa seega pidada probleemituks normiks. Puudustele vaatamata ei ole see põhiseadusega vastuolus, sest seda saab põhiseaduspäraselt rakendada. Haldusakti andmisel tuleb lähtuda kehtivast õigusest (HMS § 54). Näiteks muinsuskaitsealal ehitamiseks luba andes on vaja arvestada nii varem kehtestatud haldusakti (muinsuskaitseala põhimäärusega) kui ka seadust ning anda luba nii, et see oleks kooskõlas nii seadusega kui ka kehtiva teise haldusaktiga (HMS § 60 lg 2).

Vastuolu seadusega võib olla nii isiku kasuks kui ka kahjuks, kuid muinsuskaitseala põhimääruste puhul on tõenäolisem vastuolu isiku kasuks. See tähendab, et kui uus seadus on isikule soodsam, on võimalik kohaldada seadust, ootamata ära, millal muinsuskaitseala põhimäärust muudetakse või see kehtetuks tunnistatakse ja muinsuskaitseala kaitsekorraga asendatakse. Seevastu, kui muinsuskaitseala põhimääruses on tehtud leevendusi, jäävad need kehtima ka uue seaduse kohaselt (MuKS § 52 lg 7 p 3).

Kõige tõenäolisemalt võib vastuolu seadusega ilmnedu muinsuskaitseala põhimäärustes sätestatud Muinsuskaitseameti luba eeldavate tegevuste loetelus. Mõne muinsuskaitseala põhimääruse kohaselt tuleb taotleda Muinsuskaitseameti luba ka tegevuseks, milleks seadus enam luba ette ei näe. Samas realiseeruvad muinsuskaitseala põhimääruse loareservatsiooni sätted Muinsuskaitseameti loa andmisega või sellest keeldumisega ehk põhimäärusele täiendava haldusaktiga. Seda olukorda on käsitletud ka MuKS §-s 97, mille kohaselt menetletakse enne seaduse jõustumist esitatud loataotlust uue ehk kehtiva seaduse alusel. See tähendab ühtlasi, et kui uue seaduse järgi ei ole vaja enam töödeks luba taotleda, lõpetab Muinsuskaitseamet loamenetluse. Seega kohaldatakse seaduse ja põhimääruse korral vastuolu korral seadust.

Järelikult on võimalik muinsuskaitseadust ja muinsuskaitseala põhimäärusi rakendada kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega ning kaitsta isiku usaldust kehtiva haldusakti vastu. Seetõttu ei ole põhjust pidada MuKS § 91 lõiget 2 põhiseadusega vastuolus olevaks.

MuKS § 91 lõikega 2 seondub mõningane õigusselgusetus. Isikud ei saa olla kindlad, millises ulatuses kehtib muinsuskaitseala põhimäärus ja millises osas tuleks rakendada seadust. Riigikohus on selgitanud, et „põhiseadusvastase õigusselgusetusega oleks tegemist, kui normide

¹¹ Vt ka I. Pilvingu doktoritöö „Haldusakti siduvus“, Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 68.

tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning kui selline selgusetus takistab seadusest tulenevaid kohustusi kindlaks teha ning täita“ (RKPJKo, [5-18-4/10](#), p 61, RKPJKo, [3-4-1-23-15](#), p 98). Muinsuskaitseala põhimääruste kohaldamisel sellist õigusselgusetust abstraktselt hinnates pigem ei kaasne.

Õigusselgust hinnates tuleb arvestada ka sätte adressaati ja tagajärge (RKPJKo, [3-4-1-17-08](#), p 27). MuKS § 91 lõike 2 adressaadid on eelkõige muinsuskaitseadust rakendavad ametiisikud, kes peaksid aru saama, kas säte on isiku suhtes ebasoodne ja ühtlasi seadusega vastuolus. Muinsuskaitseadust rakendavad ametiisikud peavad sel juhul omal algatusel jätma seadusega vastuolus oleva muinsuskaitseala põhimääruse sätte kohaldamata ja selle asemel kohaldama isikule soodsamat seadusesätet. Muinsuskaitseaduses sätestatud nõuete alusel on võimalik ette aimata, milliseid nõudeid tuleb haldusakte andes järgida.

Kuigi MuKS § 91 lõike 2 adressaadina on tõenäoliselt silmas peetud eelkõige muinsuskaitseadust rakendavat ametiisikut, võib seda järgida ka muinsuskaitsealal asuva kinnisasja omanik. Kinnisasja omanik võib ka ise hinnata muinsuskaitseala põhimääruse sätete kooskõla seadusega ja leida, et mõni selle sätte on seadusega vastuolus. Ei saa välistada, et ta tõlgendab õigusakte valesti, teeb eksliku järelduse ning jätab tegelikult kehtiva nõude järgimata. Seega võib MuKS § 91 lg 2 ohustada muinsuskaitseala kaitse eesmärke ja isikule kaasa tuua väärtemenetluse või muu riikliku sunnivahendi rakendamise. Seetõttu tuleks muinsuskaitseala põhimäärusi käsitleda tervikuna kehtivate haldusaktidena ja neis tulenevate nõuete järgimata jätmist hinnata koostöös Muinsuskaitseametiga iga kord eraldi, nii nagu on ette nähtud MuKS § 97 lõikes 3.

Loodan, et neist selgitustest on abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Muinsuskaitseamet