



ÕIGUSKANTSLER

Rein Lang  
justiitsminister  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie nr  
Õiguskantsler 02.03.2010 nr 6-4/091667/1001174

## **Märgukiri** **Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon**

Lugupeetud justiitsminister

Teile teadaolevalt analüüsisin mulle laekunud avalduse alusel asjaõigusseaduse ning kohalike omavalitsuste õigusaktide regulatsiooni kohalike omavalitsuste maale avalikes huvides rajatavate tehnovõrkude ja -rajatiste osas.

### **Soovin juhtida Teie tähelepanu mõningatele nimetatud regulatsioonis sisalduvatele ja praktikas ilmnevatele kitsaskohtadele.<sup>1</sup>**

Palun Teilt märgukirja osas tagasisidet hiljemalt 03.05.2010.

Alljärgnevalt kirjeldan kõigepealt avaldust, mille põhjal ma algatasin menetluse ning enda tegevust nimetatud avalduse lahendamisel (I). Seejärel esitan enda seisukoha (II), milles analüüsin kõigepealt küsimusi, mis tõusetuvad seoses kinnisasja koormamisega reaalservituudi või isikliku kasutusõigusega avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamiseks. Pärast seda analüüsin eelnimetatud tehnorajatiste ehitamiseks sundvalduse seadmise regulatsiooni, pöörates tähelepanu eelkõige olukordadele, kus osutub vajalikuks sundvalduse seadmine kohaliku omavalitsuse maale.

### **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas Tallinna Linnavolikogu 18.05.2000 a määrusega nr 16 kehtestatud „Linna kinnisasja reaalservituudi ja isikliku kasutusõigusega koormamise korra” (edaspidi: *Kord*) punktid 16 ja 17 ning Tartus ja Narvas vastavat valdkonda reguleerivad õigusaktid on kooskõlas asjaõigusseaduse (edaspidi: AÕS) §-s 158<sup>2</sup> sisalduva regulatsiooniga. Samuti palus avaldaja kontrollida, kas Tartu ja Narva Linnavalitsuste tegevus

---

<sup>1</sup> Antud juhul ei ole tegemist ammendava ülevaatega kõikidest tehnovõrkude ja -rajatistega seonduvatest probleemidest; näiteks ei käsitle käesolev kiri sundvalduse talumise eest saadava tasu küsimusi. Küsimusega, kas avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste eest makstav tasu korvab kinnisasja omanikule piisaval määral tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustusest tulenevaid kitsendusi, tegelen teise menetluse raames ning sellega seoses olen pöördunud 26.02.2008 teabe nõudmisega nr 6-1/071645/00801258 ka Justiitsministri poole.

kohaliku omavalitsuse maale püstitatud avalike tehnovõrkude eest tasu nõudmisel on kooskõlas asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (edaspidi: AÕSRS) § 15<sup>4</sup> lõigetega 2, 3 ja 4.

Avaldaja leidis, et Tallinna ja Narva Linnavalitsuse nõue tasuda avalikes huvides tehnorajatise talumise eest tasu ettemaksuna kogu piiratud asjaõiguse kehtivuse ulatuses on vastuolus AÕS § 158<sup>2</sup> lõigetega 3-4. Samuti märkis avaldaja, et Tallinna Linnavolikogu Kord on vastuolus AÕSRS §-ga 15<sup>4</sup> osas, milles sätestab, et tasu piiratud asjaõiguse eest on vastava tasu kohalik suurus ning mille täpses suuruses lepivad pooled kokku. Lisaks ei ole avaldaja hinnangul ükski nimetatud linnadest kohaliku omavalitsuse maale püstitatud tehnovõrkude ja -rajatiste eest tasu nõudmisel järginud AÕS § 158<sup>2</sup> lõikes 2 sätestatud korda, mille kohaselt peab kinnisasja omanik esitama avalikes huvides tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu saamiseks vormikohase taotluse.

2. Võtsin avalduse menetlusse ning pöördusin teabe nõudmistega justiitsministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri ning Tartu ja Narva Linnavalitsuste ning Tallinna Linnavolikogu poole.

3. Palusin ministritel selgitada, millise menetluse või millised toimingud peaks läbi tegema avalikes huvides tehnovõrku või -rajatist kohaliku omavalitsuse maale rajada sooviv ettevõtja. Küsisin, kas AÕS § 158<sup>1</sup> lõikest 3 tulenevalt saavad kohalikud omavalitsused nõuda nende maale rajatud või rajatavate avalikes huvides vajalike tehnovõrkude talumiskohustuse suhtes reaalservituudi või isikliku kasutusõiguse lepingute sõlmimist tehnovõrgu või -rajatise omanikega. Lisaks palusin täpsustada, millistel alustel ja määras saaksid eelpoolnimetatud lepingud sõlminud kohalikud omavalitsused tehnovõrgu või -rajatise omanikelt talumiskohustuse eest tasu nõuda. Veel uurisin, kas kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (edaspidi: KASVS) 8.<sup>1</sup> peatükk reguleerib ammendavalt juhtumeid, kus avalikes huvides tehnovõrkude ja -rajatiste omanikud taotleavad sundvalduse seadmist kohaliku omavalitsuse maale. Palusin ministritel täiendavalt selgitada, milliseid õiguskaitsevahendeid saavad kasutada avalikes huvides tehnovõrkude ja -rajatiste omanikud, kui kohalik omavalitsus (edaspidi: KOV) keeldub nende suhtes sundvalduse seadmise otsuse tegemisest.

