



Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 26.08.2022 nr 5-22-5/6
Meie 16.09.2022 nr 1.4-1/6757-3

**Riigihalduse ministri arvamus
põhiseaduslikkuse järelevalve asjas
nr 5-22-5**

Austatud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

Põlva vald (taotleja) pöördus Riigikohtu poole taotlusega põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamiseks. Taotluse eesmärk on tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole taotlejal võimalik planeerimisautonoomia teostamisel üldplaneeringuga realiseerida planeerimisseaduse (PlanS) § 75 lõige 1 punktist 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi (ristipuud ja -metsad) kaitsmiseks ja säilitamiseks.

1. Ristipuude ja -metsade kaitse ja säilitamise võimalikkus üldplaneeringuga

Üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa (üksuse) ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine (PlanS § 74 lõige 1). Selle eesmärgi saavutamiseks koostatakse üldplaneeringu raames üksuse terviklik ruumilahendus ning määratakse asjakohased kasutus- ja ehitustingimused (vt ka PlanS § 3 lõige 1). Üldplaneering on seega planeerimisinstrument, mille kaudu kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab kohaliku elu küsimusi (põhiseadus (PS) § 154 lõige 1) ning täidab tema pädevusse antud ruumilise planeerimise ülesannet (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 6 lõige 1 ja PlanS § 74 lõige 8).

Üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete üle otsustamisel lähtub kohalik omavalitsus üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist (PlanS § 75 lõige 2). Seega ei tulene PlanS § 75 lõikest 1 kohalikele omavalitsusele kõigi selle punktides nimetatud ülesannete lahendamise kohustust, vaid säte annab võimaluse üldplaneeringu raames lahendada just need

ülesanded, mis üldplaneeringu eesmärki ja kohaliku omavalitsuse konkreetseid vajadusi tagada võimaldavad.

Juhul kui kohalik omavalitsus peab vajalikuks kohalikul tasandil kultuuripärandit kaitsta ja säilitada, siis on tal võimalus seda teha PlanS § 75 lõige 1 punkti 17 alusel, mis näeb üldplaneeringu ühe ülesandena ette kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sealhulgas selle üldiste kasutustingimuste määramise. PlanS § 75 lõige 1 punkti 17 eesmärk võib kattuda ka sama lõike punktiga 13, mis näeb üldplaneeringu ühe ülesandena ette kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil kaitstavate loodusobjektide ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise võimaluse. Ei ole ka välistatud, et kultuuriväärtuste kaitsevajadus ühtib PlanS § 75 lõige 1 punktis 14 (mis näeb ette väärtuslike põllumajandusmaade, rohealade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramise ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise võimaluse) või punktis 16 (mis näeb ette miljööväärtuslike alade ja väärtuslike üksikobjektide määramise ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise võimaluse) toodud väärtuste kaitsevajadusega. Vähemoluline ei ole siinkohal ka märkida seda, et PlanS § 75 lõige 1 punkt 31 võimaldab lahendada ka kõiki muid lõikes 1 nimetatud ülesannetega seonduvaid ülesandeid, kui need on vajalikud üldplaneeringu eesmärgi ja kohaliku omavalitsuse konkreetsete vajaduste tagamiseks.

