

Kitsenduste seadmise õiguslik regulatsioon

- probleemid ja võimalikud lahendused.

11.12.2020

RASK.

Villy Lopman

partner, vandeadvokaat
Advokaadibüroo RASK

MIKS?

➤ **Aktuaalsus.**

➤ **Teemad:**

- >> KOV enesekorraldusõiguse piirid.
- >> ÜP-ga omandikitsenduste seadmise võimalikkus ja probleemid.
- >> Võimalikud lahendused.

➤ **Küsimused.**



**Enesekorraldus-
õiguse piirid?**



- KOV kohustus korraldada ruumilist planeerimist PS 154 lg 1, KOKS § 6 lg 1, § 22 p 31-32.
- Riigikohus (3-4-1-23-15, p 79): Kohaliku omavalitsuse planeeringute kehtestamise pädevus tervikuna on osa kohaliku omavalitsuse **autonoomiast** ja õigusest **suunata kohalikku elu**.
- PS järgi on KOV aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) kogukonna elu. KOV eesmärk ja põhisisu on kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine kohaliku kogukonna poolt, selle määrab PS § 154 lg 1.
- Riigikohus (3-4-1-8-09, p 67): PS § 154 lg 1 kohaselt täitmist vajavaid kohalikke ülesandeid ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Samuti võivad need erinevate omavalitsusüksuste puhul erineda, sõltudes omavalitsusüksuse eripärastest vajadustest, aga ka kohaliku kogukonna eelistustest.
- Riigikohus (3-3-1-41-06, p 26): Planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses.

- Kahtluse korral: KOV kohustus, KOKS § 6 lg 3 (vt KOV pädevusest 3-17-1786 p 20).
- 3-17-1786, 20: Olukorras, kus KOV volikogule on seadusega antud õigus kehtestada (üld)planeeringuga maakasutustingimusi ja kinnisomandi kitsendusi, ei ole võimalik väita, et KOV volikogul puuduks ilmselgelt pädevus vaidlusalust raiepiirangut ÜP-s sätestada.
- Kui riiklik kohustus, siis riigi kohustus kanda KOV kulud.
- Riigikohus asjas nr 3-4-1-8-09 põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud.
- Põhiseadusest ei tulene nõuet, et ülesanded tuleks riiklike ja omavalitsuslikena määratleda samas seaduses, millega ülesanne kohalikule omavalitsusele pannakse.

- KOV enesekorraldusõiguse teostamata jätmine = vastutus, vaidlused, diskretsiooni kitsenemine planeerimisotsuste tegemisel etc.
- Probleemide lahendamine ja lahendamata jätmine = vaidlusrisk.
- NB! Eesti Kindlustusseltside Liidu analüüsi kohaselt võib ühe suure tormi kahjunõuete kogusumma ulatuda paari miljoni euron.
- TÜ ja TTÜ 2019. a uuringu järgi on Eestis 30 000 eluhoonet, mille ümbruses puhub vähemalt kord kahe aasta jooksul 10 sekundit järjest tugevam tuul kui 21 m/s ning vähemalt kord kümne aasta jooksul satub tormi küüsi viiendik kõigist eluhoonetest.



JÄRELDUS:

- >> Enesekorraldusõigus on lai, kahtluse korral pigem laiem kui kitsam (KOKS § 6 lg 3).
- >> Otsustamine või otsustamatus = vaidlus.

**ÜP-ga tingimuste,
kitsenduste ja
piirangute
seadmise
võimalikkus?**



Kas ja millisel määral on KOV-il võimalik seada üldplaneeringutes kitsendusi ?

Omandikitsendused:

- KOV võib üldplaneeringu alusel seada kinnisomandile kitsendusi.
- PlanS seletuskiri: Kuna planeerimismenetluses võidakse seada kitsendused omandipõhiõigusele, siis peavad nende kitsenduste õiguslikud alused tulenema vastavast seadusest, samuti peab olema mõistetav kitsenduste seadmise põhjendus ja ulatus.
- Kitsendused kaitsevad avalikke ja erahuvisid ning tasakaalustavad neid teiste asjakohaste huvidega.
- Omandikitsendused = omandipõhiõiguse ebasoodus mõjutamine, mis ei ole omandi võõrandamine.

