

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 06.07.2022 nr 5-22/2

Meie .10.2022 nr 2-8/22-11/5

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-22-5 kohta

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute avaldada arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-5. Selles asjas taotleb Põlva Vallavolikogu tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik realiseerida planeerimisseaduse (PlanS) § 75 lg 1 p 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks.

Teie kiri suunati vastamiseks majanduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma käesoleva aasta 19. septembri istungil ja komisjon märgib järgmist:

Ruumilise planeerimise eesmärk on võimaldada erinevate huvide, vajaduste ning avalike hüvede kaalumise ja harmoneerimise kaudu terviklikku ja sidusat ruumilist arengut, arvestades keskkonnakaitset, loodusvarade säästlikku kasutust ning *kultuuripärandi säilimist ja kaitset* ning arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi (PlanS 571 SE I, XII Riigikogu, seletuskiri, lk 7).

Planeerimisseaduse § 75 lg 1 p 17 nähakse ette, et üldplaneeringuga määratakse kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmed, sealhulgas selle üldised kasutustingimused. PlanS § 75 lg 2 kohaselt lähtutakse üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist.

Planeerimisseaduse § 75 lg 1 p 17 on ainult üks mitmest kultuuripärandi kaitse ja kasutustingimuste sättest. Räägitakse üldplaneeringust, mis lahendab kohalikul tasandil palju erinevaid küsimusi. Üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine (PlanS § 74 lg 1). Vaadates seaduses vaidlustatud kultuuripärandi sätet, tuleb vaadata ka teiste sätete üldistusastet, sest need on kõik võrdlemisi ühesugused. Põhjuseks on, et ei saa ette teada, millist konkreetset vajadust soovib kohalik omavalitsus oma kohaliku üksuse tasandil lahendada. Üldplaneering on esimene instrument, kus on võimalik kogu oma territoorium ette võtta ning sellest lähtuvalt seada eesmärk, mida üldplaneeringuga üldiselt lahendatakse, kui ka see, mida konkreetset igas valdkonnas lahendatakse. Seetõttu on konkreetne säte teadlikult eesmärgile suunatud, mis tähendab, et kui on soov kohalikul tasandil kultuuripärandit kaitsta, siis sellele sättele tuginedes on õigus seda üldplaneeringus lahendada ja eesmärgi saavutamiseks tingimusi seada. Kohaliku kultuuripärandi kaitseks seatavaid piiranguid on võimalik selle sätte alusel

luua. Arvesse tuleb võtta, et meede oleks proportsionaalne ning et kõiki huve ja vajadusi on arvesse võetud. Säte on sellise täpsusastmega ja avar, et jätta kohalikele omavalitsusele õigus planeerimisautonoomiat oma territooriumil teostada. Seaduse ühese arusaadavuse tagamiseks on seadusandja selgesõnaliselt näinud ette, et üldplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada kitsendusi (PlanS § 74 lg 3).

Kultuuripärandi kaitse ja kasutustingimuste sätted on ka nt PlanS § 75 lg 1 p 13 (mis näeb üldplaneeringu ühe ülesandena ette kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil kaitstavate loodusobjektide ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise võimaluse), muinsuskaitseseaduse § 3 lg 1 (mille kohaselt on kultuuripärandi väärtustamine ja säilitamine ühiskonna ühine kohustus) ja § 3 lg 7 (mis näeb ette, et riik ja kohaliku omavalitsuse üksused arvestavad oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning teevad omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist) ning looduskaitseseaduse § 10 lg 7 (mis näeb ette kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmise võimaluse), § 31 (mis määratleb piiranguvööndi termini ja selle tingimused) ja § 44 (mis näeb ette kohaliku kaitse alla võetud maa-alal kaitsekorra rakendamise võimaluse).

Vallavolikogu taotluses toodud metsaseaduse § 23¹ osas märgin, et tegemist ei ole kohaliku tasandi kultuuripärandi kaitsmisele suunatud sättega ning säte ei ole taotluse ja kultuuripärandi osas asjakohane.