Taotluse sisu arvesse võttes on eelduslikult asjakohaseimad ja eesmärki täita võimaldavad sätted PlanS § 75 lõige 1 punktid 17 ja 13. Seda seetõttu, et [ristipuumetsad on ajalooliste looduslike pühapaikade hulka kuuluvad ühend- e kompleksmälestised](#), mis hõlmavad teatud maa-ala, mille raames võib eristada selgepiirilisi üksikmälestisi (ristipuid). Maa-alana määratletud mälestiste puhul hõlmab loodusliku pühapaiga mõiste ka maastiku pinnavorme, seal paiknevaid üksikobjekte ja taimestikku. Ajalooline looduslik pühapaik on muinsuskaitseaduse (MuKS) § 11 lõige 6 kohaselt olulise inimõjuta rahvapärilise ohverdamise, pühakspidamise, ravimise, usulise või rituaalse tegevusega seotud asi või maa-ala. Kohaliku tasandi kaitstavaks loodusobjektiks võib looduskaitseaduse (LKS) § 4 lõige 7 kohaselt kaitstavaks loodusobjektiks olla mh maastik, väärtuslik looduskooslus või maastiku üksikelement, mis ei ole kaitse alla võetud kaitstava looduse üksikobjektina ega paikne kaitsealal. LKS § 43 näeb ka ette, et looduskaitse eesmärk kohaliku omavalitsuse tasandil on mh ka looduse kultuuri esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse ja kasutamise tingimuste määramine kohaliku omavalitsuse poolt. Eeltoodust nähtub, et kohalik omavalitsus saab ristipuid ja -metsasid kaitsta ka LKS-i alusel, mis seab kohaliku tasandi looduskaitse eesmärgiks mh kultuuri esindavate maastike või üksikelementide (milleks

võivad ilmselgelt olla ka ristipuud ja -metsad) kaitse. Seega on ristipuude ja -metsade näol tegemist kultuuripärandiga, mille kaitse ja säilimise tagamine on PlanS § 75 lõige 1 punktide 17 ja 13 alusel võimalik.

PlanS § 74 lõige 3 kohaselt on kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik kinnisomandile seada kitsendusi ehk on seadusega antud kohalikule omavalitsusele võimalus põhjendatud juhul omandipõhiõigust kitsendada. PlanS § 75 lõike 1 punktid 17 ja 13 võimalike meetmete ning kaitse- ja kasutustingimuste sisu küll täpsemalt ei ava, aga ka ristipuudele ja -metsadele raiepiirangute seadmist ja kaitstavaks objektiks määramist ei välista. Konkreetsete meetmete ning kaitse- ja kasutustingimuste seadmine on jäetud teadlikult kohaliku omavalitsuse sisustada, et neil oleks võimalik üldplaneeringu eesmärki ja kohaliku omavalitsuste konkreetseid vajadusi arvestav üldplaneeringulahendus kujundada. Sätete täpsemal sisustamisel peab omavalitsus hindama kõiki olulisi asjaolusid ja arvestama erinevaid huve, sh avalikku huvi kultuuripärandi säilimise vastu kui ka omaniku huve (ja õigust) temale kuuluva kinnistu kasutamiseks. Samuti on oluline see, millises täpsusastmes on kohalikul omavalitsusel vajalik konkreetset ülesannet üldplaneeringuga võetud eesmärgi saavutamiseks lahendada. Üldplaneeringuga ei pea lahendama (ja PlanS ka ei kohusta) üksikobjekti(de)ga seonduvat detailselt, küll aga ei saa välistada, et selline täpsusaste oleks vajalik ja ka üldplaneeringu tasandil võimalik niivõrd konkreetse kultuuriväärtuse säilitamiseks nagu ristipuud ja -metsad.

Peame siinkohal oluliseks märkida seda, et metsaseaduse (MS) § 23¹ puhul ei ole tegemist kohaliku tasandi kultuuripärandi kaitsmisele suunatud sättega ning see ei välista omavalitsuse võimalust kaitsta ristipuid ja -metsi PlanS-ist tulenevate sätete alusel. MS § 23¹ rakendamine on asjakohane vaid neis olukordades, kus üldplaneeringuga lageraie keelamine on vajalik kaitsmaks asulaid või elamuid sättes ammendavalt kindlaks määratud keskkonnaohtude eest. Kultuuripärandi kaitse eesmärgil seatavad raiepiirangud viidatud sätte eesmärgiga ei ühti ning säte on seetõttu käesoleva taotluse eset arvestades ka asjassepuutumatu.

