



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 20.02.2020
Meie 23.03.2020

nr 5-20-2/2
nr 10-3/1260

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-2

Käesolevaga edastan arvamuse maakatastri seaduse (edaspidi MaaKatS) § 18² lg 4 Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS) vastavuse kohta. Olen seisukohal, et nimetatud säte on põhiseadusega kooskõlas. Samuti olen seisukohal, et põhiseadusega ei ole vastuolus selliste õigusnormide andmata jätmise, millega sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega. Põhjendan oma arvamust alljärgnevalt.

I Asjaolud

1. Jõelähtme Vallavolikogu võttis 13. veebruaril 2020 vastu otsuse nr 384 „Taotluse esitamine Riigikohtule“, millega otsustas vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-le 7 taotleda Riigikohtult MaaKatS § 18² lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamist või alternatiivselt õigusnormide, millega sätestatakse kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena maavara kaevandamise vastuolu kehtivate planeeringutega, andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

2. Riigikohus pöördus 20. veebruaril 2020 justiitsministri poole, paludes esitada Riigikohtule arvamuse, kas maakatastriseadus on vaidlustatud osas põhiseadusega kooskõlas.

II Vaidlustatud säte

3. MaaKatS § 18² lõige 4 sätestab:

„(4) Katastriüksusele, millele on välja antud maavara kaevandamise luba, määratakse kaevandamisloast tulenev mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve.“

III Taotluse lubatavus

4. PSJKS § 7 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

5. Riigikohus on PSJKS § 7 alusel pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud kohaliku omavalitsuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 44).

6. Asja materjalidest nähtub, et taotluse on Riigikohtule esitanud Jõelähtme Vallavolikogu, seega PSJKS §-s 7 nimetatud kohaliku omavalitsuse organ. Riigikohtule esitatud taotluses väidab Jõelähtme Vallavolikogu PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kui kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise rikkumist. Volikogu leiab taotluses, et maaüksuste puhul, mille osas on väljastatud kaevandamisloa, redutseeritakse kohalike omavalitsuste katastriüksuse sihtotstarbe määramise pädevus kui osa kohaliku omavalitsuse ruumilise

planeerimise pädevusest nullini (taotluse p 2.2.2.3). Riigikohus on väljendanud seisukohta, et planeerimisautonoomia kui kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil, on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest hõlmatud ja kuulub seega PS § 154 lg 1 kaitsealasse (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 49), ning et enesekorraldusõigus laieneb ka katastriüksuste sihtotstarbe määramisele (RKPJKo 19.01.2010, 3-4-1-13-09, p 23). Eeltoodust tulenevalt on Jõelähtme Vallavolikogu taotlus lubatav.

IV Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega

7. Jõelähtme Vallavolikogu arvates on MaaKatS § 18² lg 4 vastuolus PS § 154 lg-ga 1 põhjusel, et sellega sekkutakse kohaliku omavalitsuse enesekorralduse garantii osaks oleva ruumilise planeerimise pädevusse meetmega, mille eesmärk ei ole legitiimne. Volikogu leiab, et isegi kui tema käsitlesega eesmärgi ebalegitiimsusest mitte nõustuda, ei ole enesekorraldusõiguse garantii piirang sobiv, vajalik ega mõõdukas.

8. Nagu eespool märgitud, on ka Riigikohus varasemalt asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 49). MaaKatS § 18² lg 4 riivab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust sellega, et näeb teatavate katastriüksuste – selliste, mille suhtes on antud kaevandamisluba – sihtotstarbe ette seadusega. Kui üldjuhul määrab katastriüksuse sihtotstarbe vastavalt seaduses (MaaKatS § 18¹) ette antud sihtotstarvetele kindlaks kohaliku omavalitsuse organ – valla- või linnavalitsus – planeeringu alusel (MaaKatS § 18), siis kaevandamisloa väljastamise korral puudub vastava katastriüksuse sihtotstarbe määramisel kohaliku omavalitsuse organil kaalutlusruum.

9. Ruumiline planeerimine vallas või linnas üldiselt on kohaliku elu küsimus, mille lahendamise pädevus on kohaliku omavalitsuse üksusel (KOKS § 6 lg 1). Teatavatel juhtudel riivab aga kohaliku elu küsimuste iseseisva otsustamise õigust (PS § 154 lg 1) riigielu küsimuse lahendamise vajadus. Nii on näiteks Riigikohus leidnud, et riigi eriplaneeringu kui riigile oluliste objektide püstitamist tagava instrumendi algatamine, koostamine ja kehtestamine on riigielu küsimus, mille reguleerimisel on Riigikogul suur otsustusruum (RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 79). Samuti on Riigikohus pidanud riigielu küsimuseks maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemist (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 25). Riigikohus: „PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Ka maavarad on kahtlemata mõistetavad loodusvarade ja loodusressurssidena PS § 5 tähenduses ning on sellistena osa rahvuslikust rikkusest. Maavarade säästliku kasutamise kavandamine ei saa põhiseaduse kohaselt toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires, vaid see peab lähtuma riiklikest huvidest ja vajadusest tagada maavarade säästlik kasutamine kogu riigis. Üksikul omavalitsusüksusel ei ole täielikku ülevaadet maavarade levikust kogu riigis ja seetõttu nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest, mis võimaldaksid tal langetada kaevandamisega nõustumise kohta üleriigiliselt adekvaatse lõppotsuse. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et maavarade kasutamise üle otsustamine on põhiseadusega haaratud riigielu küsimuste hulka.“ (RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p 25).

10. MaaKatS § 18² lg 4 lisati maakatastriseadusesse 6. juunil 2018 vastu võetud ja 1. juulil 2018 jõustunud kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega. Sätet ei olnud eelnõu (598 SE, Riigikogu XIII koosseis)¹ algtekstis, kuid lisati eelnõu menetlemise käigus. Eelnõu teiseks lugemiseks juhtivkomisjoni koostatud muudatusettepanekute loetelus (muudatusettepaneku nr 24.3 juures, lk 11) on selgitatud MaaKatS-i § 18² lg 4 lisamist järgmiselt:

„MaaKatS § 18² lõikes [4] sätestatakse õigusselguse huvides, et kehtiva maavara kaevandamise loa (edaspidi kaevandamisluba) korral määratakse katastriüksusele mäetööstusmaa või turbatööstusmaa sihtotstarve. Kui kehtiva kaevandamisloaga katastriüksusele on määratud ebaõige sihtotstarve või keeldub kohalik omavalitsus kaevandamisloa alusel sihtotstarbe muutmisest, takistab see kaevandamisloa omajal kaevandamisõiguse realiseerimist. Praktikas on tekkinud vaidlusi, kas ainult kaevandamisluba saab olla aluseks katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks või peab muutma ka kohaliku omavalitsuse üldplaneeringut, kui üldplaneeringus ei ole kehtiva

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/Kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seadus>

kaevandamisloa alal kaevandamist ette nähtud. Kuivõrd kaevandamisloa andmise menetlus on avatud menetlus, saab ka kohalik omavalitsus selle käigus avaldada oma seisukohti. Kui kohalik omavalitsus ei nõustu kaevandamisloa andmisega, on võimalik kaevandamisloa anda üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi. Seega kui katastriüksuse kohta on juba välja antud kehtiv kaevandamisloa, on riik kaevandamise võimaldamise suhtes positiivse seisukoha võtnud.“

Sellest selgitusest võib järeldada, et vaidlusaluse sätte eesmärk on tagada, et kui riik on teinud otsuse maavarade kaevandamist kui rahvusliku rikkuse säästlikku kasutamist puudutavas küsimuses, ei jääks see otsus kohaliku omavalitsuse üksuse vastuseisu tõttu realiseerimata. Kuna, nagu eespool märgitud, on kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine riigielu küsimus, mille lahendamine riivab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, tuleb riive põhiseaduspärasuse hindamiseks analüüsida, millised on kehtivas õiguses kaevandamisloa andmise menetluses kohaliku huvi kaitsmise võimalused.

11. Kaevandamisloa annab Keskkonnaamet (maapõuaseaduse (MaaPS) § 48). Keskkonnaamet saadab kaevandamisloa taotluse arvamuse saamiseks kavandatava kaevandamiskoha kohaliku omavalitsuse üksusele, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 6). Kohaliku omavalitsuse üksuse mittenõustumine kaevandamisloa andmisega on vastavalt MaaPS § 55 lg 2 p-le 11 kaevandamisloa andmisest keeldumise alus. Kohaliku omavalitsuse üksuse vastuseisu korral võib Keskkonnaamet kaevandamisloa taotleja ettepanekul taotleda loa andmiseks Vabariigi Valitsuse nõusolekut; valitsus annab loa andmiseks nõusoleku juhul, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi (MaaPS § 55 lg 4).

Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lg 4 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks. HKMS § 44 lg 5 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus esitada kaebuse ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist.

Seega on kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega tagatud võimalus kaevandamisloa menetluses esitada oma seisukohad kohalike huvide kaitseks, samuti esitada loa andmisele vastuväide, mille saab ületada üksnes Vabariigi Valitsuse otsusega, kui kaevandamisloa andmiseks esineb ülekaalukas riigi huvi. Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus nõuda loa andmise menetluses tehtud otsuste kohtulikku kontrolli. (Vt ka RKPJKo 30.09.2009, 3-4-1-9-09, p-d 32 ja 33.)

12. Kokkuvõtvalt on kaevandamisloa andmise menetluses tagatud nii kohaliku omavalitsuse üksuse kaasamine, eri huvide kaalumine kui ka kaalutusotsuse kohtulik kontroll, mistõttu kohaliku omavalitsusüksuse enesekorraldusõiguse riive ei ole põhiseadusega vastuolus.

Eeltoodust lähtudes olen seisukohal, et MaaKatS § 18² lg 4 on põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg
minister

Aaro Mõttus 620 8170
Aaro.Mottus@just.ee