



Riigikohus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

Teie 03.11.2021 nr 5-21-18/2 (PSJV nr 5-21-18)

Meie 23.11.2021 nr 1-7/333-1

kantselei@riigikohus.ee

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18

Eesti Linnade ja Valdade Liit, olles tutvunud Jõelähtme Vallavolikogu taotlusega **kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse** (KAHOS) § 39 lg 1, § 39 lg 7 p 2, § 39 lg 7 p 3 ja 4, § 39 lg 5, § 40 lõike 5 ja § 40 lg 8 ning **asjaõigusseaduse rakendamise seaduse** (AÕSRS) § 15⁵ lg 4 põhiseadusega (PS) vastuolu tõttu kehtetuks tunnistamiseks või alternatiivselt tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigusloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksusele eeltoodud sätete või mõne nende alusel pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, on järgmisel arvamusel.

Kokkuvõtvalt on Jõelähtme vald seisukohal, et KAHOSE § 39 lg-d 1 ja 5, lg 7 p-d 2, 3 ja 4, § 40 lg-d 5 ja 8 ning AÕSRS § 15⁵ lg 4 on vastuolus PS §-ga 154, kuna need näevad kohalikule omavalitsusele ette riiklike ülesannete täitmise, mis seisneb riiklike ülesandeid täitvate võrguettevõtjate taotlusel sundvalduste seadmises, sh sundvalduste tasude ning kahjuhüvitiste määramises, ja riik selliseid tegevusi kohalikele omavalitsustele riigieelarvest ei hüvita.

Toetame Jõelähtme valla taotlust selles osas, et KAHOSE § 39 lg 1 tuleks tunnistada PS § 154 lg-ga 2 vastuolus olevaks osas, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust seada sundvaldus AÕS § 158¹ lg-s 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumiseks AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud isiku või riigi kasuks või alternatiivselt tunnistada PS-ga vastuolus olevaks selliste õigusloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksusele eeltoodud sättega pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

1. Nõustume Jõelähtme vallaga selles, et AÕS § 158¹ lg-s 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud isiku kasuks sundvalduste seadmine, sh sundvalduse tasude ning kahjuhüvitiste määramine ei ole kohaliku omavalitsuse, vaid riiklik ülesanne.

Kinnisasjale sundvalduse seadmist reguleerib KAHOSE § 39, mille kohaselt otsustab sundvalduse seadmise isik, kelle pädevuses on ehitusseadustiku kohaselt välja anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine. Ehitusseadustiku § 39 lg 1 kohaselt annab ehitusloa kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. KAHOSE § 40 sätestab erisuse sundvalduse seadmisel tehnovõrgu ja -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks ning selle lg 1 kohaselt seatakse AÕS § 158¹ lg-s 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks KAHOSes sätestatud eeldustel sundvaldus AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud isiku kasuks.

AÕS § 158¹ lg 1¹ kohaselt on tehnovõrk või -rajatis ehitatud avalikes huvides, kui selle kaudu osutatakse avalikku teenust ja see kuulub isikule, kellele laieneb elektrituruseaduse § 65 lg-s 1

sätetatud kohustus või kes on vee-ettevõtja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tähenduses või võrguettevõtja kaugkütteseaduse või maagaasiseaduse tähenduses või vastavas piirkonnas tegutsev võrguettevõtja kaugkütteseaduse tähenduses või kui selle kaudu osutatakse üldkasutatavat elektroonilise side teenust elektroonilise side seaduse tähenduses, samuti riikliku või kohaliku omavalitsuse üksuse keskkonnaseire ehitist.

[Tsiiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu](#) (1067 SE), millega täiendati AÕS-t §-ga 158¹, seletuskirjas on nimetatud sätte lisamist selgitatud sellega, et senine AÕS § 158 annab üldnormi tehnovõrkude talumiseks, siis paragrahvid 158¹ ja 158² kehtestavad regulatsiooni avalikes huvides ehitatud tehnovõrkude ja -rajatiste kohta. Avalik-õigusliku tehnorajatise talumiskohustuse tekkimine on materiaalõiguslike eelduste läbi seotud subjektsusega – talumist avalikes huvides saab nõuda üksnes loetus toodud isik. Avalikes huvides võrguteenuse osutajateks on võrguettevõtted, kellele on seadusega pandud kohustus teenust osutada. Teenuse osutamise kohustus tuleneb neil kas lepingust (universaalteenuse osutamise leping), kohaliku omavalitsuse volikogu otsusest vee-ettevõtja tegevuspiirkonna määramise kohta või näiteks välja antud tegevuslubadest. Järelikult peab riik õigusaktides sätestama instrumendid, et võrguteenuse osutaja vastavat teenust osutada saaks. Avalikes huvides ehitatud tehnorajatiste talumiskohustuse kehtestamise eesmärgiks on üldine elektri-, gaasi ja muude ühenduste tagamine, mis annavad avalikkusele võimaluse tarbida elektrit, gaasi, vett, soojust ja muid teenuseid. Regulatsioon hõlmab selliseid tehnorajatisi, mis on ette nähtud teatud hüve viimiseks tarbijani (elekter, gaas, soojus, vesi, side) või tarbijatele teatud hüve kasutamise võimaldamine (näiteks kanalisatsioon). Kui üldnormi kohaselt hinnatakse tehnovõrgu rajamisel ainult seda, kas konkreetset kinnisasja koormamata muutub tehnovõrgu rajamine ülemäära kulukaks, siis avalikes huvides tehnovõrgu ehitamisel vaadeldakse ka seda, kuidas oleks tehniliselt kõige otstarbekam võrku rajada, st hinnatakse ka tehnovõrgu rajamise tehnilisi lahendusi.

[KAHOSe eelnõu](#) (598 SE) seletuskirja kohaselt on sundvalduse puhul tegemist haldusaktiga seatava avalik-õigusliku seadusjärgse kitsendusega AÕS § 141 lg 1 mõistes, mis kehtib kinnisasja igakordse omaniku suhtes kinnistusraamatusse kandmata. 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. Seaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et sundvalduse seadmise otsustuspädevus antakse isikule, kellel on õigus välja anda ehitusluba ja kelleks on üldjuhul kohalik omavalitsus. Kuna ehitustegevus ning selleks vajalike lubade välja andmine ja sundvalduse seadmine on omavahel seotud, on põhjendatud otsustamispädevuse sidumine isikuga, kelle pädevuses on ehitustegevuse koordineerimine.

Seega on seadusandja üheselt määratlenud, et AÕS § 158¹ reguleerib tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustust riiklikes huvides, et tagada võrguettevõtetele seadusega pandud kohustuste täitmine. AÕS § 158¹ lg 1 kohaselt tekib samas lõikes sätestatud talumiskohustus kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmiselega. Sisuliselt tähendab see AÕS § 141 lg-s 1 sätestatud seadusjärgse kitsenduse seadmist. Sellest tulenevalt ei saa nimetatud talumiskohustuse kui seadusjärgse kitsenduse tekkimise eelduseks oleva sundvalduse seadmise ülesande täitmine oma olemuslikult olla kohaliku omavalitsuse, vaid riiklik ülesanne.

2. Nõustume Jõelähtme valla taotluses väidetuga selles osas, et KAHOSE § 39 lg 1 on vastuolus PS § 154 lg-ga 2 osas, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust seada sundvaldus AÕS § 158¹ lg-s 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumiseks AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud isiku või riigi kasuks. Kahtlusi tekitab KAHOSE § 39 lg 1 ülejäänud osas ning KAHOSE § 39 lg 5, lg 7 p-de 2, 3 ja 4, § 40 lg-te 5 ja 8 ning AÕSRS § 15⁵ lg 4 PS-ga vastuolus olevaks tunnistamine.

PS § 154 lg 1 kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lg 2 esimese lause kohaselt võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega ning teise lause kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest.

Jõelähtme vald märgib taotluses, et sundvalduste seadmisega ja sellest tekkivate finantsmõjude osas ei hüvita riik kohalikule omavalitsusele sundvalduse seadmisega seotud tegevuste kulusid ega sundvalduste seadmise järel ehitatavatest tehnorajatistest omavalitsusele tekkivaid kulusid, sh sundvalduse seadmisega seonduvaid kulusid ja sundvalduse tasu määramisega seonduvaid kulusid. PS §-st 154 tulenev omavalitsusüksuse õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklikud kohustused oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest, kaitseb omavalitsusüksust selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama omavalitsuslike kohustuste täitmiseks ette nähtud raha. Seega on PS § 154 lg-ga 2 vastuolus olukord, kus omavalitsusüksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete täitmiseks mõeldud vahendite arvelt või tegema valiku, milliseid kohustusi täita.