Omandikitsendused:

- **Kitsendusest puudatu** - isik, kelle õiguseid võib planeering puudutada, - isik, kelle põhiseaduslike õiguste kasutamist planeering osaliselt või täielikult nende tahte vastaselt välistab või oluliselt raskendab.
- Sundvõõrandamine = formaalne omandikaotus või majandusliku kasutuse lõppemine.
- Riigikohtu järgi on omandikitsendus nt kinnisasja omaniku tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustus (3-4-1-3-04, p 21; 3-4-1-25-11, p 35), kinnistu jagamiseks detailplaneeringu algatamata jätmine (3-3-1-41-06, p 20), vara arestimine (3-1-1-1-12, p 16), seadus, mis ei võimaldanud enam ümber arvutada seniseid kohtunike vanaduspensione (3-4-1-1-14, p 113).
- **Alati oluline – puudutatud isikutega koostöö ja kaasamine PlanS § 76 lg 2 ja 4.**

Põhiseaduslikud alused:

- Üldreegel: kitsendused sätestab **seadus** (so nõusolekuta kitsendused).
- Üldreegel: omandit ei tohi kasutada **üldiste huvide vastaselt**.
- PS § 32: Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Lihtõigus:

- Omaniku õigused võivad olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega.
- AÕS § 140 lg 1: kinnisomandi kitsendused on seadusjärgsed või need seatakse haldusakti, kohtulahendi või tehinguga.
- PlanS § 74 lg 3: üldplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada kitsendusi.

Lihtõigus:

- Riigikohus: 3-3-1-22-09, p 13: Metsateatisele märke tegemisel pidi keskkonnateenistus kontrollima kavandatava raie vastavust **õigusaktidest**, sh planeeringutest tulenevatele nõuetele.
- Tallinna Ringkonnakohus, 3-06-2172, p 10: Kehtiva õiguse osaks on HMS § 54 kohaselt ka asjassepuutuvad ja kehtivad haldusaktid, sh maa-alaplaneeringud. HMS § 60 lg 2 esimese lause kohaselt on haldusakti resolutiivosa kohustuslik igaühele, sh haldus- ja riigiorganitele. Kui valla üldplaneeringuga on otsustatud maatükil haljastus säilitada, tuleb riigi täitevvõimu organitel sellest oma haldusaktides juhinduda. Seega tuleb käesoleval juhul kontrollida, kas üldplaneeringust tulenes vaidlusalustel maatükkidel kohustus mets säilitada ja kas lageraie oleks selle kohustusega vastuolus.

NB! Planeeringust tulenevad nõuded peavad olema selged ja arusaadavad – puudutatud isikule, teistele haldusorganitele, kohtule!

● Tallinna Halduskohus 22.10.2020 otsuses [pole veel jõustunud]:

Tallinna Linnavolikogu 24.01.2019 otsusele nr 16 „Tallinna üldplaneeringute ülevaatamise aruande kinnitamine”, mille p-s 3.8 on märgitud: „*Kuna lageraie käigus likvideeritakse metsaeraldisel (st langilt) raie käigus suurel alal kõik puud, st looduskeskkond hävineb, siis mõjutab selline raieliik negatiivselt rohealade põhieesmärkide täitmist ja on sellisena üldplaneeringutega vastuolus*”. Kohtu hinnangul kinnitab eeltoodu samuti raadamise vastuolu üldplaneeringuga, kuna nii nagu lageraie puhul, likvideeritakse ka raadamise teostamisel eraldi kõik puud ja see kaotab roheala funktsiooni.

Üldplaneeringu ülesandeks ei ole täpselt määratleda isiku õigusi ja kohustusi, vaid panna paika ruumilise arengu põhisuunad (PES § 8 lg 4), mis on aluseks täpsematele maakasutustingimustele (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 29.05.2020 määrus nr 3-20-852, p 14).

Kaebaja etteheited märksõnade „rohealad“ ning „rohevõrgustiku“ üldplaneeringu kehtestamisest ajaliselt hilisemast reguleerimisest on täiesti asjakohatud. Pelgalt see, et pärast Tallinna ÜP kehtestamist vastu võetud seadustes sätestatud mõistete asemel on Tallinna ÜP-s kasutatud teisi termineid, ei muuda kehtivas üldplaneeringust vastavale alale määratud peamist funktsiooni ja põhieesmärgi ega välista seeläbi võimalikke kitsendusi.

