



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 06.07.2022 nr 5-22-5
Meie 20.09.2022 nr 10-3/4919

Arvamus PSJV asjas nr 5-22-5

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-5.

I Asjaolud

13.09.2018 algatas Põlva Vallavolikogu (edaspidi: volikogu) otsusega nr 1-3/47 Põlva valla uue üldplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise.

07.04.2019 esitas Muinsuskaitseamet (MKA) Põlva Vallavalitsusele seisukoha nr 1.1.-7/787-1 Põlva valla üldplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise kohta, milles juhtis tähelepanu Lõuna-Eestile eriomaste pika ajaloo ja elava kultuuritraditsiooniga ristipuude ja -metsade ning neile planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude analüüsimise vajadusele.

01.04.2022 saatis MKA Põlva Vallavalitsusele seoses koostamisel oleva üldplaneeringuga seisukoha nr 5.1-17.5/3-1, milles palus täiendada koostatava üldplaneeringu eelnõu teksti ning kaarti kultuuriväärtuste osa ajalooliste looduslike pühapaikade peatükiga.

Volikogu esitas Riigikohtule järgmise taotluse:

- 1) tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik realiseerida planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 75 lg 1 p 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks;
- 2) ALTERNATIIVSELT I: tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolevaks normi puudumine, mille alusel oleks kohalikul omavalitsusel õiguslik alus kehtestada üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks;
- 3) ALTERNATIIVSELT II: tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus olevaks normi puudumine, millega antakse kohalikule 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.

II Taotluse lubatavus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 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.

Käesolevas asjas on taotluse esitanud Põlva Vallavolikogu. Taotluse tekst on heaks kiidetud volikogu häälteenamusega 16.06.2022.

Volikogu on oma taotluses näinud vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega selles, et planeerimisseaduse (PlanS) § 75 lg 1 punktis 17 sätestatud omavalitsuse õiguste ja kohustuste *õigusselgusega* kaasneb riive Põlva valla PS § 154 lõikes 1 tagatud enesekorraldusõigusele ja finantsgarantiile kui kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikele tagatistele (taotluse p 21).

Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. KOKS § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist. Riigikohtu üldkogu on 03.12.2007 kohtuasjas nr 3-3-1-41-06 selgitanud, et planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses.

Õigusselguse kriteeriumit taotluse lubatavuse kontekstis hinnates saab viidata Riigikohtu praktikale. Riigikohus on 2015. a põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-34-14 pidanud KOV taotlusi lubatavaks osas, milles omavalitsusüksused väitsid kehtiva seaduse (vaidlus puudutas jäätmeseadust) vastuolu õigusselguse põhimõttega. Riigikohus rõhutas, et õigusselgus on osa õigusriigi põhimõttest. Õigusriigi põhimõtte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid. Sellest tuleneb, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt. Seadusandja peab seega õigusselguse põhimõttega arvestama ka KOV üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel.

Eelnevale tuginedes pean volikogu taotlust lubatavaks.

III Justiitsministri arvamus

Volikogu on seisukohal, et PlanS § 75 lg 1 punktis 17 sisalduv regulatsioon on ebaselge ning sellest regulatsioonist ei ole nii omavalitsuse kui puudutatud isikute jaoks piisavalt selgesti arusaadav see, kuidas ja millistel tingimustel saab omavalitsus anda omandiõigust piiravaid regulatsioone ehk kehtestada vajadusel raiepiiranguid kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks. Sellest tulenevalt on taotluse esitaja seisukohal, et PlanS § 75 lg 1 punkt 17 rikub määratuse ehk *õigusselguse põhimõtet* (taotluse punkt 29). Taotluse esitaja jaoks on ebaselge, millised on kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused enda planeerimisautonoomia teostamisel kohaliku kultuuripärandi kaitsmisel, täpsemalt juhtumil, kui kohalik omavalitsus asub üldplaneeringuga reguleerima kohaliku kultuuripärandi kaitsmist ja säilitamist ehk *ristipuude ja -metsade kaitset* (taotluse punkt 13). Seega on kõnealune regulatsioon volikogu hinnangul põhiseadusega formaalselt vastuolus.

Vaidlustatud norm:

„§ 75. *Üldplaneeringu ülesanded*

(1) Üldplaneeringuga lahendatakse järgmised ülesanded:/.../

17) kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sealhulgas selle üldiste kasutustingimuste määramine.“.

Esmalt viitan, et KOKS § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist. Seadusandja on PlanS § 75 lg 1 punktis 17 näinud kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt ette kohustuse lahendada üldplaneeringuga *kohaliku kultuuripärandi kaitset puudutavad küsimused*. Kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sh üldiste kasutustingimuste määramine on kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses olev ülesanne. Samuti on seadusandja näinud PlanS-ga ette kohalikule omavalitsusüksusele selgesõnalise volituse kohaliku planeerimisvõimu rakendamisel omandiõiguse piiramiseks. Üldplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada kitsendusi (PlanS § 74 lg 3).

Viitan samuti muinsuskaitseseadusele (edaspidi: MuKS), mille § 3 lõike 7 kohaselt peavad riik ja kohaliku omavalitsuse üksused arvestama oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning tegema omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist.

