



Õiguskantsler

Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 06.07.2022 nr 5-22-5/2

Meie 05.09.2022 nr 9-2/221049/2204589

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-5**

Austatud Riigikohtu esimees

Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-5 on küsimus selles, kas planeerimisseadus on piisavalt selge, et kohalik omavalitsus saab vajaduse korral üldplaneeringus näha ette kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks mõeldud piirangud metsa majandamisele. Peale selle on Põlva Vallavolikogu oma taotluses küsinud, kas riik peaks kohalikule omavalitsusele ette nägema vahendid selleks, et omavalitsus saaks hüvitada üldplaneeringuga seatavaid omandipiiranguid.

Leian, et kõnealusel juhul põhiseadusvastast õigusselgusetust ei ole ning kohaliku omavalituse põhiseaduslikke tagatise ei ole rikutud. Taotluses nimetatud probleeme on võimalik lahendada kehtivaid õigusnorme järgides põhiseaduspäraselt.

Kohalikul omavalitsusel on õigus seada üldplaneeringus raiepiiranguid kohaliku kultuuripärandi kaitseks. Üldplaneeringus võib ette näha mitmesuguseid omandikitsendusi ning nende puhul kohalduvad kõik Eesti õiguse asjakohased põhimõtted ja õigusnormid. Üht spetsiifilist üldplaneeringuga lahendatavat ülesannet ja selle ülesande täitmiseks vajalikku omandipiirangut – raiepiirangut – ei pea käsitlema erandlikuna ja teistest piirangutest olulisemana.

Riikliku tähtsusega kultuuripärandit peab kaitsma ja selleks vajalikke piiranguid seadma Muinsuskaitseamet. Kui tegu on kohaliku tähtsusega pärandiga, otsustab selle kaitsmise üle kohalik omavalitsus.

Iga piirangu kehtestamisel tuleb tagada selle proportsionaalsus. Ei ole välistatud, et mõne õiguspärasel eesmärgil seatud omandipiirangu puhul on võimalik proportsionaalsus tagada üksnes omanikule hüvitist makstes. Sellest ei järeldu siiski nõuet, et piirangu kehtestamist võimaldav seadus – kõnealusel juhul planeerimisseadus – peaks sisaldama täpsemaid reegleid, kas ja kuidas tuleb planeeringuga kaasnevat omandipiirangut hüvitada.

Kohaliku kultuuripärandi kaitsmine on kohaliku elu küsimus ehk omavalitsuslik ülesanne ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 154 lg 1). Omavalitsusliku ülesande täitmise kulu tuleb katta kohalikule omavalitsusele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud tulust. Põlva Vallavolikogu ei ole oma taotluses veenvalt näidanud, et kohaliku elu küsimuste lahendamiseks mõeldud tulud ei võimalda vajaduse korral maksta kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks seatud piirangute eest hüvitist.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## I. Taotlus ja selle lubatavus

1. Põlva Vallavolikogu palus kontrollida [planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 75 lõike 1 punkti 17 põhiseaduspärasust. Volikogu on leidnud, et see norm on põhiseadusvastaselt ebaselge ja seetõttu pole kohalikul omavalitsusel võimalik rakendada kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamiseks abinõusid ega määrata kultuuripärandi kaitseks üldisi kasutustingimusi.

2. Alternatiivse võimalusena taotles Põlva Vallavolikogu, et kohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks asjaolu, et puudub norm:

- mille alusel oleks kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada üldplaneeringuga raiepiirangud kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks;
- mille alusel antakse kohalikule omavalitsusele riigieelarvest raha PlanS § 75 lõike 1 punktis 17 sätestatud õiguste elluviimiseks juhul, kui kohalik omavalitsus seab üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks.

[3. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) §-s 7 on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada taotluse tunnistada seadus või selle säte kehtetuks üksnes siis, kui seadus või selle säte on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Seejuures peab volikogu taotluse esitamise otsuse tegema oma koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 45 lg 5). Peale selle peab volikogu olema kiitnud heaks ka taotluse lõppteksti. Õigustloova akti, seega ka õigusnormi puudumise vaidlustamise õigust võib järeldada nii PSJKS §-st 4 kui ka Riigikohtu praktikast (RKÜKo, 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 74; RKPJKo, 28.10.2014, [3-4-1-26-14](#), p 47.1).