PlanS § 75 lõige 1 punkti 17 ja 13 alusel võimalike meetmete ning kaitse- ja kasutustingimuste kehtestamise eelduseks ei ole maaomanikega saavutatav kokkulepe. See aga ei välista haldusmenetluse seadusest (HMS) tulenevalt asjaolu, et kohaliku omavalitsuse üldplaneeringuga seatav piirang peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes (HMS § 3 lõige 2) ja igakülgsest kaalutletud ja põhjendatud. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4

lõige 2). Kuna MS § 23¹ reguleerimise eesmärk ei ole kultuuripärandi kaitse, siis ei saa PlanS-s kultuuripärandi kaitset reguleerivate sätete rakendamine olla vastuolus MS §-ga 23¹, sh seal toodud kokkuleppe saavutamise nõudega.

Eelnevast tulenevalt saab asuda seisukohale, et taotluse esemeks olev PlanS 75 lõige 1 punkt 17 on selge ning üheselt mõistetav. Kohalikul omavalitsusel on võimalik oma üksuse territooriumil ulatuslikku planeerimisautonoomiat teostada ja vajalikke tingimusi kultuuripärandi kaitseks ja säilimiseks seada.

2. Üldplaneeringuga seatud kitsenduste hüvitamine

Kohaliku omavalitsuse poolt üldplaneeringus seatavad piirangud on avalik-õiguslikud kitsendused, mis peavad olema üldplaneeringuga seatud eesmärgi saavutamiseks vajalikud, asjakohased ja igakülgset põhjendatud. Põhiseaduse § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsenduste korral on kinnisasja omanikel põhiseadusest tulenev õigus saada kitsenduste (st piirangute) talumiskohustuse eest mõistlikku hüvitist. Riigikohus on varasemalt tõdenud, et hüvitise maksmise kohustus on juhul, kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et ei ole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisikute huvide vahel ([3-3-1-69-09](#)), samuti ka seda, et PS ei nõua igasuguse üldistes huvides isikule seatud omandikitsenduse hüvitamist ([5-21-3](#)).

Seega konkreetsetel juhtudel kitsenduste seadmise tulemusel hüvitise maksmise vajaduse kindlaks tegemiseks on vajalik iga üksikjuhtumi eraldi hindamine, mille käigus tuleb selgitada, kas kitsendus on proportsionaalne, millised on selle tagajärjed omanikule ja kas sellest tulenevalt on hüvitise, sh saamata jäänud tulu, maksmine nõutav või mitte. Näiteks tuleb hindamisel leida mh vastused järgnevatele küsimustele: kas kitsenduse tagajärjel muutub kinnistu senine sihtotstarbeline kasutamine täiesti võimatuks; kas kitsendus seatakse kogu kinnistu ulatuses või kinnistu osale; kas avalike huvide tagamiseks on seatav kitsendus proportsionaalne ehk parim ja eesmärgipäraseim vahend eesmärgi saavutamiseks; kas kinnistuomanik on teinud investeeringuid, mida peale kitsenduse seadmist ei ole enam võimalik kasutada; kas ja kui palju muutub kinnistu hind. Juhul kui hindamise tulemusel jõutakse järeldusele, et üldplaneeringuga omandiõigusele seatava kitsendusega kaasnev riive on väga intensiivne ning kitsendused senist maakasutust jätkata ei võimalda või takistavad seda oluliselt, võib vajalik olla ka selle eest hüvitise maksmine. Igal juhul ja olukorras seda aga automaatselt järeldada on põhjendamatu.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Riina Solman
riigihalduse minister

Heili Jaamu 611 3645, Heili.Jaamu@fin.ee
Kadi-Kaisa Kaljuveer 6113312, Kadi-Kaisa.Kaljuveer@fin.ee
Küllli Siim 611 3129, Küllli.Siim@fin.ee
Olivia Taluste 611 3092, Olivia.Taluste@fin.ee