Lihtõigus:

- PlanS regulatsioonid: § 3, § 6 p 17, § 75 lg 1 p 10, § 75 lg 1 p 14, § 75 lg 1 p 21.
- MS 23.1 - /.../ võib kohaliku omavalitsuse üksus kokkuleppel maaomanikuga /.../.
- MS ja PlanS suhe planeerimisel – erinorm vs üldnorm jne?



Õiguse tõlgendamine?

Õiguse tõlgendamine:

- Riigikohus (3-3-1-3-12, p 26): sätte **kujunemislugu** ja **eesmärgi** ning seaduse **süsteematikat** arvesse võttes.
- Riigikohus (3-3-1-39-10, p 28): Küll aga peab halduskolleegium vajalikuks tõlgendada /.../ lähtuvalt selle sätte ja hilisema muudatuse **kujunemisloost**, samuti **süsteemaatiliselt** koosmõjus /.../ tervikuna, eeskätt selle paragrahvi lõigetega 1¹, 2, 4 ja 5 ning **teleoloogiliselt**, arvestades maareformi **eesmärgiga**.

Õiguse tõlgendamine:

- Riigikohus (3-4-1-19-10, p 31): Arvestades, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks /.../, tuleb esimese sammuna püüda norme koostoimes tõlgendada ja normide omavahelist vastuolu välistada.

Riigikohtul puudub alus seaduse või muu põhiseadusest alamal seisva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui normi on võimalik tõlgendada **põhiseaduskonformselt**, st kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik leida põhiseaduspärane käitumisjuhis. Kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, siis tuleb eelistada sellist tõlgendust, mis on põhiseadusega kooskõlas ehk tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse (3-2-1-73-04, p 36).

Õiguse tõlgendamine:

- Normikonflikt lahendamine – õiguskorra ühtsuse põhimõte ehk õigussüsteemi terviklikkuse põhimõte (3-1-1-99-15; 3-1-1-12).
- Kas PlanS ja MS normide vahel on üldse konflikt?
- Kas seda saab lahendada ilma seadusi muutmata?

Õiguse tõlgendamine:

- Normikonflikti lahendamine - hilisem norm muudab varasema normi – *lex posterior derogat legi priori* ja eriseadus muudab üldseaduse – *lex specialis derogat legi generali*.
- Riigikohus (3-1-1-28-11): Spetsiaalsuspõhimõte kujutab endast õiguslikku tõlgendamismeetodit, mille kohaselt tuleb üld- ja erinormi konkurentsi korral kohaldada erinormi. Õigust mõistes tuleb lähtuda arusaamast, et seadusandja ei soovi luua normi, millel ei ole praktilist väljundit. See aga oleks nii juhul, kui erinormi asemel kohaldatakse üldnormi, kuna sellisel juhul kaoks erinormi rakendamise võimalus.
- Tallinna Ringkonnakohus (1-10-935/26): Spetsiaalsus tähendab selles kontekstis kahe normi olulist identsust, kusjuures ühele neist normidest lisandub mingi eriline/täiendav tunnus. Sellest seisukohast tulenevalt tuleb kahte oluliselt sarnast normi võrreldagi just erisuse esinemise pinnalt ning rakendamisele kuulub see seadus, mis on kitsapiirilisem jättes kõrvale üldisema seaduse.

Õiguse tõlgendamine:

- Kas planeerimise normid asuvad ka väljaspool PlanS-i?
- Kas PlanS rakendamine eeldab kõikide kehtivate õigusaktide tundmist (vt PlanS § 90)?
- PlanS seletuskiri: Kuna planeerimismenetluses võidakse seada kitsendused omandipõhiõigusele, siis peavad nende kitsenduste õiguslikud alused tulenema vastavast seadusest, samuti peab olema mõistetav kitsenduste seadmise põhjendus ja ulatus.
- PlanS seletuskiri: Regulatsiooni ühese arusaadavuse tagamiseks on võimalusel koondatud kõik teistes seadustes sisalduvad üldplaneeringu ülesanded PlanS-i.