4. Taotluse lubatavuse formaalsed eeldused on täidetud. Taotluse on esitanud Põlva Vallavolikogu, kes kiitis taotluse teksti heaks oma koosseisu häälteenamusega. Volikogu kiitis taotluse heaks 16.06.2022 istungil 21 poolthäälega ([protokoll nr 1-1/6](#)). Põlva Vallavolikogu on 27-liikmeline.

5. Taotluse lubatavuse materiaalne eeldus on täidetud. Taotluses on väidetud PS § 154 lõikest 1 tulenevate kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riivet. PS § 154 lõikega 1 on antud kohalikule omavalitsusele enesekorraldusõiguse tagatis, s.o otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel. See põhiseaduse säte hõlmab muu hulgas ka kohaliku omavalitsuse finantstagatist ehk õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ning õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. PS § 154 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel õigus sellelegi, et talle seadusega pandud riiklike ülesandeid rahastatakse riigieelarvest (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 74). Omavalitsusüksusel peab olema võimalus end kohtus kaitsta, kui seadusega pandud riiklike ülesannete täitmist rahastatakse ebapiisavalt (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 74).

## II. Kohaliku kultuuripärandi kaitsmise võimalused planeerimisseaduses

6. PlanS § 75 lõike 1 punktis 17 on ette nähtud, et üldplaneeringuga määratakse kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmed, sealhulgas selle üldised kasutustingimused. PlanS § 75 lõike 2 järgi lähtutakse üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist.

7. Kui üldplaneeringus seatakse kultuuripärandi kaitseks omandipiiranguid metsale, tuleb arvestada kõiki samu põhimõtteid ja nõudeid, mis kohalduvad üldplaneeringus mistahes muu

omandipiirangu seadmisel. Autonoomia annab kohalikule omavalitsusele õiguse ja paneb ka kohustuse kaitsta kohalikku kultuuripärandit.

8. Ristipuud ja -metsad on kohaliku elava kultuuritraditsiooni osad ja neid oleks kohane kaitsta kohaliku tähtsusega kultuuripärandina. Üldplaneeringus saaks ette näha ristipuude ja -metsade kaitseks tingimusi, sh seada raiepiiranguid, mis kaitseks ristipuid tuulemuru eest. See võib tähendada seda, et ristipuude ümber tuleb luua kaitsetsoon, kus puude raie on piiratud.

9. Kultuuripärandi kaitseks saab kohalik omavalitsus üldplaneeringus kehtestada pärandit säilitavad kasutustingimused (PlanS § 75 lg 2) ning seadus ei takista vallas selle ülesande täitmist. Kui kultuuripärandi kaitseks tuleb kehtestada sellised omandi kasutustingimused, mis oluliselt piiravad või välistavad omandi kasutamist, siis tuleb vajaduse korral need piirangud omanikule hüvitada (PS § 32), et tagada piirangu proportsionaalsus.

10. Omandipiiranguga seotud võimalik hüvitamiskohustus ei väära piirangu üle otsustamise õigust. Otsustajal tuleb alati arvesse võtta otsustamisega kaasnevaid tagajärgi ja kaaluda sellega seotud huve. Kui otsustaja poleks seotud enda otsuse tagajärgedega (muu hulgas ka rahaliselt), siis muudaks see otsused juhuslikuks ning otsustajal polekski põhjust erinevate ja ka vastanduvate huvide vahel tasakaalu otsida. Erinevate huvide tasakaalustamine on samas oluline planeerimise põhimõtte (PlanS § 10), mis rakendubki eeskätt seeläbi, et selgitatakse välja huvid ja püütakse planeeringulahenduses leida nende vahel tasakaal. On täiesti mõeldav, et huvide tasakaal saavutatakse omandipiirangu hüvitamisega. Kahtlemata oleks planeerimise põhimõtetega ja hea halduse tavaga (PS § 14) kooskõlas see, kui piirangute seadmisel saavutatakse puudutatud isikuga võimalikult suures osas üksmeel, kuid seda ei saa pidada planeeringu kehtestamise eeltingimuseks. PlanS § 74 lõige 3 sellist tingimust ei sea. Planeerimisseadus nõuab, et puudutatud isik tuleb kaasata planeeringumenetlusse ning tema ettepanekuid tuleb arvestada, kui võimalik, või need arvestamata jätta, kui selleks on kaalukas põhjus. Veel tuleb silmas pidada, et kui puudutatud isiku ettepanekuid ei arvestatud, siis võib ta kasutada kõiki õiguskaitsvahendeid. See tähendab, et tal on õigus kehtestatud planeeringu ka vaidlustada või nõuda kahju hüvitamist või omandi avalikes huvides omandamist.