4. Majandus- ja kommunikatsiooniminister märkis, et kinnisasja sundvõõrandamise seadus annab kohalikele omavalitsustele ning tehnovõrkude ja -rajatiste omanikele võimaluse leppida kokku ka sundvalduse seadmisest erinevalt, sõlmides eraõigusliku lepingu, mille tingimused määratakse kindlaks pooltevahelise kokkuleppega. Majandus- ja kommunikatsiooniminister lisas, et kuna lepinguvabaduse põhimõttest tulenevalt ei saa kohalik omavalitsus nõuda lepingu sõlmimist, tuleb kokkuleppe mittesaavutamisel siiski seada sundvaldus kohaliku omavalitsuse maale. Sundvalduse seadmise regulatsiooni osas hindas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et sundvalduse seadmise põhimõtted on seaduses ammendavalt sätestatud. Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste omanikud, kes soovivad sundvalduse seadmist kohaliku omavalitsuse maale ning kelle suhtes kohalik omavalitsus keeldub sundvalduse seadmise otsuse tegemisest, võivad pöörduda kohtusse nõudega anda välja haldusakt.

4. Justiitsminister möönis, et tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooniga seonduvad teravad ning lahendamist vajavad probleemid ning lubas nimetatud valdkonnaga 2010. aastal põhjalikult tegeleda.

5. Teabe nõudmistes Tallinna Linnavolikogule ning Narva ja Tartu Linnavalitsustele palusin selgitada, kas nimetatud linnad järgivad avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise puhul AÕS §-des 158<sup>1</sup>-158<sup>2</sup> sätestatud regulatsiooni või on linna maale ehitatavate avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus reguleeritud linna ja rajatiste

omanike vahel sõlmitud lepingutega. Täiendavalt uurisin, kuidas määratakse kindlaks linna maale rajatavate avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest saadava tasu maksmise määrad ja kord (sh võimalused talumiskohustuse eest tasu nõudmiseks ettemaksuna).

6. Tallinna Linnavolikogu märkis, et Tallinna linn on avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste omanikega sõlminud valdavalt isikliku kasutusõiguse seadmise lepinguid. Seejuures ei tähenda see Tallinna Linnavolikogu hinnangul, et arvesse ei võetaks AÕS §-des 158<sup>1</sup>-158<sup>2</sup> sisalduvat regulatsiooni. Tasu suuruse määramise ja ettemaksuna küsimise osas kinnitas Tallinna Linnavolikogu, et vaatamata korras sätestatule arvestab Tallinna linn isikliku kasutusõiguse eest tasu iga-aastaselt kooskõlas AÕS §-ga 158<sup>2</sup> ning AÕSRS § 15<sup>4</sup> kohaselt arvatud suuruses. Tallinna Linnavolikogu lisas, et plaanib nimetatud Korda muuta selliselt, et võtta arvesse ka 26.03.2007 jõustunud seadusemuudatusi.

7. Tartu Linnavalitsus selgitas, et järgib avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse puhul AÕS §-des 158<sup>1</sup>-158<sup>2</sup> sätestatud regulatsiooni ning osade kinnistute puhul on tehnovõrgu või -rajatise talumine reguleeritud ka avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanikega sõlmitud lepingutes. Tasu suuruse arvutamise põhimõtted on mõlemal juhul ühesugused.

8. Narva Linnavalitsus viitas, et Narva linna omandis olevate kinnisasjade koormamist reguleerib Narva Linnavolikogu 21.06.2005 määrusega nr 20/57 kehtestatud „Linnavara eeskiri”. Nimetatud eeskiri näeb ette linna kinnisasjale isikliku servituudi seadmise juhud ja korra. Talumiskohustuse eest tasu küsimise osas leidis Narva Linnavalitsus, et tasu tehnovõrgu või -rajatise talumise eest võib olla kokku lepitud isikliku servituudi seadmise lepingus või kui sellist lepingut ei ole (või leping ei sisalda tasu kokkulepet), tuleb tasu määrata seaduse alusel. Seejuures võivad kinnisasja omanik ja tehnovõrgu või -rajatise omanik kokku leppida nii tasu suuruses vastavalt AÕSRS §-s 15<sup>4</sup> sätestatud määradele kui ka sellest erinevalt. Sarnaselt tasu suuruse küsimusele võivad pooled kokku leppida ka tasu maksmise korras, sh maksta tasu kogu isikliku kasutusõiguse kestvuse eest ette.

9. Oluline on märkida, et avaldusest ja vastustest teabe nõudmistele selgus, et praktikas on avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste omanikud sõlminud kinnisasja omanikeks olevate kohalike omavalitsustega sagedasti isikliku kasutusõiguse seadmise kokkuleppeid. Seda nii enne kui ka pärast 26.03.2007 jõustunud muudatusi tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonis.