Õiguse tõlgendamine:

- PlanS seletuskiri: Riigikohtu Halduskolleegium on oma lahendis 3-3-1-41-06 leidnud, et isikute põhiõigusi riivavaid avalikõiguslikke kitsendusi saab kohalik omavalitsus /.../ kehtestada üksnes seaduses ettenähtud juhtudel ja korras, eelkõige planeerimismenetluses, mistõttu on üldplaneeringus vastavate tingimuste määramine põhjendatud ja sobilik.
- PlanS § 2 seaduse kohaldamisala - Planeerimisel hõlmatakse nii maa- kui ka veeala, õhuruumi ja maapõue.
- PlanS § 2 seaduse kohaldamisala - Käesolevat seadust kohaldatakse planeerimisele niivõrd, kuivõrd see ei lähe vastuollu riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusega.

Õiguse tõlgendamine:

- Kas PlanS § 75 lg 1 p 21 normi üks osa asub MS § 23.1 sättes?
- Kas MS 23.1 reguleerib kõiki PlanS kitsendusi?
- Normide vahel viide puudub.
- 2015 PlanS on hilisem kui 2014 MS § 23.1 regulatsioon.
- PlanS koostajad olid teadlikud 2014 jõustunud MS § 23.1 regulatsioonist.

- Asula või ehitiste kaitseks raie reguleerimine on ÜP-s lubatud ja võimalik, kui ÜP regulatsioon on proportsionaalne, sest MS § 23.1 jäetakse põhiseaduskonformsel tõlgendamisel kõrvale? Eeltoodu ei muuda aga proportsionaalse regulatsiooni nõuet.
- Asula või ehitiste kaitseks raie reguleerimine on ÜP-s lubatud ja võimalik vaid kokkuleppel omanikuga?
- Kuidas tagada omanike võrdne kohtlemine? Kes kannab kulud? Mis siis saab planeeringust, kui oht on väga tõsine, kuid kokkulepet ei tehta?
- Ainus lahendus PlanS § 2 lg 4? - Kehtestatud planeeringu alusel läbiviidavale kinnisasja avalikes huvides omandamisele, sealhulgas sundvõõrandamisele, kohaldatakse kinnisasja avalikes huvides omandamise seadust.





**Alternatiivsed
lahendused?**

Alternatiivsed lahendused

- MS § 23.1 sõnastus reguleerib spetsiifilisi juhtumeid.
- Kas ÜP sõnastusega saaks leida lahenduse?
- Risk, et ÜP-d ei kiideta heaks.

Alternatiivsed lahendused

- KOV esitab Riigikohtule taotluse kontrollida MS § 23.1 kooskõlas PS § 154 lg 1 ehk KOV-ide enesekorraldusõigusega.
- KOV esitab Riigikohtule taotluse kontrollida seda, kas MS § 23.1 sätestatud kompenseerimise kohustus kui rahaline kohustus on riiklik kohustus, mis tuleks riigi poolt KOV-idele hüvitada?
- Seadusandja on jätnud andmata õigustloova akti, millega fikseeritakse MS 23.1 nimetatud kohustuste rahastamine?



Riigikohus (3-4-1-8-09, p 65):

PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, s.t võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses.

Seega peab omavalitsuslike ülesannete rahastamise tase olema vastavuses omavalitsusüksusele pandud ülesannete mahuga (vt ka harta artikli 9 lg 2). Lisaks seaduses sätestatud kohalike ülesannete täitmisele peab omavalitsusüksusel enesekorraldusõiguse teostamiseks olema raha ka selleks, et otsustada ja korraldada seaduses sätestamata olulisi kohaliku elu küsimusi.

Tähtis on, nagu õiguskantsler põhjendatult märgib, et omavalitsusüksustele oleks tagatud mitte ainult õiguslik, vaid ka tegelik võimalus otsustada, kas ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada.

Riigikohus (3-4-1-8-09, p 67): PS § 154 lg 1 eeldab, et omavalitsusüksus täidaks vähemalt kõiki olulisi kohalikke ülesandeid. Seega peab omavalitsusüksusele olema tagatud ka raha nende ülesannete täitmiseks.

Küsimusi?





RASK.

Advokaadibüroo RASK
Rotermanni 8, 10111 Tallinn, Eesti
+372 618 0820, www.rask.ee

villy.lopman@rask.ee
www.rask.ee