11. Üldplaneeringuga kaasnevate kitsenduste puhul võidakse kahju hüvitada [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) alusel. Kui kinnisasja on vaja omandada riigi huvides, on kinnisasja omandaja riik. Kinnisasja omandamise menetluse ja sellega kaasneva hüvitiste maksmise korraldab riigi huvi korral mõni riigiasutus (KAHOS § 6 lg 1 ja 2). Kinnisasja omanikul on õigus ka ise nõuda kinnisasja avalikes huvides omandamist õiglase ja kohe makstava tasu eest, kui kehtestatud kitsendused ei võimalda tal oma kinnisasja edasi kasutada senise sihtotstarbe kohaselt (KAHOS § 4 lg 3). See võib olla vajalik siis, kui pärast omandipiirangu kehtestamist ei alustata riigi või kohaliku omavalitsuse algatusel kohe kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlust.

12. Riikliku tähtsusega kultuuripärandit peab kaitsma ja selleks vajalikke piiranguid seadma Muinsuskaitseamet. Kui Muinsuskaitseamet ei pea vajalikuks riiklikult kultuuripärandit kaitsta, siis ka sellest nähtub, et tegemist võib olla kohaliku tähtsusega pärandiga, mille kaitsmise üle on õigus otsustada kohalikul omavalitsusel.

13. Kokkuvõtteks - PlanS § 75 lõike 1 punkt 17 ei ole õiguslikult ebaselge. See norm ei takista üldplaneeringuga kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks piirangute, sh raiekeelu või – piirangute seadmist.

14. Õigusselgus tähendab, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et sellel, kes peab seadust täitma, oleks võimalik mõista oma õigusi ja kohustusi, ning mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 141). Põhiseadusvastase õigusselgusetusega on tegemist üksnes siis, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab kohalikul omavalitsusel oma seadusest tulenevate kohustuste mõistmist ning täitmist (RKPJKo 14.10.2015, [3-4-1-23-15](#), p 98; 18.01.2019, [5-18-4](#), p 61).

15. Kui kohaliku omavalitsuse volikogu taotleb õigusakti kehtetuks tunnistamist selle tõttu, et õigusakt on vastuolus õigusselguse põhimõttega, peab ta selgitama, kuidas õigusselgusetus kahjustab mõnd kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist (RKPJKo 15.12.2008, [3-4-1-14-08](#) p 29). Põlva Vallavolikogu taotluses ei ole sisuliselt põhjendanud, kuidas PlanS § 75 lõike 1 punkt 17 või sellega kaasnev väidetav õigusselgusetus rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist. Ei ole veenvalt põhjendatud ka õigusselgusetuse olemasolu.

16. Arvestada tuleb ka sellega, et normide rakendaja on kohalik omavalitsus, kelle ametnikud on asjakohase ettevalmistusega avalikud teenistujad ja kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamisraskused (RKPJKo 19.03.2009, [3-4-1-17-08](#), p 27).

17. Võib eeldada, et üldplaneeringu menetlusega seotud vallaametnikud on võimelised üldplaneeringu menetluses kerkivaid küsimusi lahendada kehtiva õigusega kooskõlas. Tuleb siiski mõnnda, et kohtupraktikas antavad tõlgendused ja selgitused võivad aidata vaidlusi ennetada ja lahendada.

18. Taotlusest ja selle lisast 5 võib aimata, et õigusliku ebaselguse allikas on üldplaneeringu menetluses Eesti Erametsaliidu esitatud metsaseaduse (MS) §-le 23<sup>1</sup> tuginev väide, mille järgi tohib metsa majandamisele seada planeeringuga piiranguid üksnes kokkuleppel maaomanikuga ja samuti tuleks omanikule hüvitada saamata jäänud tulu (taotluse punktid 12 ja 33).