## **II Õiguskantsleri seisukoht**

10. Leian, et avalduse pinnalt kerkinud avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatistega seonduv probleemistik ei piirdu ainult konkreetse kaasuse asjaoludega ning seetõttu on vajalik põhjalikum asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse ning kinnisasja sundvõõrandamise seaduse analüüs. Eelkõige ilmneb vajadus läbimõeldud lahenduste järele olukordades, kus avalikes huvides püstitatavad tehnovõrgud ja -rajatised läbivad kohalikele omavalitsustele kuuluvaid kinnisasju. Alljärgnevalt käsitlengi avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni laiemalt, peatudes esmalt servituutide seadmise küsimustel ning analüüsides seejärel sundvalduse seadmise seonduvaid aspekte.

## 1. Asjaõigusseaduse regulatsioon avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamiseks

### 1.1 Kokkuleppe sõlmimise eeldus kinnisasja koormamisel

11. 26.03.2007 jõustus tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadus (edaspidi: muutmise seadus), mis sätestas olulised muudatused tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonis. Muuhulgas piiritles seadus tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustust sõltuvalt sellest, kas tegemist on era- või avalikes huvides püstitatava tehnovõrgu või -rajatisega (vastavalt AÕS § 158 ja §-d 158<sup>1</sup>-158<sup>2</sup>).

12. AÕS § 158 reguleerib üldnormina tehnovõrkude ja -rajatiste eraõiguslikku talumiskohustust. AÕS § 158 lg 1 sätestab, et kinnisasja omanik on kohustatud taluma tema kinnisasjal maapinnal, maapõues ja õhuruumis ehitatavaid tehnovõrke ja -rajatise, kui need on teise kinnisasja eesmärgipäraseks kasutamiseks või majandamiseks vajalikud, nende ehitamine ei ole kinnisasja kasutamata võimalik või nende ehitamine teises kohas põhjustaks ülemääraseid kulutusi. AÕS § 158 lg 2 annab eelnimetatud juhtudel konkreetse kinnisasja omanikule õiguse nõuda teise kinnisasja omanikult viimase kinnisasja koormamist realservituudiga. Realservituudi täpsem sisu, tehnovõrgu või -rajatise asukoht, tähtaeg ja tasu määratakse kinnisasja omanike vahelisel kokkuleppel. AÕS §-s 158 sisalduv regulatsioon kohaldub eelkõige juhtudel, kus püstitatavad tehnovõrgud või -rajatised teenivad erahuve.

13. AÕS §-d 158<sup>1</sup>-158<sup>2</sup> on AÕS § 158 suhtes erinormid, mis reguleerivad avalikes huvides ehitatavate tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustust. AÕS § 158<sup>1</sup> lg 1 defineerib avalikes huvides rajatava tehnovõrgu või -rajatise mõiste ja sätestab, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus tekib kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud korras sundvalduse seadmisega. Seadusandja täiendas 2007. a vastavalt ka kinnisasja sundvõõrandamise seadust, lisades peatüki 8<sup>1</sup> „Sundvalduse seadmine tehnovõrgu ja -rajatise talumiskohustuse kehtestamiseks”. AÕS § 158<sup>2</sup> sätestab avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest tasu maksmise korra. Täpsemad suunised avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest makstava tasu määrade arvutamiseks kehtestab AÕSRS § 15<sup>4</sup>.

14. Eelnevale lisaks on oluline rõhutada, et AÕS § 158<sup>1</sup> lg 3 sätestab, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse tekkimine sundvalduse seadmisega ei välista talumiskohustuse tekkimist AÕS §-s 158 sätestatud korras s.t kokkuleppel realservituudi seadmisega.

15. Kui analüüsida AÕS § 158<sup>1</sup> lõiget 3 koostoimes AÕS §-ga 158 ning asjakohaste asjaõigusseaduse rakendamise seaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse sätetega, siis saab jõuda järeldusele, et avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanik peaks ennekõike üritama saavutada talumiskohtusega kinnisasja omanikuga kinnisasja koormamise kokkulepet. Alles juhul, kui kokkulepet ei saavutata, on võimalik pöörduda sundvalduse seadmise regulatsiooni poole.

16. Nii sätestab AÕSRS § 15<sup>4</sup> lg 1: „Kui tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustus tuleneb seadusest ning kinnisasja omaniku ja tehnovõrgu või -rajatise omaniku vahel ei ole kehtivat lepingut tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse eest makstava tasu suuruse kohta, on kinnisasja omanikul õigus taotleda tasu tehnovõrgu või -rajatise talumise eest asjaõigusseaduse paragrahvi 158<sup>2</sup> lõikes 2 sätestatud korras.” Samuti näeb KASVS § 46<sup>2</sup> lg 1 ette, et kui AÕS § 158<sup>1</sup> lõikes 1

nimetatud isik, kes soovib ehitada kinnisasjale avalikes huvides tehnovõrku või -rajatist, ei ole kolme kuu jooksul detailplaneeringu kehtestamisest, mis näeb ette kinnisasjale avalikes huvides tehnovõrgu või -rajatise ehitamise, saavutanud kinnisasja omanikuga AÕS § 158 lõigetes 2 ja 3 nimetatud kokkulepet, võib ta esitada nimetatud detailplaneeringu kehtestanud kohalikule omavalitsusele kinnistule sundvalduse seadmise taotluse.

17. Ka muutmise seaduse eelnõu seletuskiri viitab samale tõlgendusele. Seletuskirja osas, mis käsitleb planeerimisseaduse muudatusi ning kohustust teavitada kinnisasja omanikku detail- ja üldplaneeringust juhul, kui selgub, et planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, osundatakse järgmist: „Kuna pooled saavad alati sõlmida vabatahtlikke kokkuleppeid, jääb sundvalduse regulatsioon neile omanikele, kes mingil põhjusel ei esita planeerimisprotsessis oma vastuväiteid, kuid pole hiljem nõus ka servituudi või kasutusvaldusega tehnovõrkude või -rajatiste rajamiseks.”<sup>2</sup>

18. Seega nähtub kõnealustest sätetest ja eelnõu seletuskirjast, et ka avalikes huvides ehitatavate tehnovõrkude ja -rajatiste puhul ei ole sundvalduse seadmine ainuvõimalik ega ka esmane viis talumiskohustuse tekkimiseks. Eeldatakse, et avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise rajaja ning kinnisasja omanik saavutavad kokkuleppe kinnisasja koormamiseks.

## 1.2 Kokkulepe realservituudi seadmiseks

19. Ülal analüüsitud tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon näeb küll ette kokkuleppe sõlmimise eelduse, kuid sisaldab siiski vastukäivusi küsimuses, kelle vahel ja milliseid kokkuleppeid on võimalik avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste võõrale kinnisasjale püstitamiseks sõlmida.

20. 26.03.2007 jõustunud tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon tundub esmapilgul olevat suunatud just realservituudi seadmise kokkulepete sõlmimisele.

21. AÕS § 172 lg 1 kohaselt on realservituut piiratud asjaõigus, mis koormab teenivat kinnisasja valitseva kinnisasja kasuks selliselt, et valitseva kinnisasja igakordne omanik on õigustatud teenivat kinnisasja teatud viisil kasutama või et teeniva kinnisasja igakordne omanik on kohustatud oma omandiõiguse teostamisest valitseva kinnisasja kasuks teatavas osas hoiduma. Nagu eelnevalt nähtub, on realservituut kinnisasjaga lahutamatu seotud õigus – üks maatükk on koormatud teise maatüki kasuks ning realservituudi püsimise suhtes ei ole oluline, kes on vastavate valitseva ja teeniva kinnisasja omanikeks.<sup>3</sup>

22. Kehtiv tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon mainib otsesõnu ainult kokkuleppel realservituudi seadmise võimalust. Nii sätestavad AÕS § 158 lõiked 2 ja 3, et juhul kui tehnovõrgu või -rajatise püstitamine on kinnisasja kasutamiseks või majandamiseks vajalik, võib nimetatud kinnisasja omanik nõuda teise kinnisasja omanikult kinnisasja koormamist realservituudiga, mille täpsem sisu, tehnovõrgu või -rajatise asukoht, tähtaeg ning tasu määratakse poolte kokkuleppel.

23. Valikut realservituudi seadmise kokkulepete kasuks põhjendab ka eelnõu seletuskiri, mis selgitab, et tehnovõrk või -rajatis on vajalik just konkreetse kinnisasja majandamiseks ning

<sup>2</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 14.12.2006, nr 1067 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>3</sup> P. Pärna, Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, lk 304-305.

seetõttu saab servituudi seadmise nõudeõigus tekkida vaid „[...] konkreetse kinnisasja igakordse omaniku ja mitte suvalise isiku suhtes.”<sup>4</sup>

24. AÕS § 158<sup>1</sup> lg 3 viitab, et ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste puhul võib talumiskohustus tekkida läbi reaalservituudi seadmise. Seejuures on AÕS § 158<sup>1</sup> lõiget 3 võimalik tõlgendada kahte moodi. Esiteks on võimalik tuletada, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste korral peaksid reaalservituudi seadmise kokkuleppe ennekõike saavutama konkreetse kinnisasja omanik, kelle kinnisasja ehitatav tehnovõrk või -rajatis läbiks ning omanik, kelle kinnisasja huvides tehnovõrk või rajatis püstitatakse. Teise tõlgenduse kohaselt peaksid servituudi seadmise kokkuleppe poolteks olema rajatava tehnovõrgu või -rajatise omanik ning koormatava kinnisasja omanik.

25. Viimast tõlgendust toetab eelkõige kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud regulatsioon. Nii osundab KASVS § 46<sup>1</sup> lg 1, et avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanik võib esitada sundvalduse seadmise taotluse alles siis, kui ta ei ole kolme kuu jooksul alates tehnovõrku või -rajatist ettenägeva detailplaneeringu kinnitamisest saavutanud kinnisasja omanikuga AÕS § 158 lõigetes 2 ja 3 nimetatud kokkulepet st reaalservituudi seadmise kokkulepet.

26. Samas on oluline välja tuua, et reaalservituudi seadmiseks on vajalik kahe kinnisasja olemasolu, mis oleksid vastavalt valitsevaks ja teenivaks kinnisasjaks. Asjaõigusseaduse kommentaaride kohaselt ei pea nimetatud kinnisasjad tingimata olema naaberkinnisasjad, kuid tavaliselt on servituudi teostamiseks teatud lähedus kinnisasjade vahel vajalik.<sup>5</sup> Sellest lähtuvalt tekib õigustatult küsimus, millist kinnisasja pidada valitsevaks kinnisasjaks juhul kui KASVS § 46<sup>1</sup> lõikest 1 juhindudes üritab avalikes huvides rajatava tehnovõrgu või -rajatise omanik kinnisasja omanikuga servituudi seadmise kokkulepet saavutada.<sup>6</sup> Just sellisele olukorrale on tähelepanu pööranud ka Riigikohus. Riigikohtu tsiviilkolleegium on rõhutanud, et „[...] AÕS § 158 lg 2 kohaselt saab kinnisasja koormamist reaalservituudiga nõuda vaid teise kinnisasja omanik.”<sup>7</sup> Sellest tulenevalt leidis Riigikohus, et võrguteenuse pakkuja ei saa nõuda kinnisasja koormamist reaalservituudiga, sest talle ei kuulu kinnisasi, mis reaalservituudi seadmisel saaks olla valitsevaks kinnisasjaks.<sup>8</sup>

27. Seega võib kokkuvõtvalt järeldada, et kuigi ka avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamiseks on kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik sõlmida reaalservituudi seadmise kokkuleppeid, peaksid taoliste kokkulepete poolteks olema vastavalt valitseva ja teeniva kinnisasja omanikud. Seejuures tuleb lähtudes Riigikohtu seisukohast silmas pidada, et võrguteenuse osutaja kinnisasi ei saa üldjuhul olla valitsevaks kinnisasjaks.

<sup>4</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimiseseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 14.12.2006, nr 1067 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>5</sup> P. Pärna, Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, lk 305.

<sup>6</sup> Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et avalikes huvides tehnovõrgu või -rajatise omaniku kinnisasi võib paikneda kilomeetrite kaugusel teenivast kinnisasjast, mille suhtes talumiskohustus servituudiga seatakse. Justiitsminister on oma 16.07.2009 vastuses nr 10.1-6/7716 õiguskantsleri teabe nõudmisele toonud näite, et veetorstike puhul võiks valitsevaks kinnisasjaks pidada kinnisasja, millele on rajatud veepuhastusjaam vms.

<sup>7</sup> RKTkm 12.11.2008, nr 3-2-1-91-08, p 11.

<sup>8</sup> RKTkm 12.11.2008, nr 3-2-1-91-08, p 13.

### 1.3 Kokkulepe isikliku kasutusõiguse seadmiseks

28. Eelnevast lähtudes tekib küsimus, kas see kokkulepe, mida avalikes huvides vajalikku tehnovõrku või -rajatist rajada sooviv isik sõlmib nende isikutega, kelle kinnisasju see rajatis läbib, võib olla ka muu kui reaalservituudi kokkulepe. Eelkõige tekib küsimus, kas oleks võimalik sõlmida isikliku kasutusõiguse seadmise kokkuleppeid.

29. Isiklik kasutusõigus on piiratud asjaõigus võõrale kinnisasjale, mis koormab AÕS § 225 lg 1 kohaselt kinnisasja selliselt, et isik, kelle kasuks see on seatud, on õigustatud kinnisasja teatud viisil kasutama või teostama kinnisasja suhtes teatud õigust, mis oma sisult vastab mõnele reaalservituudile. Isiklik kasutusõigus erineb reaalservituudist selle poolest, et maatükk ei ole koormatud mitte teise maatüki, vaid konkreetse isiku kasuks, kes teostab servituuti maatüki suhtes. Isiklikku kasutusõigust võib seada nii füüsilise kui juriidilise isiku kasuks.<sup>9</sup>

30. Isikliku kasutusõiguse seadmise võimaluse nägi ette ka varasem tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon. Kuni 25.03.2007 kehtinud AÕSRS § 15<sup>2</sup> lg 2 redaktsioon sätestas, et alates 1999. aasta 1. aprillist on tehnorajatiste püstitamiseks võõrale kinnisasjale nõutav kinnisasja koormamine reaalservituudi või isikliku kasutusõigusega.<sup>10</sup>

31. Isikliku kasutusõiguse seadmise kokkulepete võimalusele kinnisasja omaniku ja tehnovõrgu või -rajatise omaniku vahel näib osundavat ka AÕS § 226. 26.03.2007 jõustunud asjaõigusseaduse § 226 lg 2 redaktsioon näeb kõigile eelnimetatud muudatustele vaatamata ette, et kui isikliku kasutusõiguse esemeks on tehnovõrk või -rajatis, ei ole isikliku kasutusõiguse üleandmiseks või koormamiseks kinnisasja omaniku nõusolek vajalik.<sup>11</sup>

32. Isikliku kasutusõiguse seadmise lepingute puhul avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omaniku ja koormatava kinnisasja omaniku vahel ei tekiks ka küsimust, mida pidada valitsevaks kinnisasjaks. Isiklikku kasutusõigust ei seataks mitte teise kinnisasja, vaid konkreetse (juriidilise) isiku kasuks, kes tehnovõrku või -rajatist ehitab ning selle kaudu AÕS § 158<sup>1</sup> lg 1 mõttes avalikku teenust osutama hakkab. Juhul, kui tekib olukord, kus üks teenusepakkuja asendub teisega, oleks konkreetse tehnovõrgu või -rajatise omaniku kasuks seatud isiklik kasutusõigus AÕS § 226 lg 2 alusel üleantav teisele teenusepakkujale ka ilma koormatava kinnisasja omaniku nõusolekut küsimata. Justiitsminister on avaldanud arvamust, et võimalike avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste rajamiseks sõlmitavate kokkulepete ring ei pruugi olla piiratud üksnes AÕS § 158 lõigetes 2 ja 3 nimetatud reaalservituudi seadmise kokkuleppega. Justiitsministri sõnul võivad kõne alla siiski tulla ka isikliku kasutusõiguse seadmise kokkulepped.<sup>12</sup>

**33. Eelnevat arvesse võttes nähtub vajadus kaaluda kehtiva tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni täiendamist selliselt, et oleks üheselt selge kas, kelle vahel ja milliseid kokkuleppeid on võimalik avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamiseks sõlmida.**

<sup>9</sup> P. Pärna, Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, lk 352.

<sup>10</sup> AÕSRS seisuga 01.01.2003.

<sup>11</sup> Esmakordselt viidi sarnane säte asjaõigusseadusesse sisse 01.04.1999 jõustunud muudatusega. AÕS § 226 lg 2 sätestas 01.04.1999 redaktsioonis: „Isiklik kasutusõigus on üleantav, kui selle esemeks on tehnovõrk või -rajatis. Isikliku kasutusõiguse üleandmiseks on vajalik kokkulepe isikliku kasutusõiguse üleandmise kohta (asjaõigusleping) vana ja uue õigustatud isiku vahel.”

<sup>12</sup> Justiitsministri 16.07.2009 vastus nr 10.1-6/7716 minu menetluses olnud asjas.

## 2. Sundvalduse seadmine kohaliku omavalitsuse maale

34. Juhul, kui valitseva kinnisasja omanik või avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanik ei saavuta tulumiskohustusega kinnisasja omanikuga reaalservituudi või isikliku kasutusõiguse seadmise kokkulepet, näeb kehtiv tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon ette võimaluse sundvalduse seadmiseks. 26.03.2007 jõustunud asjaõigusseaduse § 158<sup>1</sup> lg 1 redaktsioon sätestab, et avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise tulumiskohustus tekib kinnisasja sundvõõrandamise seaduse sätestatud korras sundvalduse seadmiselega. Täpsema korra sundvalduse seadmiseks sätestab KASVS ptk 8<sup>1</sup>. AÕS § 158<sup>2</sup> lg 1 kohaselt on kinnisasja omanikul õigus saada sundvalduse seadmise alusel püstitatud tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu AÕSRS §-s 15<sup>4</sup> kehtestatud suuruses.

35. Avalikes huvides vajalikke tehnovõrke või -rajatise on praktikast lähtuvalt vajalik püstitada nii eraisikute kui ka kohaliku omavalitsuse ja riigi maale.

36. Kuigi avalikes huvides tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon seda otsesõnu ei maini, võib eeldada, et riigi maale nimetatud tehnovõrkude või -rajatiste püstitamisel kohaldub riigivaraseaduse (edaspidi: RVS) regulatsioon. RVS § 14 lg 2 sätestab, et riigivara piiratud asjaõigusega koormamisele kohaldatakse riigivara kasutamiseks andmise regulatsiooni koos riigivaraseaduses piiratud asjaõiguste kohta sätestatud erisustega. RVS § 18 näeb ette tasu maksmise riigivara kasutusse andmise eest. RVS § 18 lg 7 järgi määratakse kinnisasja piiratud asjaõigusega koormamise tasu kindlaks, lähtudes piiratud asjaõiguse harilikust kasutustasust ning asjaõiguse sisust. RVS § 19 näeb ette riigivara kasutada andmiseks otsustamise korra. Nimetatud korra kohaselt otsustab riigivara kasutada andmise üle riigivara valitseja. Seejuures sätestavad RVS § 19 lg 2 punktid 1 ja 2, et juhul, kui riigivara kasutusse andmine või piiratud asjaõigusega koormamine toimub otsustuskorras või tähtajaga üle 10 aasta, võib minister või riigisekretär nimetatud küsimuse otsustada üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul. RVS § 19 lg 5 sätestab eelmainitud nõudest aga olulise erandi: Vabariigi Valitsuse nõusolekut ei ole vaja kinnisasja või hoonestusõiguse koormamisel reaalservituudi, ostueesõiguse või reaalkoormatisega, samuti tehnovõrgu või -rajatisega seotud isikliku kasutusõigusega. RVS §-d 26-28 sätestavad erisused riigivara piiratud asjaõigusega koormamise osas, käsitledes vastavalt piiratud asjaõiguse koormamise otsusega seonduvat (RVS § 26), piiratud asjaõigusega koormamise lepingu küsimusi (RVS § 27) ning piiratud asjaõigusega koormamise eest tasu maksmise kohustust (RVS § 28). Riigi maa piiratud asjaõigusega koormamise eest tasu maksmise kohustuse suhtes näeb AÕS § 158<sup>2</sup> lg 1 ette erandi, sätestades, et riigile kuuluvale maale ehitatud avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu ei maksta.<sup>13</sup>

