



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 03.11.2021
Meie 26.11.2021

nr 5-21-18
nr 10-3/6776

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18. Olen seisukohal, et Jõelähtme vallavolikogu taotlus on lubatav, kuid ei ole põhjendatud.

I. Asjaolud

1. Jõelähtme vallavolikogu otsustas 14. oktoobri 2021. a otsusega nr 609 esitada Riigikohtule taotlus tunnistada põhiseaduse §-ga 154 vastuolus olevaks ning kehtetuks kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse¹ (KAHOS) § 39 lõige 1, § 39 lõike 7 punkt 3, § 39 lõike 7 punkt 4, § 39 lõige 5, § 40 lõige 5 ja § 40 lõige 8 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse² (AÕSRS) § 15⁵ lõige 4. Vallavolikogu leiab, et kohalikule omavalitsusele on ulatuses, milles nad on kohustatud menetlema riikliku eesmärgiga tegutsevate võrguettevõtjate poolt esitatud taotlusi sundvalduse seadmiseks, pandud riiklik kohustus. Vallavolikogu hinnangul peab PS § 154 lõikest 2 tulenevalt hüvitama nimetatud riikliku kohustusega seotud kulud riigieelarvest.
2. Alternatiivselt palub vallavolikogu põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistada selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksusele eel-nimetatud sätete või mõne nende alusel pandud kohustuse rahastamise riigieelarvest.
3. Riigikohus pöördus 3. novembril 2021 justiitsministri poole palvega esitada ülal nimetatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas oma arvamus.

II. Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 järgi 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.³ Kohaliku omavalitsuse põhiseadus-likud tagatised tulenevad põhiseaduse paragrahvidest 154, 157 ja 160.⁴
5. Taotluse on esitanud Jõelähtme vallavolikogu. Taotlus on suunatud jõustunud seaduste, täpsemalt kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse ülal nimetatud sätete põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamisele. Põhiseadusega vastuolu põhineb vallavolikogu taotluse kohaselt vastuolul PS §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Täpsemalt on vallavolikogu tuginenud vastu-olule PS § 154 lõikega 2.
6. Eelöeldust tulenevalt on Jõelähtme vallavolikogu taotlus PSJKS § 7 alusel lubatav.

¹ RT I, 29.06.2018, 1; RT I, 10.12.2020, 12.

² RT I 1993, 72, 1021; RT I, 29.06.2018, 9.

³ Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 20.09.2011, 3-4-1-16-11, p 19.

⁴ Riigikohtu üldkogu otsus 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 49.

III. Taotluse põhjendatus

7. Järgnevalt esitan seisukoha Jõelähtme vallavolikogu taotluse põhjendatuse kohta. Taotlus on põhjendatud, kui vallavolikogu poolt nimetatud kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse sätted ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Käesoleval juhul tuleb põhiseadusliku tagatisena kõne alla PS § 154 lõike 2 lauses 2 nimetatud tagatis.
8. PS § 154 lõike 2 lause 2 sätestab, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Riigieelarvest kulude kandmise kohustus tekib niisiis juhul, kui kohalikule omavalitsusele on seadusega pandud kohustus ning selle kohustuse näol on tegemist riikliku kohustusega.
9. KAHOS § 39 lõige 1 näeb ette, et sundvalduse seadmise otsustab isik, kelle pädevuses on ehitusseadustiku kohaselt välja anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine. Ehitusseadustiku (EhS) § 39 lg 1 annab ehituslubade väljastamise pädevuse kohalikule omavalitsusele, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Sundvalduse seadmise menetlus on haldusakti andmisele suunatud menetlus. Seejuures võib sundvalduse seadmise menetlus alata ka kolmanda isiku sundvalduse seadmise taotlusega.⁵ Nimetatud taotluse menetlemine on sundvalduse seadjale, kelleks on KAHOS § 39 lõikest 1 ja EhS § 39 lõikest 1 tulenevalt enamasti kohalik omavalitsus, kohustuslik. Menetlusest tekkivad kulud peab KAHOS § 2 lõikest 3 ja § 39 lõikest 2 tulenevalt kandma sundvalduse seadja. Seega on kohalikule omavalitsusele KAHOS § 39 lõike 1, § 2 lõike 3, 39 lõike 2 alusel koosmõjus EhS § 39 lõikega 1 pandud kohustus menetleda sundvalduse seadmise taotlusi ning ka kohustus kanda menetluse käigus tekkinud kulud.
10. Küsitav on aga, kas nimetatud kohustuse näol on tegemist riikliku kohustusega. Selgitamaks välja, kas tegemist on riikliku kohustusega või mitte, tuleb määratleda kohustuse sisuks oleva avaliku ülesande olemus. Avalik ülesanne võib olla omavalitsuslik või riiklik. Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel tuleb lähtuda erinevatest kriteeriumitest.⁶ Juhtudel, kus kohaliku omavalitsuse üksusele antakse avalik ülesanne seadusega ning seadus ei määratle, kas tegemist on riikliku või kohaliku ülesandega, tuleb lähtuda huvist, mida avalik ülesanne ülekaalukalt teenib.⁷ Riikliku ülesande kasuks võib rääkida ka asjaolu, et kohaliku omavalitsuse üksusele ei jää ülesande täitmise viisi ja laadi osas otsustusõigust.⁸ Kui avaliku ülesande olemust ei ole võimalik erinevate kriteeriumite alusel tuvastada, võib eeldada, et tegemist on omavalitsusliku ülesandega.⁹
11. Jõelähtme vallavolikogu leiab, et osas, milles sundvalduse seadmine (tehnovõrgu ja -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks) toimub riiklike eesmärgede täitvate võrguettevõtjate huvides, on kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklik kohustus.
12. Vallavolikogu põhjendusi silmas pidades on otsustavaks küsimus, kas sundvalduse taotluste menetlemise kohustuse olemus tuleb kindlaks määrata selle järgi, millisel eesmärgil sundvaldust taotletakse (n-õ sundvalduse seadmise kaugema eesmärgi määratlemine), või selle järgi, milline on sundvalduse seadmise olemus kui selline. Esimese variandi vastu räägib asjaolu, et kohustuse olemuse määratlemine sundvalduse seadmise eesmärgi järgi ei ole omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemiseks piisavalt täpne. Ei ole selge, millal tegutsevad sundvalduse seadmist taotlevad võrguettevõtjad (ülekaalukalt) riiklikel eesmärkidel ning millal mitte. Võib öelda, et lõppastmes toimub võrkude rajamine kohaliku omavalitsuse territooriumile alati ka kohaliku omavalitsuse enda huvides. Seetõttu tuleb Justiitsministeeriumi hinnangul lähtuda teisena nimetatud variandist, s.t sundvalduse seadmise olemusest kui sellisest. Sundvalduse seadmise otsustab KAHOS § 39 lõike 1 järgi isik, kelle pädevuses on ehitusseadustiku kohaselt välja anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine. Ehituslubasid väljastab EhS § 39 lõike 1 järgi reeglina kohalik omavalitsus. Sundvalduse seadmine on oma olemuselt ruumilise planeerimise küsimus. Ruumiline planeerimine on KOKS § 6 lõike 1 järgi omavalitsuslik ülesanne.¹⁰

⁵ Selgelt on see välja toodud tehnovõrgu ja -rajatise talumise kohustuse kehtestamise erisätetes, vt KAHOS § 40 lg 2: „Asjaõigusseaduse § 158¹ lõikes 1¹ nimetatud isik, kes soovib kinnisasjale ehitada avalikes huvides tehnovõrku või -rajatist, võib sundvalduse seadjale esitada taotluse kinnisasjale sundvalduse seadmiseks.“

⁶ V. Olle, A. Almann, T. Kolk, K. Lahesoo, J. Liventaal. – Ü. Madise jt (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 vlj. Tallinn: 2020, PS § 154 kommentaar 8.

⁷ Samas.

⁸ Samas.

⁹ Samas.

¹⁰ Vt ka V. Olle, A. Almann, T. Kolk, K. Lahesoo, J. Liventaal. – Ü. Madise jt (toim.). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 vlj. Tallinn: 2020, PS § 154 kommentaar 7.

13. Kuna sundvalduse seadmine on olemuslikult seotud ruumilise planeerimisega ning ruumiline planeerimine on üks keskseid omavalitsuslikke ülesandeid,¹¹ on ka sundvalduse seadmise menetlus nendel juhtudel, kus sundvalduse seadmine on kohaliku omavalitsuse pädevuses, omavalitsuslik ülesanne. Kuna tegemist on omavalitsusliku ülesandega, ei ole täidetud PS § 154 lõike 2 lauses 2 sätestatud eeldus, et kohalikule omavalitsusele on seadusega pandud riiklik kohustus. Sundvalduse seadmise menetlusega seotud kulusid ei pea seega riigieelarvest hüvitama.

IV. Kokkuvõte

Eelöeldust tulenevalt leian, et Jõelähtme vallavolikogu taotlus on lubatav, kuid ei ole põhjendatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Maris Lauri
minister

Andra Laurand 620 8142
Andra.Laurand@just.ee

¹¹ Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 18.01.2019, 5-18-4, p 49: „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.“