19. Kõnealusel juhul on MS §-le 23<sup>1</sup> omistatud väär tähendus. MS § 23<sup>1</sup> ei ole õige tõlgendada nii, et mistahes muud, sättes nimetatud piirangud, mis võivad laieneda muu hulgas metsa majandamisele, on keelatud või et neid võib kehtestada planeeringuga üksnes eelneval kokkuleppel maaomanikuga. Vastupidine järeldus tähendaks, et ka väga oluliste õigushüvede kaitseks – näiteks inimese elu ja tervise kaitseks (nt liiklusohutuse tagamiseks) – ei tohi planeeringuga piiranguid seada, kuna neid eesmärke ei ole MS §-s 23<sup>1</sup> nimetatud. Metsa majandamise piirangud ei pruugi tähendada raiepiirangut, vaid need võivad tähendada ka vastupidist, näiteks kohustust, et puud tuleb maha raiuda teatud tingimustel: näiteks siis, kui puud on kindla kõrgusega või suuremal alal, kui maaomanik sooviks. Kuna MS § 23<sup>1</sup> on väga piiratud kohaldamisalaga, ei keela see norm kohalikul omavalitsusel seada üldplaneeringus metsa raiele piiranguid, et kaitsta kohaliku tähtsusega kultuuripärandit. Seega ei ole Põlva Vallavolikogu taotluse alusel võimalik tunnistada põhiseadusvastaseks normi puudumist, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel seada üldplaneeringus kohaliku kultuuripärandi kaitseks tingimusi.

20. MS § 23<sup>1</sup> võib olla kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia kitsendamise tõttu põhiseaduslike tagatistega vastuolus osas, milles see nõuab, et üldplaneeringus asula ja elamu kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule, lumetuisu või tuleohu vähendamiseks ja metsatulekahju leviku tõkestamiseks võib kohalik omavalitsus piiranguid seada üksnes kokkuleppel maaomanikuga. Kahtlemata pakub MS § 23<sup>1</sup> järgi nõutav kokkulepe maaomanikule oma huvide

kaitseks paremaid võimalusi, kuna sisuliselt tähendab see maaomaniku vetoõigust avalike huvide kaitse vastu. Selleks et maaomanik oleks kavandatavatest piirangutest teadlik, ei pea nõudma temaga eelneva kokkuleppe saavutamist.

21. Kui planeeringuga tahetakse kehtestada piirang, mis varem sellele kinnisasjale ei laienenud, siis tuleb kinnisasja omanik kaasata planeeringumenetlusse (PlanS § 76 lg 2). Tuleb arvestada omaniku ettepanekuid planeeringu sisu kohta ja kui neid ei ole võimalik arvesse võtta, siis tuleb põhjendada, miks need jäetakse arvestamata. Kui planeeringust lähtuv omandipiirang on sedavõrd intensiivne, et see välistab igasuguse omandi kasutamise ning tuleb seetõttu omanikule hüvitada, siis tagab piirangu proportsionaalsuse piirangu intensiivsusele vastav hüvitis. Taotluses ei ole soovitud MS § 23<sup>1</sup> põhiseadusele vastavuse kontrolli. Seetõttu ei ole siinkohal vajalik selles küsimuses lõplikku seisukohta kujundada.

22. Metsaseadusest järeldub, et kui üldplaneeringus on kehtestatud raiepiiranguid, siis neid peab Keskkonnaamet arvesse võtma metsateatise menetluses (MS § 41 lg-d 7 ja 8). Raie on lubatud üksnes õigusakte (sh planeeringut) arvestades. Samas ei saa välistada rakendusprobleeme, kui metsateatise registreerimisel ei eeldata halduspraktikas üldplaneeringust tulenevate piirangute kontrollimist.

23. Kohalikul omavalitsusel on võimalik tagada üldplaneeringus sätestatud piirangute järgimine ka lisaabinõudega: võimalikud on nii eraõiguslikud lahendused (nt servituudi seadmine) kui ka avalik-õiguslikud abinõud (sundvaldus, avalikes huvides võõrandamine) või Keskkonnaameti teavitamine üldplaneeringuga sätestatud raiepiirangutest, et metsateatise registreerimisel saaks Keskkonnaamet nendega arvestada.

### **III. Kohaliku omavalitsuse finantsgarantii riive**

24. Taotluses on väidetud, et põhiseadusega on vastuolus asjaolu, et puudub norm, mis tagaks kohalikule omavalitsusele rahalised vahendid üldplaneeringuga kohaliku kultuuripärandi kaitseks seatud omandipiirangute hüvitamiseks. Sellega on Põlva Vallavolikogu arvates riietatud kohaliku omavalitsuse finantsgarantiid, kui kohalik omavalitsus peab hüvitama riiklikes huvides seatud omandipiiranguid. Kohaliku omavalitsuse finantsgarantii tuleneb PS § 154 lõikest 1 kohalike ülesannete täitmisel ja ka PS § 154 lõike 2 järgi riiklike ülesannete täitmisel.

25. Kõnealusel juhul ei ole normi puudumine põhiseadusega vastuolus. PS § 154 lõikest 1 ei tulene, et olemuselt kohaliku elu küsimuse lahendamiseks peab riigieelarvest ette nägema piisavad rahalised vahendid. Üldplaneeringu kehtestamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses ning ka kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks üldplaneeringus tingimuste seadmine on omavalitsuslik ülesanne. Vastuolu ei ole ka PS § 154 lõikega 2, kuna on olemas normid, mille alusel kohalik omavalitsus saab nõuda riiklikes huvides seatud piirangute hüvitamiseks makstud tasud regressi korras riigilt tagasi.

26. Riigikohus on 8. veebruari 2022 otsuses nr [5-21-18](#) selgitanud (p 33), et PS § 154 lõikes 1 tagatud kohaliku omavalitsuse õigus saada piisavalt raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise üldine tase peab olema vastavuses omavalitsusüksusele pandud ülesannete mahuga (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 65). Omavalitsuse tulubaasi kujunemist reguleerivad omavalitsuslike ülesannete täitmiseks erinevad õigustloovad aktid, eelkõige tulumaksuseadus. Põhiseaduses ei ole ette nähtud, et riik peab reguleerima iga kohaliku ülesande täitmise rahastamist eraldi normidega (RKPJKo 14.10.2015, [3-](#)

[4-1-23-15](#), punktid 89–90). Kuna omavalitsusüksuse kohalike ülesannete rahastamist tuleb vaadata kogumis, ei pea uue omavalitsusliku ülesande kehtestamine või olemasoleva ülesande reformimine automaatselt tähendama kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi suurenemist ning sellest ei saa ka teha järeldust omavalitsusüksuse kulude suurenemise või omavalitsusüksuse rahastamise põhiseadusvastasuse kohta (RKPJKo 14.10. 2015, [3-4-1-23-15](#), 91).

27. Taotluses ei ole põhjendatud, miks kohaliku omavalitsuse tulubaas ei võimalda täita omavalitsuslikke ülesandeid ja hüvitada vajadusel üldplaneeringuga kaasnevaid omandipiiranguid. Kui võtta lähtekohaks taotluse lisas näitena mainitud Natura aladel makstav kompensatsioon (110 eurot hektari kohta), siis on kaheldav, et Põlva valla tulubaas ei võimalda vajadusel metsaomanikele üldplaneeringuga kehtestavate omandipiirangute talumise eest hüvitist maksta. Ristipuude ja –metsade kaitse ei hõlma tõenäoliselt väga suurt maa-ala ning vajalikud piirangud ei pruugi olla samavõrd ranged kui Natura aladel. Ka võib paljudel juhtudel piirangutega hõlmatud metsamaa kuuluda riigile ning on kaheldav, kas sellisel juhul tuleks kompensatsiooni maksmise nõue üldse päevakorrale.

28. Kuigi üldplaneeringu kehtestamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses, võib üldplaneering sisaldada omandipiiranguid, mis on lisatud riigi nõudel ja avalikes huvides (nt transpordimaaga seotud piirangud). Kuigi kohalik omavalitsus peab ka selliste piirangutega tegelema, ei tähenda see, et nende hüvitamise kulu jääks kohaliku omavalitsuse kanda. On olemas õigusnormid, mille alusel saab kohalik omavalitsus nõuda riigilt omandipiirangute hüvitamiseks makstud tasu kompenseerimist.

29. Kahju hüvitamisel võivad rakenduda erinevad reeglid. Üldplaneeringu puhul võib kõne alla tulla kahju hüvitamise nõue RVastS § 16 alusel (õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju) ning kohalikul omavalitsusel võib olla võimalik esitada regressinõue teise avaliku võimu kandja vastu, kelle huvides ja taotlusel vastav omandipiirang üldplaneeringusse lisati (RVastS § 19 lg 1).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise