



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 03.11.2021 nr 5-21-18/2

Meie 22.11.2021 nr 9-2/212198/2108025

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-18. Selles asjas taotleb Jõelähtme Vallavolikogu [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) § 39 lõike 1, lõike 5 ja lõike 7 punktide 2–4, § 40 lõigete 5 ja 8 ning [asjaõigusseaduse rakendamise seaduse](#) (AÕSRS) § 15⁵ lõike 4 kehtetuks tunnistamist, leides, et need sätted on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-ga 154. Alternatiivina taotleb vallavolikogu, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksusele eespool nimetatud sätete alusel pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Leian, et taotluses viidatud seaduste sätted ei pane kohalikule omavalitsusele riiklikke ülesandeid, mida riik peab PS § 154 lõike 2 teise lause järgi täielikult ja kontrollitavalt rahastama riigieelarvest. Omavalitsusüksuse poolt sundvalduse seadmist saab tervikuna käsitada kohustusliku omavalitsusliku ülesandena ja selle ülesande täitmiseks vajalikku raha ei pea riik eraldama riigieelarvest – need kulud tuleb katta kohalikule omavalitsusele üldises finantsraamistikus ette nähtud tulust.

Praeguse regulatsiooni järgi ei saa sundvalduse seadmise menetlust korraldav asutus nõuda menetluskulu kandmist isikult, kelle kasuks avalikes huvides seatakse sundvaldus. Selline lahendus ei pruugi olla kõige parem. Riigikogul on võimalik kehtestada teistsugune regulatsioon (vt punkt 65). Seda ei saa aga volikogu PS § 154 lõike 2 teise lause alusel nõuda.

Kohaliku elu küsimuste määratlemise seisukohalt olulises kohtuasjas arvamuse andmiseks on alljärgnevalt käsitletud taotluse lubatavust (I) ja kohaliku omavalitsuse finantsgarantii sisu (II); eristatud õiguskantsleri hinnangul taotluses nimetatud asjassepuutuvad (III) ja mitteasjakohased (IV) normid; avatud kohalikule omavalitsusele pandud avalike ülesannete liigitamise süsteem (V) ja seejärel esitatud vastus taotluse ja seega ka kohtuasja põhiküsimusele: kas sundvalduse seadmise kulude katteks tuleb eraldi ette näha riigieelarvelised vahendid (VI).

I. Taotluse lubatavus

1. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) §-s 7 on sätestatud eeldused, mis lubavad omavalitsusüksusel esitada taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

algatamiseks. Esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud, et PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakt või selle säte on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punkt 44). Õigustloova akti puudumise vaidlustamise õigust võib järeltada nii PSJKS §-st 4 kui ka Riigikohtu praktikast (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74; RKPJKo 28.10.2014, [3-4-1-26-14](#), punkt 47.1). Esimese tingimuse täitmiseks on vaja, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 45 lõike 5 teine lause). Seejuures peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle (RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), punkt 81).

2. Taotluse on esitanud Jõelähtme Vallavolikogu.

Vallavolikogu 14. oktoobri 2021 otsuse nr 609 „[Taotluse esitamine Riigikohtule](#)“ vastuvõtmise poolt hääletas vallavolikogu 17 liikmest 14 (Jõelähtme Vallavolikogu 9. koosseisu 51. istungi [protokoll](#), päevakorrapunkt nr 9).

Riigikohtule esitatud taotluse tekst on identne vallavolikogu otsuse nr 609 eelnõu lisa tekstiga.

3. Taotluses on väidetud, et KAHOS § 39 lõige 1, lõige 5 ja lõike 7 punktid 2–4, § 40 lõiked 5 ja 8 ning AÖSRS § 15⁵ lõige 4 on vastuolus PS §-ga 154. Põhiseaduse § 154 1. ja 2. lõikes on sätestatud mitu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist.