Jõelähtme vald viitab taotluses Riigikohtu otsusele nr 3-4-1-8-09, milles Riigikohus on rõhutanud, et omavalitsusüksus võib nõuda, et kohus tunnistataks PS § 154 lg-ga 2 vastuolus olevaks sellise regulatsiooni puudumise, mis tagaks omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täieliku rahastamise riigieelarvest. Samuti tekib omavalitsusüksusel, kellele ei ole riikliku ülesande täitmiseks vajalikku raha eraldatud, PS § 154 lg 2 alusel õigus nõuda riigilt kohtu kaudu riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha. Seega nõuab PS § 154 lg 2, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus tõendada, et talle riiklike kohustuste täitmiseks laekuv raha ei kata riiklike kohustuste täitmiseks vajalikke kulusid.

Riik ei ole KAHOSE §-ga 39 kohalikele omavalitsustele pandud riikliku ülesande (seada asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks sundvaldusi) täitmiseks kehtestanud regulatsiooni, mis tagaks kohalikele omavalitsustele selle riikliku kohustuse täitmise rahastamise riigieelarvest.

KAHOSE § 39 reguleerib sundvalduse seadmist üldisemalt, kui vaid avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiseks (näiteks avalikes huvides kohaliku omavalitsuse kasuks eratee ja muude ehitiste avaliku kasutamise tagamiseks), mis on vajalikud nii riiklike kui kohalike omavalitsuste ülesannete täitmiseks ning KAHOSE § 40 reguleerib sundvalduse seadmist ka riigi ja kohalike omavalitsuste huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiseks (nagu näiteks tänavavalgustus, sadeveekanaliseerimine ja AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud kohaliku omavalitsuse üksuse keskkonnaseire ehitis).

Sellest tulenevalt KAHOSE § 39 lg 1 on PS § 154 lg-ga 2 vastuolus üksnes osas, mis puudutab AÕS § 158¹ lg 1 viimases lauses nimetatud sundvalduse seadmist (AÕS § 158¹ lg-s 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamist AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud isiku

kasuks). Ülejäänud sätted, mille PS-ga vastuolus olevalks tunnistamist Jõelähtme vald taotleb, reguleerivad nõudeid sundvalduse seadmise haldusakti sisule ja sundvalduse seadmise menetlust, mida tuleb järgida ka muudel riigi ja kohalike omavalitsuste huvides riigi ja kohalike omavalitsuste kasuks sundvalduste seadmise juhtudel. Seetõttu ei ole võimalik toetada KAHOSE § 39 lg 5, lg 7 p-de 2, 3 ja 4, § 40 lg-te 5 ja 8 ning AÕSRS § 15⁵ lg 4 PS-ga vastuolus olevalks tunnistamist.

3. Nõustume Jõelähtme vallaga selles osas, et AÕS § 158¹ lg-s 1¹ nimetatud isikute kasuks sundvalduse seadmise menetlemisega suurenes kohalike omavalitsuste halduskoormus ning kaasnes taotluse punktides 3.1 kuni 3.8 välja toodud kulude kandmine kohalike omavalitsuste poolt.

KAHOSse § 2 lg-st 3 koostoimes KAHOSse § 39 lg-ga 2 tuleneb, et kõik kinnisasjale sundvalduse seadmisega seotud kulud tuleb kanda kohalikul omavalitsusel kui sundvalduse seadjal. Seaduses puudub erisäte selle kohta, et avalikku teenust osutava võrguettevõtja või riigi kasuks sundvalduse seadmisel tasub sellega seotud kulud võrguettevõtja või riik.

Toetame taotluses märgitud, et sundvalduse seadmisega kui riikliku ülesande täitmisega kaasnevad kulud tuleb kohalikele omavalitsustele hüvitada.

Tagasiside kohalikele omavalitsustelt kinnitab, et praktikas on tavapärane, et tehnovõrkude ja -rajatiste (tulevased) omanikud ei analüüsi piisavalt sundvalduse seadmise eeldusi – et puudub muu tehniliselt ning majanduslikult otstarbekam võimalus tehnovõrguga või -rajatisega liituda sooviva isiku tarbimiskoha ühendamiseks tehnovõrguga või -rajatisega või tehnovõrgu või -rajatise arendamiseks (AÕS § 158¹ lg 1) ja et tehnovõrgust või -rajatisest tulenev kitsendus ei ole kinnisasja omanikule oluliselt suurem kui avalik huvi tehnovõrgu või -rajatise vastu ja ei ole olemas võimalust ehitada tehnovõrk või -rajatis nii, et teise kinnisasja omanik ei satu samaväärsesse või halvemasse olukorda (AÕS § 158¹ lg 2). Eeldatakse, et seda teeb kohalik omavalitsus. Samuti ei püüa tehnovõrgu või -rajatise omanik saavutada eelnevalt kinnisasja omanikuga kokkulepet sundvalduse tasu osas (KAHOSse § 40 lg 5). Kuna valdavalt kokkulepe sundvalduse tasu osas puudub, peab selle ja võimaliku täiendava hüvitise suuruse otsustama kohalik omavalitsus ning kuulama selleks ära mõlemad osapooled. Sageli on sundvalduse seadmise taotlused ebakorrektsed ja ebaõigete või puudulike andmetega, mis tingib taotluse puuduste kõrvaldamiseks korduva tagastamise. Sageli tuleb anda kinnisasja omanikele selgitusi sundvalduse seadmise kohta, mis on ajamahukas.

Tehnovõrkude omanikud eelistavad sundvalduse seadmise taotluse esitamist sellele, et sõlmida maaomanikega kokkuleppeid. Kui kohalik omavalitsus ei rahulda põhjendamatuid taotlusi, kaasneb ka sellega omavalitsusele suur töökoormus, kuna mitterahuldamist on vaja põhjendada. Sageli selgub, et sundvalduse taotleja ei soovi pingutada läbirääkimiste pidamisel maaomanikega ning leiab, et lihtsam on esitada sundvalduse seadmise taotlus, seega kogu koormuse võtab enda peale kohalik omavalitsus.

Nii nagu Jõelähtme Vallavolikogu on oma taotluses märkinud sundvalduse seadmisega kaasnevad kulud kohalikele omavalitsusele. Väga tihti peab lisaks tähitult edastatud teatele avaldama teateid üleriigilise levikuga ajalehes, mis toob täiendavaid kulutusi. Nendes valdkondades, mille puhul ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust tagada kohaliku elu korraldamine, puudub omavalitsusel ekspertteadmine, mistõttu peab omavalitsus tellima valdkonna ekspertarvamuse ning see toob samuti täiendavaid kulutusi. Kuna aga sundvalduse

seadmisega väljastatakse haldusakt, siis menetlusosaline mittedõustamisel saab pöörduda kohtusse, mis tekitab kohalikule omavalitsusele täiendava koormuse ja kulutusi. Samuti on kohalike omavalitsuste poolt märgitud, et puudub pädevus ja ka selge vajadus vastavat pädevust omada, et hinnata nt avalikes huvides rajatava elektrienergia või gaasi või sideteenuste ülekandevõrkude projekteerimise aspekte.

KAHOS § 39 lg 7 p 3 kohaselt sundvalduse seadmise otsus peab sisaldama endas ka sundvalduse tasu, mis tähendab seda, et kohalik omavalitsus peab tegema kindlaks kõik tasu määramiseks vajalikud asjaolud. Lisaks eelpoolmainitud paragrahvis peab arvestama KAHOS § 12 lg 2 sätestatuga, et kinnisasja väärtuse määramiseks peab omavalitsus vajadusel tellima hindamise kutsetunnistusega hindajalt. Vastava kvalifikatsiooni ekspertarvamuse hind on orienteeruvalt 560 eurot. Arvestades sellega, et viimase aasta jooksul on sundvalduse seadmise arv oluliselt suurenenud, siis oluliselt suureneb ka koormus kohalikule omavalitsusele.

Toetame Jõelähtme valla seisukohta, et sundvalduse seadmise taotluse esitamise eest tuleks nõuda sundvalduse taotlejalt riigilõivu tasumist (sarnaselt ehitus- ja kasutusloa menetlusele) ning põhjendatud juhtudel (nt korduvalt ebaõigete andmete esitamisel) oleks kohalikul omavalitsusel võimalik keelduda sundvalduse seadmisest. Sundvalduse taotluse esitamise eest riigilõivu tasumine koosmõjus omavalitsusele antud võimalusega jätta taotlus rahuldamata, aitaks sundvalduse taotlejat distsiplineerida ning selle tulemusena esitataks korrektsemad sundvalduse seadmise taotlused.

4. Alljärgnevalt esitame kohalikelt omavalitsustelt laekunud täpsustavad tähelepanekud.

Taotluse punktis 3.7 kirjeldatud sundvalduse allkasutusse andmise osas on välja toodud, et tingimata ei ole vajalik olemasolevat sundvaldust muuta. KAHOS § 40 lg-st 8 tulenevalt on sundvalduse allkasutusse andmine võimalik üksnes elektroonilise side teenuse osutamiseks vajaliku rajatise paigutamiseks. KAHOS § 40 lg 8 kohaselt võib tehnovõrgu või -rajatise omanik anda sundvalduse kirjalikus vormis sõlmitud lepinguga allkasutusse elektroonilise side teenuse osutamiseks vajaliku rajatise paigutamiseks kinnisasja omaniku nõusolekuta tingimusel, et lisanduva rajatise kaitsevöönd ei ületa olemasoleva rajatise kaitsevööndit. Teiste tehnovõrkude ja -rajatiste talumiseks seatud sundvalduste allkasutusse andmise õigust KAHOS ette ei näe. Elektroonilise side teenuse osutamiseks vajaliku rajatise paigutamiseks saab anda sundvalduse allkasutusse üksnes olemasoleva rajatise kaitsevööndi ulatuses ning selleks ei ole vaja muuta sundvalduse seadmise otsust.

Taotluse punkti 3.8 osas on hinnatud, et AÕSRS § 15⁵ lg-s 4 kirjeldatud olukord saab esineda üldjuhul juba sundvalduse seadmisel. AÕSRS § 15⁵ lg 4 näeb ette, et lisaks sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu ja -rajatise talumistasu suurusele on kinnisasja omanikul õigus nõuda talumistasuna selliste kantud kulude hüvitamist, mille kandmine on koormatud kinnisasja omaniku jaoks vältimatu ja mille suurus on rohkem kui üks kolmandik talumistasust.

AÕSRS-t täiendati §-ga 15⁵ AÕSRS 01.01.2019 jõustunud muudatustega. [Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse \(tehnovõrgu talumise tasu muutmise\) eelnõu](#) (405 SE) seletuskirjas on AÕSRS § 15⁵ lg 4 osas selgitatud, et näiteks kaitsevööndis puude, põõsaste ja okste raiumine, mis on kaitsevööndiga ehitise ehk tehnovõrgu omaniku õigus ja kohustus, maaomanikule kohustusi ega kulud ei tekita, elamu- või ärimaa korrashoiu kulud on eelduslikult vajalikud kinnisasja omaniku enda huvides ega anna samuti õigust nõuda täiendavat hüvitist. Täiendavat hüvitist saab nõuda näiteks sellisel juhul, kui kinnisasja omanik

maad sisuliselt kasutada ei saa, kuid peab seda siiski korras hoidma tulenevalt kohaliku omavalitsuse heakorra nõuetest.

Kuna enamik juhtudel asuvad tehnovõrgud ja -rajatised maa-all, siis üldjuhul kinnisasja omanikul sundvalduse seadmisel AÕSRS § 15⁵ lg-s 4 sätestatud kulusid ei ole. Sellised kulud saavad kõne alla tulla näiteks maapealsete kõrgepingeliinide korral, kuid sellisel juhul tuleb need välja selgitada juba sundvalduse seadmisel.

Taotluse punktis 3.9 märgitu osas on nt Tallinna linn välja toonud, et see ei ole linna jaoks praktiline probleem, kuna Tallinna linn on kujundanud praktika, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumine Tallinna linna omandis olevatel kinnistutel lahendatakse isiklike kasutusõiguste seadmisega, mis võimaldab pooltel leppida kokku palju ulatuslikemates tingimustes (sh võlaõiguslikes), kui on võimalik määrata ühepoolset haldusaktiga seatava sundvaldusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Veikko Luhalaid
ELVL tegevdirektor