Tuginedes eeltoodule on majanduskomisjon seisukohal, et PlanS § 75 lõike 1 punkt 17 ei ole õiguslikult ebaselge. Kohalikul omavalitsusel on võimalik oma üksuse territooriumil laialdast planeerimisautonoomiat teostada ning vajalikke tingimusi kultuuripärandi kaitseks ja säilimiseks seada.

Üldplaneeringuga seatud omandipiirangute hüvitamine

Alternatiivselt taotleb vallavolikogu Riigikohtul tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks normi puudumine, millega antakse kohalikele omavalitsusele rahalised vahendid PlanS § 75 lg 1 p 17 sätestatud õiguste elluviimiseks olukorras, kus kohalik omavalitsus seab üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks.

Kohaliku omavalitsuse finantstagatis tuleneb põhiseaduse § 154 lg-st 1 omavalitsuslike ülesannete täitmisel. Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse § 154 lg-st 1 tuleneb õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mis võimaldavad kohaliku omavalitsuse üksusel iseseisvalt otsustada ja korraldada omavalitsuslikke ülesandeid (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 42). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada oma territooriumil ruumilist planeerimist. Üldplaneeringu kehtestamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses ja kohaliku kultuuripärandi kaitseks üldplaneeringus tingimuste seadmine on omavalitsuslik ülesanne. Nii nagu üldiselt kohalike ülesannete täitmist, rahastatakse ka kohaliku kultuuripärandi kaitset peamiselt kohaliku omavalitsuse tulubaasi vahenditest. Seega kui kohaliku kultuuripärandi kaitseks meetmeid kehtestada, siis rahastuseks on üldine tulubaas valdadel ja linnadel olemas. Taotluse kontekstis on küsimus, kas see on piisav. Vallavolikogu taotluses ei ole põhjendatud, miks valla tulubaas ei võimalda täita omavalitsuslikke ülesandeid ja hüvitada vajadusel üldplaneeringuga kaasnevaid omandipiiranguid, mistõttu ei ole võimalik seda siinkohal hinnata.

Planeerimisseaduse tervikteksti eelnõu 571 SE I (XII Riigikogu) koostamisel ja algatamisel hinnati eelnõu majanduslikku mõju kohalikele omavalitsustele, et kuna keskkonnamõju strateegiline hindamine on ühitatud planeerimismenetlusega, sealhulgas on ühitatud erinevad

menetlusetapid ja teavitamiskohustus ning nendega seonduvad tähtajad, vähenevad eelnõuga menetluste läbiviimisele tehtavad kulutused. Samuti leiti, et kuna üldplaneeringuid koostatakse ühe kohaliku omavalitsuse kohta väga harva, siis ei kaasne eelnõuga üldplaneeringu menetluses muudatuste tegemisega olulist majanduslikku mõju, kuna mõju esinemine on harv (seletuskiri, lk 188).

Eespool öeldust tulenevalt leiab majanduskomisjon, et põhiseadusega on kooskõlas eraldiseisva normi puudumine, mis näeb kohalikule omavalitsusele ette rahalised vahendid PlanS § 75 lõike 1 punktis 17 sätestatud õiguste elluviimiseks.

Täiendavalt lisan, et Muinsuskaitseameti juht selgitas komisjoni istungil, et riik on loonud ristimetsade omanikele hüvitamismehhanismi. Erametsa omanikele on metsaseaduse alusel pärandkultuuri objektidele toetusmehhanism. Selle puhul ei vaadata, kes on pärandkultuuri objekti määratlenud. Ameti juhi sõnul võib arusaamatust tekitada, et inimesed on harjunud pidama kultuurimälestisteks käega katsutavat materiaalselt objekti. Ristipuud ja ristimetsad on lisatud looduslike pühapaikadena muinsuskaitseaduse teksti 2019. aastast. Tegemist on küllaltki uue mälestise liigiga.

Kokkuvõtvalt majanduskomisjon ei näe põhiseaduslikku vastuolu. Komisjon leiab, et antud juhul põhiseadusvastast õigusselgusetust ei ole ning kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi ei ole rikutud. Taotluses toodud probleeme on võimalik lahendada kehtivaid õigusnorme järgides põhiseaduspäraselt.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kristen Michal
esimees

Kaido Rosin
631 6433 kaido.rosin@riigikogu.ee