37. Kehtiv regulatsioon ei näe aga ette erisusi neiks juhtudeks, kus osutub vajalikuks avalikes huvides tehnovõrgu või -rajatise püstitamine kohaliku omavalitsuse maale. Seega võib eeldada, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste kohta käivad sundvalduse seadmise sätted kohalduvad ka siis, kui AÕS § 158<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatud avalikes huvides tehnovõrgud ja -rajatiseid läbib kohaliku omavalitsuse kinnisasju. Muuhulgas peab kohaliku omavalitsuse maale rajatava avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanik maksma tehnovõrgu või -rajatise talumise eest kohalikule omavalitsusele tasu vastavalt AÕSRS §-s 15<sup>4</sup> sätestatud määradele.

<sup>13</sup>Tasust vabastamise põhjusena on muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas viidatud administreerimiskulude ärahoidmisele. Nimelt eeldasid eelnõu koostajad, et tasu taotlemise ja administreerimisega seotud kulud võivad taolistel juhtudel osutada suuremaks kui tehnorajatiste tulumiskohustuse eest saadav tasu. – Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 14.12.2006, nr 1067 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.



38. Näen probleeme selles, et kohaliku omavalitsuse maale saab avalikes huvides vajalikke tehnovõrke ja -rajatise püstitada sundvalduse seadmise alusel.

39. PS § 14 järgi on põhiõiguste adressaadiks ehk põhiõigussuhte kohustatud pooleks seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim ning kohalikud omavalitsused. Põhiõiguste kandjaiks ehk õigustatud subjektideks on üksikisikud ning üldjuhul lähtuvalt PS § 9 lõikest 2 ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Nagu märgitud mainib PS § 14 eraldi, et õiguste ja vabaduste tagamine on ka kohaliku omavalitsuse ülesanne. Seejuures teostavad ka kohalikud omavalitsused riigivõimu, seda nii juhtudel, kui kohalik omavalitsus täidab riiklikke kohustusi PS § 154 lg 2 mõttes kui ka siis kui kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab iseseisvalt kohaliku elu küsimusi. Oluline on rõhutada, et riigivõim on põhiõiguste tagamise kohustusega seotud sõltumata sellest, kas ta tegutseb avalik-õiguslikult või eraõiguslikult.<sup>14</sup> Viimast on kinnitanud ka Riigikohus, rõhutades, et juhul kui avalik-õiguslik juriidiline isik osaleb eraõiguslikes suhetes, siis ka neis suhetes „[...] peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.”<sup>15</sup>

40. Sundvõõrandamise ja -valduse seadmise regulatsiooni eemärk on tagada PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust, kindlustamaks, et riigivõim ei saaks meelevaldselt põhiõiguste kandjaks olevale isikule kuuluvat omandit võõrandada ega sellele kitsendusi seada. Sundvõõrandamise regulatsioon annab omandipõhiõiguse kandjaiks olevatele isikutele garantii nii omandipõhiõiguse riive teostamise korra kui ka makstava hüvitise osas.<sup>16</sup> Tulenevalt PS §-st 14 on riigivõim, sh kohalikud omavalitsused PS §-s 32 sisalduva omandipõhiõiguse suhtes kohustatud pooleks ehk põhiõiguse adressaadiks. Seejuures on oluline küsimus, kas näiteks ka kohalik omavalitsus ise võiks tugineda PS §-ga 32 kaitstavale omandipõhiõigusele. Riigikohus on sellele küsimusele vastanud eitavalt. Riigikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sõnaselgelt märkinud, et „[o]mavalitsusüksus ei saa põhiõiguste adressaadina (PS § 14) olla põhiõiguste kandja ega toetuda seetõttu PS §-st 32 tulenevale omandipõhiõigusele.”<sup>17</sup>

41. Ülaltoodud mõttekäigust lähtuvalt on küsitav sundvalduse seadmise regulatsiooni kohaldamine just neil juhtudel, kus osutub vajalikuks avalikes huvides tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamine kohaliku omavalitsuse maale.

42. Lisaks eelmainitud probleemipüstitusele soovin juhtida Teie tähelepanu ka mõningatele kehtiva regulatsiooni alusel kohaliku omavalitsuse maale sundvalduse seadmisega kaasnevatele praktilistele aspektidele.

43. KASVS §-dest 46<sup>1</sup>-46<sup>3</sup> tuleneb, et neil juhtudel, kus osutub möödapääsmatuks avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatiste paigutamine kohaliku omavalitsuse maale, on nii sundvalduse seadmise otsustaja, kui ka omanik, kelle kinnisasjale sundvaldust seatakse, üks ja sama isik ehk kohalik omavalitsus. Seejuures on detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kohaliku omavalitsuse pädevuses kehtestada ka detailplaneering tehnovõrkude ja -rajatiste asukoha määramiseks (vt planeerimisseaduse § 4 lg 2, § 9 lg 2 p 7). Ka juhul, kui soovitakse püstitada avalikes huvides tehnovõrk või -rajatis detailplaneeringu koostamisega alale, on kohalik omavalitsus tulenevalt KASVS §-st 46<sup>3</sup> korruga mitmes rollis – avalikes huvides võrguteenust

<sup>14</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14, komm-id 2.2.2. ja 2.2.4.

<sup>15</sup> RKRKm 20. 12.2001, nr 3-3-1-8-01, p 14.

<sup>16</sup> Vt ka K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006, lk 63.

<sup>17</sup> RKPJKo 19.01.2010, nr 3-4-1-13-09, p 18.

pakkuv isik esitab kohalikule omavalitsusele sundvalduse seadmise taotluse, samuti võib omavalitsus kinnisasja omanikuna nimetatud taotlusele esitada vastuväiteid ja samas esitada nende vastuväidete kohta oma seisukoha ning lõppastmes teha ka otsuse sundvalduse seadmise kohta. Eelnevast tulenevalt võib väita, et kirjeldatud olukordades on kohalik omavalitsus positsioonis, mis võimaldab tal soovi korral oma kinnisasja koormamise tingimusi suunata, näiteks osundades kinnisasjade omanike võimalusele sõlmida omavalitsuse maa koormamiseks hoopis servituudi seadmise lepingud, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel omakorda küsida talumiskohustuse eest tasu sõltumata asjaõigusseaduse rakendamise seaduses sätestatud määradest ja korrast. Samuti pole selge, kuidas peaks sundvalduse seadmiseks avalduse teinud kaituma olukorras, kus omavalitsus näiteks ei kehtesta sundvalduse seadmise aluseks olevat detailplaneeringut või kui kohalik omavalitsus keeldub sundvalduse seadmisest.

44. Teiseks pean vajalikuks rõhutada, et nagu eelnevalt mainitud, ei vabane KOV põhiõigustega seotusest ka eraõiguslike tegutsemisvormide puhul.<sup>18</sup> See tähendab, et ka neil juhtudel, kui KOV sõlmib sundvalduse seadmise asemel eraisikute või avalikes huvides vajalike tehnovõrkude või -rajatiste omanikega KOVi maa servituudiga koormamiseks kokkuleppeid, peab KOV tagama põhiõigustest, näiteks võrdse kohtlemise põhimõttest kinnipidamise. Praktikas ei tähenda antud nõue küll seda, et KOV oleks ühe kinnisasja omanikuga servituudi seadmise kokkulepet sõlmides tingimusteta ja vastuvaidlemata sunnitud sõlmima vastavaid kokkuleppeid ka kõigi teiste kinnisasja omanikega. Põhiõiguslik seotus eraõigusliku tegutsemisvormi puhul seisneb selles, et avaliku võimu kandjana ei tohi KOV käituda meelevaldselt, vaid peab erinevate soovijatega kokkuleppeid sõlmides rakendama ausaid meetodeid.<sup>19</sup> Näiteks ei või KOV, olles sõlminud servituudi seadmise lepingu ühe avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise omanikuga, alusetult ja põhjendamatult keelduda sarnase lepingu sõlmimisest mõne teise tehnovõrgu või -rajatise omanikuga, kes samuti antud piirkonnas AÕS § 158<sup>1</sup> lg 1 mõttes avalikku teenust osutab. Samamoodi ei võiks KOVi poolt lepingu alusel tehnovõrgu või -rajatise talumise eest võetav tasu olla erinevate võrguteenuse pakujate lõikes põhjendamatult erinev.

**45. Eelnevale tuginedes leian, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni osas vajab eelkõige täiendavat kaalumist küsimus sundvalduse sätete kohaldamise võimalikkusest neil juhtudel, kus avalikes huvides vajalik tehnovõrk või -rajatis läbib kohaliku omavalitsuse maad. Juhul, kui sundvalduse sätteid siiski kohaldada, tuleb tähelepanu pöörata ka hetkel kehtiva regulatsiooni korralduslikele küsitavustele, mille kohaselt on kohalik omavalitsus enda maale sundvalduse seadmise küsimuste osas üheaegselt nii koormatava kinnisasja omaniku kui sundvalduse seadmise otsustaja rollis.**

### III Kokkuvõte

46. Kokkuvõttes pean vajalikuks veel kord märkida, et hetkel kehtiva avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsiooni pinnalt tõusetuvad mitmed lahendamist vajavad küsimused. Esiteks ei ole üheselt selge, kas, kelle vahel ja milliseid kokkuleppeid tuleb avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamiseks sõlmida. Teiseks on problemaatiline sundvalduse regulatsiooni kohaldamine juhtudel, kui avalikes huvides vajalik tehnovõrk või -rajatis läbib kohaliku omavalitsuse maad. Eelnevast lähtuvalt rõhutan, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioon vajab veel kord põhjalikku läbimõtlemit ning täiendamist

<sup>18</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14, komm 2.2.4.

<sup>19</sup> Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14, komm 2.2.2.

selliselt, et avalikke huve teenivate tehnovõrkude ja -rajatiste püstitamine ei takerduks asjakohase regulatsiooni lünkadesse ja keerdkäikudesse.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder