



Teie 03.11.2021 nr 5-21-18/2

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Meie 18.11.2021 nr 2-16/2021/6475-3

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18

Austatud Riigikohus

Jõelähtme Vallavolikogu on esitanud taotluse tunnistada kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (edaspidi *KAHOS*) § 39 lg 1, § 39 lg 7 p-d 2–4, § 39 lg 5, § 40 lg 5 ja § 40 lg 8 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (edaspidi *AÕSRS*) § 15⁵ lg 4 kehtetuks vastuolu tõttu Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) §-ga 154. Vastuolu sisu näeb Jõelähtme Vallavolikogu asjaolus, et viidatud *KAHOSe* ja *AÕSRSi* sätted näevad kohaliku omavalitsuse üksusele ette riiklikud ülesanded, mille täitmiseks ei ole ette nähtud riigieelarvest raha eraldamist. Seega on Jõelähtme Vallavolikogu oma taotluses vaidlustanud selle, et nimetatud sätete puhul pole täidetud *PS* § 154 lg 2 teisest lausest tulenev kohaliku omavalitsuse üksuse õigus saada riiklike ülesannete täitmiseks raha riigieelarvest.

Esmalt rõhutame, et on oluline mõista, et sundvaldust ei seata kohalike või riiklike ülesannete täitmiseks nagu Jõelähtme Vallavolikogu taotlusest võib järeldada, vaid avalikes ehk üldistes huvides (*KAHOS* § 2 lg 1) ja ainult *KAHOS* § 4 lg-s 1 toodud eesmärkidel. Seega tuleb igal üksikjuhul sundvalduse seadmisel tuvastada avaliku huvi olemasolu ja sundvalduse seadmise eesmärgi vastavus *KAHOSele*, mitte aga seda, kas isik, kelle kasuks sundvaldus seatakse, täidab riiklikku või kohalikku ülesannet.

Samuti on Jõelähtme Vallavolikogu taotluses vähemalt osaliselt lähtunud käsitlesest, et kohaliku omavalitsuse üksusega pole kuidagi seotud sellised võrguettevõtjad, kes tegutsevad elektri, elektroonilise side või maagaasi edastamise ja jaotamise valdkonnas, kuid kelle osad või aktsiad ei kuulu kohaliku omavalitsuse üksusele või kellelt kohaliku omavalitsuse üksus ei telli teenust. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi *MKM*) rõhutab, et nii elektri kui maagaasiga varustamine, samuti nii telefoni- kui mobiiltelefoniteenus, aga ka andmesideteenus on elutähtsad teenused ehk teenused, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist (hädaolukorra seadus § 2 lg 4). Tehnovõrgu ja -rajatiste ehitamine on *KAHOS* § 4 lg 1 eesmärkide hulka lülitatud eesmärgiga tagada üleüldine elektri-, gaasi- ja sideühendus. Selliste kommunikatsioonidega inimeste varustamise tagamine toimub reeglina avalikes huvides ning sundvalduse seadmise menetluse kontekstis ei oma tähendust, kes on sellise teenuse osutaja omanik.

KAHOS § 39 lg 1

Kui *KAHOS* üldiselt eristab otsustuspädevust lähtudes sellest, kas tegu on riigi huviga (*KAHOS*

§ 3 lg 1) või kohaliku huviga (KAHOS § 3 lg 2), siis sundvalduse seadmise pädevus on seotud sellega, kelle pädevuses on ehitusseadustiku kohaselt välja anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine (KAHOS § 39 lg 1). Sundvalduse seadmine on MKMi hinnangul lahutamatu seotud planeerimisalase tegevuse, ehitustegevuse ja selleks vajalike lubade väljaandmisega ning eratee avalikuks kasutamiseks määramise otsustamisega järgmistel põhjustel:

1. Teatav kinnistu avalikult kasutamiseks määramise funktsioon on juba üldplaneeringul, kuhu tuleb planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 75 lg 1 p 29 kohaselt märkida *PlanS* § 75 lg 1 nimetatud ülesannete täitmiseks, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste planeeringus märgitud asukohta rajamiseks sundvalduse seadmise vajadus, samuti kallasrajale avaliku juurdepääsu tingimused (*PlanS* § 75 lg 1 p 11) ja üldised liikluskorralduse põhimõtted (*PlanS* § 75 lg 1 p 23). Seega võib olla vaja kinnistu avalikku kasutust planeerida juba üldplaneeringu tasandil. Üldplaneeringu koostamist korraldab kohaliku omavalitsuse üksus (*PlanS* § 74 lg 8). Pärast planeeringu kehtestamist on planeerimisalase tegevuse korraldajal kohustus tagada ka kehtestatud planeeringu elluviimine osas, mis puudutab talle õigusaktiga pandud ülesannete täitmist (*PlanS* § 4 lg 2 p 6).

2. Üldplaneeringut viiakse ellu detailplaneeringuga. Detailplaneeringusse tuleb märkida *PlanS* § 126 lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmiseks, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste planeeringus märgitud asukohta rajamiseks sundvalduse seadmise vajadus (*PlanS* § 126 lg 1 p 20), avalikule teele juurdepääsuteede võimalik asukoht (*PlanS* § 126 lg 1 p 4) ning avalik juurdepääs kallasrajale (*PlanS* § 126 lg 1 p 10). *PlanS* § 131 lg 3 paneb planeeringu koostamise korraldajale kohustuse tagada, et planeeringualalt oleks juurdepääs avalikult kasutatavale teele ning et muid avalikes huvides olevaid tehnorajatisi oleks võimalik nende otstarbe kohaselt kasutada. Sealhulgas peab olema tagatud ühendus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga, kui planeeringuala jääb ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise piirkonda. Detailplaneeringu koostamise korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus (*PlanS* § 124 lg 10). Pärast planeeringu kehtestamist on planeerimisalase tegevuse korraldajal (kohaliku omavalitsuse üksus) kohustus tagada ka kehtestatud planeeringu elluviimine osas, mis puudutab talle õigusaktiga pandud ülesannete täitmist (*PlanS* § 4 lg 2 p 6).

3. Kui projekteerimistingimuste, mis antakse teatud juhtudel ka detailplaneeringu kohustuse puudumise korral (ehitusseadustiku (edaspidi *EhS*) § 26), andmise käigus selgub, et nende kehtestamine võib kaasa tuua kinnisasja suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teavitab pädev asutus kinnisasja omanikku sundvalduse seadmise vajaduse ilmnenemise päevast arvates (*EhS* § 26 lg 5 ja § 27 lg 5). Projekteerimistingimuste andmisest keeldutakse, kui projekteerimistingimuste taotlus ei vasta õigusaktist või ehitise asukohast tulenevatele avalik-õiguslikele kitsendustele või projekteerimistingimuste alusel kavandatav ehitis võib ülemäära riivata kolmanda isiku õigusi (*EhS* § 32), mistõttu tuleb projekteerimistingimuste andjal välja selgitada nii olemasolevad avalik-õiguslikud kitsendused (sh sundvalduse olemasolu) kui nende seadmise võimalikkus, arvestades kolmandate isikute õigusi. Projekteerimistingimused annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (*EhS* § 28).

4. Ka ehitusloa andmisest keeldutakse, kui kavandatav ehitis ei vasta avalik-õiguslikele kitsendustele (*EhS* § 44 p 1) või kui 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 (*EhS* § 44 p 4). Ehitusloa andmisel tuleb seega arvestada kavandatava ehitise ja selle kasutamisega kaasnevaid mõjutusi tervikuna, mistõttu pole ehitusloa andmisel võimalik jätta lahendamata küsimust sellest, kuhu ehitatakse ehitise teenindamiseks vajalikud tehnovõrgud või -rajatised või kuidas on lahendatud ehitisele juurdepääs. Ehitusloa annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (*EhS* § 39 lg 1).

5. Eelnevalt esitatu näitab ilmekalt, et kuigi planeeringuga ega projekteerimistingimustega ei ole võimalik sundvaldust seada ega teed avalikuks kasutamiseks määrata, on juba planeerimisstaadiumis võimalik teha esialgne otsus selle kohta, kas küsimused lahendatakse eraõiguslike (servituut), avalik-õiguslike (sundvaldus) vahenditega või hoopis kolmandal viisil. Justiitsministeeriumi tellitud analüüsis „Juurdepääs kinnistutele“¹ on välja toodud:

¹ https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/analysys_juurdepaas_kinnistutele.pdf

„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, 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.“. Samuti on analüüsis välja toodud, et kohtupraktikast nähtub, et paljud probleemsed olukorrad on saanud alguse sellest, kui planeerimisstaadiumis ei ole näiteks juurdepääsude küsimust läbi mõeldud ja on jäetud see selge lahenduseta või ei ole valitud lahendust, mis tagaks optimaalselt erinevate huvide kaitse. Analüüsi lk-del 21 ja 22 nenditakse: „Kui vaadata, kui vähe on halduskohtupraktikat sundvalduse teemal ja kui palju üldkohtute praktikat juurdepääsu küsimuses, samuti muid andmeid, 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. /.../ Aga isegi olukordades, kus ei esine sellist avalikku huvi, mis õigustaks sundvalduse seadmist, nõuab nii seadus kui ka kohtupraktika juurdepääsu teema lahendamist planeerimismenetluses. Planeerimismenetlus on paljude erinevate vastuoluliste huvide korral, näiteks kui menetlusosaliste ring on lai ja kinnistult avalikule teele juurdepääsu võimalusi mitmeid, ökonoomne viis huvide tasakaalustamiseks ja optimaalseima lahenduse leidmiseks, kuna see pakub laialdast isikute kaasamise ja ärakuulamise ning kompleksse terviklahenduse kujundamise võimalust, olles samas vähem kulukas ja ajamahukas kui kohtumenetlus. Samuti on planeerimismenetluses võimalik kujundada lahendusi, mille puhul koormatava kinnistu kasutus saab kompenseeritud ka muul moel kui rahas, nt planeeringuala arendaja või kinnistuomanike poolt kohustuse võtmisega teha juurdepääsuteele, mille kasutajate arv suureneb, parendusi. /.../ KOV-d peaks vältima olukordi, kus ehitamise planeerimisel jäetakse juurdepääsuküsimus tähelepanuta, mille tagajärjeks on omakorda, et kinnistute kasutamist raskendavad hiljem naabritevahelised vaidlused.“.

6. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist ning valla või linna teede ehitamist. EhS sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elluviidava ehitustegevusega seotud ülesanded ning ülesande otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine. Tartu Halduskohus on oma 28.11.2019. a otsuses asjas nr 3-19-1368 märkinud: „Kohaliku omavalitsuse tegevuspõhimõtete hulka kuulub muuhulgas kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine ning igaiühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine kohaliku omavalitsuse üksuses (KOKS § 3 p-d 1 ja 2). 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 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.“.

Eelnevat arvestades MKM ei nõustu Jõelähtme Vallavolikogu seisukohaga, et KAHOS § 39 lg 1 on vastuolus PS §-ga 154. Oma taotluses pole Jõelähtme Vallavolikogu taotlenud ruumilise planeerimise, erateede avalikuks kasutamiseks määramise või ehitusseadusest tulenevate ülesannete kohaliku omavalitsuse üksusele panemise PS vastaseks tunnistamist ja seega pigem mõonab, et tegemist on kohaliku elu küsimustega. MKMi hinnangul ei ole võimalik sundvalduse seadmise otsustamise lahutamine planeerimis- ja projekteerimistegevusest ega ka ehituslubade andmise alasest tegevusest. Isiku omandiõiguse riive proportsionaalsust avaliku huvi vajadusele

peab hindama haldusorgan, kes sundvalduse otsuse teeb.

Tekib ka küsimus, et kui seda ei otsustaks kohaliku omavalitsuse üksus, siis kas sellise otsuse saaks teha riik? Olukord, kus valla või linna territooriumil tehnovõrkude ja -rajatiste asukohta ning selle, kas need rajatakse eraõigusliku või avalik-õigusliku kitsenduse alusel, samuti näiteks kallasrajale avaliku juurdepääsu tingimused ning selleks avalik-õigusliku kitsenduste seadmise vajaduse, või selle, kas valla või linna liikluskorraldus korraldatakse eratee avalikuks kasutamiseks määramisega või mitte, otsustaks kohaliku omavalitsuse üksuse eest riik, tähendaks riigi sekkumist kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse. Ehitusloa andmise või sellest keeldumise küsimust pole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik lahendada hindamata mõjusid ehitusloaga seotud kinnistuga piirnevate kinnistute ning ka muude kinnistute omanikele. Sundvalduse seadmisel on kahtluseta teistele kinnistutele mõju, millest pole võimalik ehitusloa andmisel mööda vaadata. Jõelähtme Vallavolikogu taotluses välja toodud õiguslikud argumendid KAHOS § 39 lg 1 sätete PS vastasuse tuvastamiseks seisnevad peamiselt selles, et sundvalduse seadmise protsessiga kaasneb vallale suur töökoormus ning ülesande täitmine on kulukas. Pelgalt suur töökoormus või kulu ei näita MKMi hinnangul seda, et tegemist ei oleks kohaliku elu küsimusega. Väide, et tegemist on riikliku ülesandega, on taotluses esitatud paljasõnaliselt.

Jõelähtme Vallavolikogu on oma taotluses asunud seisukohale, et KAHOS § 39 lg 1 puhul pole täidetud PS § 154 lg 2 teisest lausest tulenev kohaliku omavalitsuse üksuse õigus saada riiklike ülesannete täitmiseks raha riigieelarvest. Kuna MKM ei nõustu sellega, et tegemist on riikliku ülesandega, siis ei nõustu me ka nimetatud Jõelähtme Vallavolikogu seisukohaga sätte vastuolu kohta PS § 154 lg 2 teise lausega.

Kuigi Jõelähtme Vallavolikogu on taotluse punktis 3.2 märkinud, et seaduse tasandil on fikseeritud põhimõtte, mille kohaselt peaks ka sundvalduse seadmise seonduvad kulud kandma sundvalduse taotleja ja toodud välja, et valla hinnangul on põhjendamatu, et omavalitsusüksus kannab sundvalduse seadmise seotud kulud sundvaldusest huvitatud isiku asemel, ei ole Jõelähtme Vallavolikogu esitanud taotlust, et KAHOS § 39 lg 1 rikuks kohaliku omavalitsuse üksuse PS § 154 lõikest 1 tulenevat õigust saada piisavalt rahalisi vahendeid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja piirdutud on vaid konkreetse taotlusega kulude riigieelarvest rahastamise kohta.

KAHOS § 39 lg 7 p-d 2–4, § 39 lg 5, § 40 lg 5 ja § 40 lg 8 ning AÕSRS § 15⁵ lg 4

Jõelähtme Vallavolikogu on oma taotluses lisaks KAHOS § 39 lg 1 PSga vastuolus olevaks tunnistamisele esitanud sama taotluse ka KAHOS § 39 lg 7 p-de 2–4, § 39 lg 5 kolmanda lause, § 40 lg 5 teise lause, § 40 lg 8 ja AÕSRS § 15⁵ lg 4 kohta. Põhjendusena on toodud samuti, et nende sätetega pannakse kohaliku omavalitsuse üksusele riiklikud kohustused, millega kaasnevad kulud, mida ei ole ette nähtud katta riigieelarvest. Täpsemad taotluse põhjendused on järgmised:

- 1) KAHOS § 39 lg 7 p 2 kohta on taotluses välja toodud, et kohaliku omavalitsuse üksusel puudub reeglina ekspertteadmised vastava tehnovõrgu või -rajatise asukohta ja kasutamise viisi tehnilisest lahendusest ja seega ka otstarbekohasest paiknemisest ja kasutamisest. Taotluse kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik kas tellida täiendava tasu eest ekspertarvamus või lähtuda huvitatud isiku poolt toodust. Viimase võimaluse puhul on Jõelähtme Vallavolikogu hinnanud, et sellega ei täidaks kohaliku omavalitsuse üksus hea halduse nõuet;
- 2) KAHOS § 39 lg 7 p 3 kohaselt peab sundvalduse seadmise otsus sisaldama sundvalduse tasu ja selle maksmise korda. Jõelähtme Vallavolikogu on oma taotluses välja toonud, et ekspertteadmiste puudumise korral põhjustab ekspertteadmisi omavate isikute kaasamine kohaliku omavalitsuse üksusele täiendavat kulu;
- 3) KAHOS § 39 lg 7 p 4 kohta on taotluses välja toodud, et kui seadusandja tegelikult mõtteks on olnud luua automatiseeritud sundvalduse tasu arvestus, kus AÕSRS § 15⁵ lg 1 ja 3 alusel toimuks

sundvalduse seadmise tasu suuruse määramine n.ö automaatselt sõltuvalt kinnistu sihtotstarbest, siis ei peaks sundvalduse seaduse tasu olema sundvalduse otsuse osa KAHOS § 39 lg 7 p 4 mõttes;

4) KAHOS § 39 lg 5 kolmanda lause kohta märgitakse taotluses, et selle rakendamisel on sundvalduse tasu määramisel kohaliku omavalitsuse üksusel ekspertteadmiste puudumise korral kohustus kaasata erialateadmisi omav isik ja sellega kaasneb kohaliku omavalitsuse üksusele täiendav kulu;

5) KAHOS § 40 lg 5 puhul on taotluses välja toodud, et kohaliku omavalitsuse üksusele tekivad kinnisasja omanikuga suhtlemise kohustusest täiendavad kulud ning sellest sättest tulenev kohustus õiguslaste ekspertteadmistega isiku kaasamise vajadusest ning sellega kaasneva kulu. Taotluses on kirjeldatud ka KAHOS § 40 lg 5 rakendamise probleeme;

6) KAHOS § 40 lg 8 puhul on taotluses välja toodud, et see toob kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks kaasa võimaluse, et sundvaldust tuleb muuta ja sellest kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele kulud;

7) AÕSRS § 15⁵ lg 4 puhul on taotluses samuti välja toodud, et kinnisasja omanikul on õigus pöörduda kohaliku omavalitsuse üksuse poole taotlusega muuta sundvalduse seadmise otsust ja teha uus otsus sundvalduse tasu osas, millega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele kulud. Samuti tehakse taotluses ettepanekuid regulatsiooni muutmiseks.

Nagu ka KAHOS § 39 lg 1 puhul, pole ka nende sätete osas taotluses välja toodud põhjendusi, miks pole tegu kohalike ülesannetega. Nimetatud sätetest tulenevad kohustused on lahutamatult seotud sundvalduse seadmise ülesandega ning sellega seoses läbiviidava haldusmenetlusega. Seetõttu on MKM ka nende sätete puhul seisukohal, et ainuüksi haldusmenetluse läbiviimisest tulenev koormus või kulu ei näita seda, et tegemist ei ole kohaliku elu küsimusega. Õigusaktide rakendamisel tekkinud probleemid või ettepanekud on aga mõistlik ja kohane lahendada mitte põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse käigus, vaid ministeeriumile, kelle pädevuses vastav valdkond on, konkreetseid ettepanekuid tehes. MKM märgib, et Riigikogu menetluses on maareformi seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 418SE, mille üheks eesmärgiks on ka sundvalduse seadmise lihtsustamine, mille raames oleks tõstatatud rakendusprobleeme ja ettepanekuid saanud arutada.

Kokkuvõte

MKM ei nõustu Jõelähtme Vallavolikogu taotlusega tunnistada KAHOSe § 39 lg 1, § 39 lg 7 p-d 2–4, § 39 lg 5, § 40 lg 5 ja § 40 lg 8 ning AÕSRS § 15⁵ lg 4 kehtetuks vastuolu tõttu PS § 154 lg 2 teise lausega ja palub kohtul jätta taotlus rahuldamata. MKMi hinnangul ei ole sundvalduse seadmise otsustamine olukorras, kus ehitusloa väljaandmise või eratee avalikuks kasutamiseks määramise pädevus on kohaliku omavalitsuse üksusel, tegu riiklike ülesannetega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Taavi Aas

majandus- ja taristuminister

Anne-Ly Normak
5813 7801 Anne-Ly.Normak@mkm.ee