Käesolevas asjas (ristimetsade ja -puude kaitse) omab omavalitsusüksuse planeerimisvõimu teostamisel tähtsust ka looduskaitseseadus (LKS). Nimelt sätestab PlanS § 75 lg 1 punkt 13 üldplaneeringuga lahendatava kohaliku ülesandena ka *kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil kaitstavate loodusobjektide ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise*. LKS-s on seadusandja näinud ette täpsemad nõuded kultuurilise väärtusega loodusobjektide kaitsele. LKS § 1 punkt 2 kohaselt on seaduse eesmärgiks ka *kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine*. Kaitstavate loodusobjektide hulka kuuluvad kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavad loodusobjektid (§ 4 lg 1 punkt 6). Regulatsiooni kohaselt on loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldus nt selle ohustatus, haruldus, *ajaloolis-kultuuriline* või esteetiline väärtus. Kohaliku omavalitsuse tasandil võtab LKS § 10 lõike 7 kohaselt kaitstava loodusobjekti kaitse alla volikogu: 1) kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu alusel või 2) ilma planeeringut koostamata. Kui loodusobjekt võetakse kaitse alla ilma planeeringut koostamata, tuleb koostada kaitstava maa-ala piirikirjeldus või maastiku üksikelemendi asukoha kaart ja kinnitada maa-ala või maastiku üksikelemendi kaitse-eeskiri.

LKS-st tuleneb, et looduskaitse eesmärk kohaliku omavalitsuse tasandil on piirkonna looduse eripära, kultuuri, asustust ja maakasutust esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse ja kasutamise tingimuste määramine kohaliku omavalitsuse poolt. Kohaliku kaitse alla võetud maa-alal rakendatakse üldjuhul LKS §-s 31 sätestatud kaitsekorda, st piiranguvööndis on keelatud rida tegevusi (majandustegevuse kitsendused). Üldjuhul, kui kaitse-eeskirjaga ei ole sätestatud teisiti, on kaitseala piiranguvööndis sõltuvalt kaitse-eesmärgist keelatud näiteks maavara kaevandamine, uuendusraie, ehitise püstitamine jne. Samuti on seadusandja täpsustanud, et olukorras, kus kaitse-eesmärk on kaitsta parki ja puistut, on seadusest tulenevalt üldjuhul keelatud puuvõrade ja põõsaste kujundamine, puittaimestiku istutamine ja raie ilma kaitseala valitseja nõusolekuta. Oluline on siinkohal märkida, et LKS-st tulenevalt on omavalitsusüksusele tagatud võimalus *kaitse-eeskirjaga või planeeringuga vajadusel LKS §-s 31 sätestatud kaitsekorda leevendada*.

Seega on minu hinnangul seadusandja kujundanud LKS-ga võimalikult paindliku regulatsiooni, et kohalikul omavalitsusüksusel oleks loodusobjektide kaitse alla võtmisel ja

kaitsetingimuste kujundamisel ulatuslik kaalutusruum, et kohalikke huve arvestades oma ülesandeid täita. Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium haldusasjas nr 3-17-563/70 kohaliku tasandi looduskaitse eesmäärke hinnates märkinud, et kohaliku tasandi ja riikliku tasandi looduskaitse eesmärgid ei ole ühesugused. /.../ Kohalikul omavalitsusel on loodusobjekti kaitse alla võtmise üle otsustades ulatuslik kaalutusruum, mille sisustamisel tuleb arvestada ka kaitsmise vastu rääkivate huvidega.

Eelnevast nähtub, et volikogu taotluse ajendiks olnud küsimusi ristimetsade ja -puude kaitsel (olemuslikult võivad need olla samaaegselt nii kultuurimälestised kui ka kaitstavad loodusobjektid) on võimalik omavalitsusüksusel lahendada, sh vajalikke kitsendusi (sh raiepiiranguid) seada, PlanS, LKS ning MuKS sätteid koosmõjus hinnates ja rakendades. Planeerimismenetlus puudutab reeglina erinevaid valdkondi, mistõttu tuleb üksikküsimuste lahendamisel hinnata asjassepuutuvaid regulatsioone koosmõjus. Käesolevas asjas ei nähtu tõendeid selle kohta, et erinevate ametiasutuste poolt oleks volikogule vaidlusaluses asjas (loodusliku kultuuripärandi kaitse) antud nimetatud seaduste kohta üldplaneeringu koostamisel vastuolulisi selgitusi või soovitusi, mis viitaks õigusselguse puudumisele.

Kokkuvõttes olen eelnevast tulenevalt seisukohal, et õigusselguse põhimõtet ei ole PlanS § 75 lg 1 punkti 17 regulatsiooni kehtestamisel rikutud ning norm on formaalselt põhiseadusega kooskõlas. Seadusandja on loonud piisava ja õigusselge regulatsiooni, et kohalikul omavalitsusüksusel oleks võimalik oma kohustusi kohalike kultuurimälestiste kaitsel kindlaks teha ning täita.

Volikogu on taotluses leidnud, et alternatiivselt on PS-ga vastuolus sellise normi puudumine, mis annab kohalikule omavalitsusele rahalised piisavad vahendid PlanS § 75 lg 1 punktis 17 sätestatud õiguste ja kohustuste finantseerimiseks.

Viitan siinkohal, et kohaliku kultuuripärandi (sh ajaloolis-kultuurilise väärtuse tõttu kohalikul tasandil kaitstavate loodusobjektide) kaitse on *kohaliku omavalitsuse ülesanne*. Tegemist ei ole riikliku kohustusega, millega seotud kulud kantakse riigieelarvest. Kohaliku kultuuripärandi kaitset rahastatakse seetõttu üldjuhul kohaliku omavalitsuse enda tulubaasi arvel. Volikogu taotluses puuduvad sisulised põhjendused ja tõendid, millele tuginedes saaks väita, et rahalised vahendid ei ole selle kohaliku ülesande täitmiseks piisavad. **Seetõttu olen seisukohal, et PS-ga ei ole vastuolus sellise normi puudumine, mis näeb kohalikule omavalitsusele ette rahalised vahendid PlanS § 75 lg 1 punktis 17 sätestatud kohustuse täitmiseks.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lea Danilson-Järg
Minister

Signe Reinsalu 620 8130
Signe.Reinsalu@just.ee