4. Põhiseaduse § 154 lõikest 1 saab tuletada kohaliku omavalitsuse kui õiguse instituudi tagatise (seadusandjal on keelatud kaotada põhiseadusest madalama õigusaktiga kohalikku omavalitsust kui õiguse instituuti – RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, punkt 86) ning enesekorraldusõiguse tagatise (selle eesmärk on tagada omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus, s.o otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 09.06.2009, [3-4-1-2-09](#), punkt 29; 16.01.2007, [3-4-1-9-06](#), punkt 22).

Põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenevad ka järgmised kohaliku omavalitsuse finantstagatise õigused:

1) õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks; 2) õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele; 3) õigus võtta võlakohustusi.

5. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause järgi on kohalikul omavalitsusel õigus sellele, et talle seadusega pandud riiklike ülesandeid rahastatakse täies ulatuses riigieelarvest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74). Omavalitsusüksusel peab olema võimalus end seadusega pandud riiklike ülesannete mittetäieliku rahastamise korral kohtus kaitsta (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74).

6. Niisiis võib valla- või linnavolikogu taotluses nõuda (vt alternatiiv taotluse sissejuhatuses ja punktis 5.2), et sellise regulatsiooni puudumine, mis tagaks kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täitmise täieliku rahastamise riigieelarvest, tunnistataks PS § 154 lõike 2 teise lausega vastuolus olevaks.

Seega on taotlus lubatav.

II. Õigus seadusega pandud riiklike ülesannete täielikule rahastamisele riigieelarvest (PS § 154 lõike 2 teine lause)

7. Kohalikule omavalitsusele seadusega (või halduslepinguga) pandud riikliku ülesande riigieelarvest täieliku rahastamise nõuet (PS § 154 lõike 2 teine lause) ei riku mitte konkreetne säte, mis määrab kohalikule omavalitsusele riikliku kohustuse, vaid sellise regulatsiooni puudumine, mis tagaks selle riikliku kohustusega kaasnevate kulude täieliku katmise riigieelarvest. Omavalitsusüksus ei saa PS § 154 lõike 2 teise lause alusel vaidlustada riiklikku kohustust kui sellist. Kõnealuse finantstagatise eesmärk ei ole võimaldada omavalitsusüksusel sekkuda riigielu küsimuste lahendamisse (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punktid 74 ja 132).

8. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud õigus omavalitsusüksusele seadusega pandud riiklike ülesannete täielikule rahastamisele riigieelarvest kaitseb omavalitsusüksust olukorra eest, kus ta on sunnitud seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike kohustuste täitmiseks. Olukord, kus omavalitsusüksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, on PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74). Riigikohus on ka sedastanud, et riikliku ülesande täitmata jätmine võib märkimisväärselt häirida kohalikku elu ja kohaliku halduse toimimist. Riik ei tohi panna kohalikku omavalitsust sundolukorda, kus on valida, kas võtta riikliku ülesande täitmine ja rahastamine enda kanda või kannatada kahju ülesande täitmata jätmise tõttu (RKPJKo 08.06.2010, [3-4-1-1-10](#), punkt 75).

9. Sarnaselt PS § 154 lõikest 1 tuleneva õigusega piisavatele rahalistele vahenditele kohaliku elu küsimuste lahendamiseks e olemuselt omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab ka PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud õigus riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest, et oleks võimalik kontrollida, kas riik oma kohustust täidab. See tähendab, et PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tuleb omavalitsusüksustele pandud riiklike ülesandeid rahastada viisil, mis võimaldab hinnata, kas riik ka tegelikult katab kõik seadusega omavalitsusüksustele pandud riiklike ülesannetega seotud kulud riigieelarvest (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74).

10. Põhiseaduse § 115 lõike 1 tähenduses on riigieelarve seadus, millega sätestatakse kõik riigi tulud ja kulud ning mille Riigikogu võtab vastu iga aasta kohta. Riikliku ülesande kulude katmist reguleerib [riigieelarve seaduse](#) (RES) § 51, milles on sätestatud:

- riikliku ülesande kulude katmise aluseks on keskmine arvatud kulu või tegelik kulu (lõige 1);
- kui riikliku ülesande kulud kaetakse seaduses sätestatud arvnäitajate alusel, määratakse keskmise kulu arvutamise põhimõtted või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted Vabariigi Valitsuse määruses „[Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord](#)“ (lõige 2);
- kui riikliku ülesande kulud kaetakse ministeeriumi eelarvest juhtumipõhiselt, kehtestab minister määrusega: 1) riikliku ülesande kulude katmise keskmise kulu arvutamise või tegeliku kulu hüvitamise põhimõtted; 2) kulude katmise taotluse esitamise ja menetlemise korra (lõige 3);
- riikliku ülesande kulude katmise ulatus igaks aastaks määratakse riigieelarvega (lõige 4);
- riiklike kulude katmiseks antavad vahendid tuleb kavandada riigieelarves (lõige 5);
- riigieelarve eelnõu seletuskirjas tuleb esitada informatsioon iga riikliku ülesande kulude katmiseks antavate vahendite suuruse ja nende andja kohta (lõige 6).

III. KAHOS-e ja AÕSRS-i sätted, millest taotluses on tuletatud kohaliku omavalitsuse riiklik ülesanne

11. Taotluses on öeldud, et KAHOS § 39 lõige 1, lõige 5 ja lõike 7 punktid 2–4, § 40 lõiked 5 ja 8 ning AÕSRS § 15⁵ lõige 4 panevad kohalikule omavalitsusele täitmiseks riikliku ülesande (PS § 154 lõike 2 esimene lause).

12. KAHOS § 39 lõikes 1 on sätestatud: „Sundvalduse seadmise otsustab isik, kelle pädevuses on ehitusseadustiku kohaselt välja anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine.“

13. KAHOS § 39 lõikes 5 on ette nähtud: „Kinnisasja omanikule makstakse sundvalduse seadmise korral sundvalduse tasu, kui ei lepita kokku teisiti. Sundvalduse seadmise korral ei maksta käesoleva seaduse §-des 15–17 nimetatud täiendavaid hüvitisi. Sundvalduse tasu määratakse käesoleva seaduse § 12 lõikes 2 sätestatud korras.“

14. KAHOS § 39 lõike 7 punktides 2–4 on öeldud: „Sundvalduse seadmise otsus peab sisaldama järgmisi andmeid: 2) millisel viisil on sundvalduse teostaja õigustatud kinnisasja kasutama; 3) sundvalduse tasu, selle maksmise kord ja 4) põhjendatud juhul info varalise kahju hüvitamise kohta.“

15. KAHOS § 40 lõikes 8 on sätestatud: „Sundvalduse olemasolul võib tehnovõrgu või -rajatise omanik anda selle kirjalikus vormis sõlmitud lepinguga allkasutusse elektroonilise side teenuse osutamiseks vajaliku rajatise paigutamiseks kinnisasja omaniku nõusolekuta tingimusel, et lisanduva rajatise kaitsevöönd ei ületa olemasoleva rajatise kaitsevööndit.“

16. AÕSRS § 15⁵ lõikes 4 on sätestatud: „Lisaks käesoleva paragrahvi 1. lõikes sätestatud suurusega tasule on kinnisasja omanikul õigus nõuda talumistasuna selliste kantud kulude hüvitamist, mille kandmine on koormatud kinnisasja omaniku jaoks vältimatu ja mille suurus on rohkem kui üks kolmandik talumistasust.“

IV. Taotluses märgitud mitteasjakohased sätted

17. Leian, et KAHOS § 39 lõike 5 teine lause, lõike 7 punktid 2–4, § 40 lõige 8 ja AÕSRS § 15⁶ lõige 4 ei ole sätted, mis panevad kohalikule omavalitsusele täitmiseks riikliku ülesande, mille täitmise kulud peab riik PS § 154 lõike 2 teise lause alusel riigieelarvest hüvitama.

18. KAHOS § 39 lõike 5 esimesest lausest kohalikule omavalitsusele tulenevat kohustust taotluses ei käsitleta. Selle kohustuse kohaselt tuleb kinnisasja omanikule maksta sundvalduse tasu, kui sundvaldus seatakse omavalitsusüksuse kasuks (kui ei lepita kokku teisiti).

Sama lõike teine lause välistab sundvalduse seadmise korral teatud lisahüvitiste maksmise, seetõttu ei panda omavalitsusüksusele selle lausega avalikku ülesannet.

19. KAHOS § 39 lõike 7 punktides 2–4 on kindlaks määratud vaid enamik neist andmetest, mida kõik sundvalduse seadmise otsused kui haldusaktid peavad sisaldama.

20. KAHOS § 40 lõige 8 reguleerib eraõiguslikku suhet.

21. AÕSRS § 15⁵ lõige 4 näeb ette kinnisasja omaniku õiguse nõuda selles sättes ette nähtud tingimustel sama paragrahvi 1. lõikes sätestatud suuremat talumistasu. See säte reguleerib eraõiguslikku suhet, mille pooled on kinnisasja omanik ja tehnovõrgu omanik. Kui pooled ei jõua

kokkuleppele, tuleb neil vaidluse lahendamiseks pöörduda maakohtusse, mitte aga kohaliku omavalitsuse poole. Kohtus on tehnorajatiste talumise asju võimalik lahendada hagita menetluses ([tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 475 lõike 1 punkt 13¹).

V. Kohaliku omavalitsuse avalikud ülesanded

22. Avalikke ülesandeid võib määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tuletatud tõlgendamise teel vastavast õigusnormist. Avalikke ülesandeid võib määratleda ka ülesannetena, mille täitmisest avalikkus (üldsus) valdavalt on huvitatud. Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mille sihiks on teatud avalik (üldine, ühiskondlik) hüve¹.

23. Põhiseaduse § 154 kohaselt täidavad kohalikud omavalitsused seaduste alusel kaht liiki avalikke ülesandeid: omavalitsuslikke ülesandeid (lõige 1) ja riiklikke ülesandeid (lõike 2 esimene lause).

Kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete piiritlemise asjus on välja kujunenud mahukas Riigikohtu praktika². Riigikohus on ka pärast 16.03.2010 otsust nr 3-4-1-8-09 korduvalt hinnanud omavalitsusüksuse täidetava avaliku ülesande olemust (RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14; 06.01.2015, [3-4-1-34-14](#), punkt 47; 20.12.2016, 3-4-1-3-16, punkt 120; 09.11.2017, [5-17-8/8](#), punkt 71).

24. Riigikohus tunnistas 16.03.2010 kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millise seadusega omavalitsusüksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Niisiis peaks (vähemalt ideaalis) selguma seadusest või peaks olema võimalik sellest hõlpsalt tuletada, kas ülesanne on omavalitsuslik või riiklik.

25. Seadusandjal on põhiseaduse raames vabadus otsustada, kuidas ta avaliku ülesande õiguslikult kujundab – omavalitsuslikuks või riiklikuks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 73). Nagu eespool on öeldud, ei saa kohalik omavalitsus PS § 154 lõike 2 teise lause alusel vaidlustada talle riikliku ülesande panemist kui sellist. PS § 154 lõike 2 teises lauses ette nähtud põhiseadusliku finantstagatise eesmärk ei ole võimaldada kohalikel omavalitsustel sekkuda riigielu küsimuste lahendamisse (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74). Omavalitsuslikku ülesannet saab volikogu vaidlustada juhul, kui tema hinnangul rikub ülesanne mingit kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist (eeskätt enesekorraldusõigust).

26. See, kuidas täpselt kohalikule omavalitsusele seadusega pandav avalik ülesanne normida, on Riigikogu pädevuses (PS § 65 punkt 1). Avalik ülesanne kui õiguslik kategooria on mitmetähenduslik (nt on Riigikohus lugenud kehtiva parkimistõendita või selleks mitte ette nähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamise kohaliku omavalitsuse territooriumil üheaegselt nii kohaliku elu küsimuse otsustamiseks kui ka omandiõiguse piiramiseks – RKPJKo 02.12.1994, [III-4/1-8/94](#)).

27. Kohaliku elu küsimused ehk olemuselt omavalitsuslikud ülesanded (PS § 154 lõige 1) on üldistatult küsimused, mida saab ja on mõistlik vallas või linnas lahendada, lähtudes konkreetse omavalitsusüksuse eripärast ja kohalike elanike huvidest. Omavalitsuslikud ülesanded (kohaliku

¹ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005, nr 3, lk 187.

² Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2020, § 154, kommentaar 8, lk 1051; kommentaar 15, lk 1061.

elu küsimused) on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (RKPJKo 08.06.2007, [3-4-1-4-07](#), punkt 12). Omavalitsuslike ülesannete ammendavat loetelu ei ole seadustega võimalik kehtestada (RKPJKo 22.12.1998, [3-4-1-11-98](#), II osa).

28. Olulisim omavalitsuslike ülesannete liigitus on nende jagunemine vabatahtlikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks (omavalitsusüksusel on õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta ülesannet täidab) ning kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks (riik nõuab omavalitsusüksustelt nende täitmist, lähtudes kõrgendatud avalikust huvist, enesekorraldusõigus on seadusega piiratud). Seadusega võib muuta mõne omavalitsusliku ülesande täitmise omavalitsusüksusele kohustuslikuks, kui see on viimase enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 53). Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel).

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud nt KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2. KOKS § 6 lõike 3 punkti 1 kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus (lisaks lõikes 1 loetletud ülesannetele) ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega.

28. Riiklikud ülesanded on avalikud ülesanded, mis ei too esile mitte mingit või valdavalt mitte mingit seost kohaliku kogukonna erihuvidega. Riiklike ülesandeid peab põhimõtteliselt täitma riik. Põhiseaduse § 154 lõike 2 esimese lause kohaselt võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.

Omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus (PS § 154 lõige 1) riiklike ülesannete täitmisele põhimõtteliselt ei laiene (RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, punkt 34; 22.12.2009, [3-4-1-16-09](#), punkt 37). See ei tähenda, et seadusandja ei võiks kohalikule omavalitsusele riiklike ülesannete täitmisel ette näha kaalutusõigust.

Riikliku ülesande delegerimine kohalikule omavalitsusele eeldab seaduses erivolituse olemasolu. Mõeldav on nii üksikküsimuse kui ka vastava valdkonna delegerimine. Riik peab ka riigielu küsimuste üle otsustamisel arvestama omavalitsusüksuste (ja ka teiste isikute) õiguste võimalikku piiramist (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, punkt 15).

29. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (RKEKm 16.03.2010, [3-3-4-1-10](#), punkt 5; RKHKm 13.02.2013, [3-3-1-49-12](#), punkt 23; RKHKo 19.06.2014, [3-3-3-1-19-14](#), punkt 11).

VI. Sundvalduse seadmine kui kohaliku omavalitsuse avalik ülesanne

30. Taotluses viidatud KAHOS-e sätete, samuti muude nendega seotud sätete kohaselt on sundvalduse seadmine kohaliku omavalitsuse avalik ülesanne.

31. Sundvalduse seadmine seisneb kinnisasja koormamises sellise kinnisomandi kitsendusega, mis oma sisult vastab isiklikule kasutusõigusele (KAHOS § 2 lõige 2). Sundvalduse seadmine piirab kinnisasja omaniku omandipõhiõigust (PS § 32 lõiked 1–3).

32. Sundvaldust tohib seada juhul, kui kinnisasja omaniku omandipõhiõigust on vaja avalikust eesmärgist lähtudes piirata, ilma et kinnisasja oleks vaja avalikes huvides omandada (KAHOS § 4 lõige 2). Seaduses on sätestatud avatud loetelu eesmärkidest, mis võivad õigustada sundvalduse seadmist: üks eesmärke on näiteks tehnovõrgu ja -rajatise ehitamine (KAHOS § 4 lõike 1 punkt 5).

33. Sundvalduse seadmine kui avalik ülesanne hõlmab nii sundvalduse seadmise otsustamist (KAHOS § 39 lõige 1 koostoimes [ehitusseadustiku](#) (EhS) § 39 lõikega 1 ja § 94 lõikega 1) kui ka otsuse tegemisele eelnevaid menetlustoiminguid, sealhulgas neid, mida kohalik omavalitsus peab KAHOS § 12 lõikes 2 sätestatud korras sooritama sundvalduse tasu kindlaksmääramiseks (KAHOS § 39 lõike 5 kolmas lause). Ka sundvalduse seadmise otsuse teatavakstegemine (KAHOS § 29 lõige 2) on menetlustoiming.

Sundvaldus seatakse haldusmenetluses (KAHOS § 1 lõige 7). Sundvalduse seadmise otsus on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele suunatud korraldus, mis reguleerib eelkõige kinnisasjale kitsenduste seadmist. Sundvaldus kohustab kinnisasja omanikku hoiduma oma omandiõiguse teostamisest ([asjaõigusseaduse](#) (AÕS) § 172, mis kohaldub isiklikule kasutusõigusele § 225 lõike 1 kaudu)³.

Sundvalduse seadmisele kohaldatakse kinnisasja sundvõõrandamise sätteid, kui KAHOS-e 8. peatükist ei tulene teisiti (KAHOS § 39 lõige 2). Seega tuleb menetluses lähtuda kinnisasja omandamise menetlusele kehtestatud üldistest põhimõtetest⁴.

34. KAHOS § 39 lõige 1 seob sundvalduse seadmise otsustamispädevuse isikuga, kelle pädevuses on EhS-i kohaselt anda ehitusluba või otsustada eratee avalikuks kasutamiseks määramine.

Ehitusloa annab omavalitsusüksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (EhS § 39 lõige 1). On vaid mõned erandid, mille puhul on kohalikul omavalitsuselt seadusega võetud pädevus anda ehitusluba.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet annab (kui seaduses ei ole sätestatud teisiti) ehitusloa järgmistel juhtudel:

- kui ehitusloa taotlus sisaldab ehitisi, mille ehitamise aluseks on riigi eriplaneering (EhS § 39 lõige 2);
- kui ehitusloa taotlusega esitatav ehitusprojekt sisaldab ehitisi, mille kohta on ehitusloa andmine riigi ja omavalitsusüksuse pädevuses (EhS § 39 lõige 3);
- kui ehitusloa taotlusega esitatav ehitusprojekt sisaldab ehitisi, mille kohta on ehitusloa andmine mitme riigiasutuse pädevuses (EhS § 39 lõige 4);
- raudteerajatise ehitamiseks (EhS § 89);
- avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendamata ehitise rajamiseks (EhS § 107 lõige 2);
- riigikaitse ja julgeolekuasutuse ehitise ning riigipiiri taristu rajamiseks (EhS § 118 lõige 2).

Transpordiamet annab riigitee ehitusloa (EhS § 101 lõige 2).

Eratee määrab avalikuks kasutamiseks riik või eratee asukoha kohalik omavalitsus (EhS § 94 lõige 1). Eratee avalikes huvides omandamise või eratee sundvalduse seadmise otsustab riik või eratee asukoha omavalitsusüksus KAHOS-es sätestatud korras (EhS § 94 lõige 2).

³ Vt [Seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde](#), lk 36–37.

⁴ *Ibid.*, lk 37.

35. KAHOS § 40 näeb ette teatud erisused sundvalduse seadmisel tehnovõrgu ja -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks.

Selle paragrahvi 1. lõike kohaselt seatakse AÕS § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks KAHOS-es sätestatud eeldustel sundvaldus AÕS § 158¹ lõikes 1¹ nimetatud isiku kasuks.

Sama paragrahvi 5. lõike kohaselt määratakse AÕS § 158¹ lõikes 1 sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse eest kinnisasja omanikule makstav sundvalduse tasu kinnisasja omaniku ja tehnovõrgu või -rajatise omaniku kokkuleppe alusel. Kui kokkulepet ei ole saavutatud, määrab sundvalduse seadja perioodilise sundvalduse tasu, mille suurus ei ületa samadel tingimustel tehnovõrgu või -rajatise vahetu seadusjärgse talumiskohustuse eest makstavat tasu. Lisaks võib sundvalduse seadja määrata põhjendatud juhul ühekordse hüvitise KAHOS § 39 lõikes 6 nimetatud alusel.

36. AÕS § 158¹ lõike 1¹ kohaselt on tehnovõrk või -rajatis ehitatud avalikes huvides, kui selle kaudu osutatakse avalikku teenust ja see kuulub isikule, kellele laieneb [elektriturseaduse](#) (ELTS) § 65 lõikes 1 sätestatud kohustus või kes on vee-ettevõtja [ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse](#) (ÜVVKS) tähenduses või võrguettevõtja [kaugkütteseaduse](#) (KKütS) või [maagaasiseaduse](#) (MGS) tähenduses või vastavas piirkonnas tegutsev võrguettevõtja KKütS-i tähenduses. Tehnovõrk või -rajatis on ehitatud avalikes huvides ka siis, kui selle kaudu osutatakse üldkasutatavat elektroonilise side teenust [elektroonilise side seaduse](#) (ESS) tähenduses. Avalikes huvides ehitatud tehnovõrk või -rajatis on ka riikliku või kohaliku omavalitsuse üksuse keskkonnaseire ehitus.

37. AÕS § 158¹ kehtestab vaid erikorra teatud juhtudel tehnovõrkude ja -rajatiste tarvis sundvalduse seadmiseks, välistamata muude tehnovõrkude ja -rajatiste suhtes üldkorra kohaldamist. Vastasel juhul oleks KAHOS § 4 lõike 1 punkt 2 („Kinnisasja on lubatud omandada: 2) energia tootmiseks ja energiaga varustamiseks vajaliku ehitise ehitamiseks“) sisutu (RKHKo 15.04.2021, [3-18-2022](#), punkt 25).

38. Ehituslikust seisukohast koosneb iga võrk kui tervikkogum (nt teedevõrk, elektrivõrk, sidevõrk) rajatistest ja ühel kinnisasjal paikneb mõni võrgu osaks olev rajatis ehk võrgurajatis, mitte kogu võrk. Võrku saab taluda ainult konkreetse rajatise talumise kaudu. AÕS §-des 158–158² kasutatakse neid mõisteid koos.

39. Avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud on määratud AÕS § 158¹ lõikes 1¹ kahe tingimuse kaudu: selle kaudu osutatakse avalikku teenust ja see kuulub isikule, kellele laieneb selle teenusega seotud kohustus. Need tingimused koos tähendavad, et lõikes 1¹ nimetatud avalik teenus on ainult see teenus, mille teistest seadustest tulenevale osutamise kohustusele on selles lõikes viidatud⁵.

40. Avaliku teenuse üks alaliik on üldhuviteenus, mille mõiste on avatud [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) (MSÜS) § 5 lõikes 3: „Elutähtsat teenust osutav ettevõtja ja seaduses sätestatud juhul ka muu ettevõtja, kes osutab riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatavat teenust, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenust ning muud samalaadset teenust, on üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja.“

⁵ P. Varul jt. Asjaõigusseadus I. 1.-3. osa (§-d 1–167). Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2014, § 158¹, kommentaar 3.2, lk 616.

Elutähtis teenus on omakorda üldhuviteenuse alaliik (MSÜS § 5 lõige 3; [hädaolukorra seaduse](#) (HOS) § 36). Seadusandja on elutähtsat teenust samal ajal pidanud ka avalikuks (avaliku halduse) ülesandeks (HOS § 38 lõige 1), kuid üldhuviteenus ei pruugi olla kõigil juhtudel avalik ülesanne⁶.

41. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium korraldab muu hulgas järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust: elektriga varustamine, maagaasiga varustamine, mobiiltelefoni teenus, andmesideteenus jt (vt HOS § 36 lõige 1).

Omavalitsusüksus, kelle korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja ja kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku, korraldab oma haldusterritooriumil järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust (s.o elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkust ja järjepideva toimimise taastamise võimet pärast elutähtsa teenuse katkestust – HOS § 2 lõige 5): 1) kaugküttega varustamine; 2) kohaliku tee sõidetavuse tagamine; 3) veega varustamine ja kanalisatsioon (HOS § 36 lõige 4).

42. AÕS § 158¹ lõikes 1¹ viidatakse ELTS § 65 lõikele 1, ÜVVKS-ile, KKütS-ile, MGS-ile ja ESS-ile.

KOKS § 6 lõike 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Kommunaalmajanduse all mõistetakse tavaliselt elamumajandust, gaasi- ja veevarustust, jäätmevedu, heakorrastust, hoonete ja teede remonti hõlmavat valdkonda.⁷ Lisaks sellele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega (KOKS § 6 lõike 3 punkt 1).

43. ELTS § 65 lõikes 1 on loetletud võrguteenused, mida võrguettevõtja osutab oma teeninduspiirkonnas tarbijale, tootjale, liinivaldajale või teisele võrguettevõtjale. ELTS § 66 lõige 1 sätestab võrguettevõtja kohustuse arendada võrku oma teeninduspiirkonnas. Võrguettevõtja on elektriettevõtja, kes osutab võrguteenust võrgu kaudu (ELTS § 8 lõige 1), seejuures jaguneb võrk põhi- ja jaotusvõrguks (ELTS § 8 lõiked 2 ja 3). Kõik rajatised, mida võrguteenuse osutamiseks kasutatakse, on avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu osad.

44. ÜVVKS § 7 lõikes 1 on määratletud vee-ettevõtja. See on eraõiguslik juriidiline isik, kes varustab kliendi kinnistu veevärki ühisveevärgi kaudu veega või korraldab kliendi kinnistu kanalisatsioonist reo-, sademe- ja dreneaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimist ja puhastamist. Rajatis, mida kasutatakse ÜVVKS § 7 lõikes 1 nimetatud teenuse osutamiseks, on avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu osa. Ühisveevärk ja kanalisatsioon võib olla omavalitsusüksuse omandis (ÜVVKS § 7 lõige 2) või eraõigusliku juriidilise isiku omandis (ÜVVKS § 7 lõige 2¹). Vee-ettevõtja on nii see isik, kelle kohaliku omavalitsuse volikogu on selleks määranud (ÜVVKS § 7 lõiked 2 ja 2²), kui ka isik, kes faktiliselt osutab vee- ja kanalisatsiooniteenust vähemalt 50 elanikule (ÜVVKS § 7 lõige 5; § 2 lõige 1).

45. KKütS § 8 lõike 2 kohaselt on võrguettevõtja kohustatud oma võrgupiirkonnas müüma kõigile võrguühendust omavatele tarbijatele soojust vastavalt võrgu tehnilistele võimalustele. Soojusettevõtja on ettevõtja, kes tegutseb vähemalt ühel tegevusalal, milleks on soojuse tootmine, jaotamine või müük, ning vastutab nende tegevustega seonduvate kaubanduslike, tehniliste või

⁶ Vt ka N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. – Juridica 2014, nr 10, lk 735.

⁷ Vt kommunaalmajanduse kohta: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/kommunaalmajandus/1>; <https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=kommunaalmajandus&F=M> (11.11.2021).

hooldusküsimuste lahendamise eest (KKütS § 4). Võrguettevõtja on ettevõtja, kes kasutab võrku soojuse jaotamiseks (KKütS § 2 punkt 10). Võrguettevõtjast soojusettevõtja on üldhuviteenuse osutaja MSÜS-i tähenduses (KKütS § 4 lõige 2). Kõik kaugküttevõrgud on avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud⁸.

46. Võrguettevõtja on kohustatud tagama võrguühendust omavate isikute varustamise gaasiga MGS-i, tegevusloa kõrvaltingimuste ja sõlmitud lepingu kohaselt (MGS § 22 lõige 1). Võrguettevõtja on kohustatud võrgu tehniliste võimaluste piires liitma maagaasivõrguga kõik võrguettevõtja võrgupiirkonnas asuvad liitujad, kui sellega ei seata ohtu varasemate liitujate varustuskindlust (MGS § 18 lõige 2). Võrguettevõtja on ettevõtja, kes osutab võrguteenust (MGS § 2 punkt 9).

47. ESS § 72 lõikes 1 olevat viidet selle seaduse § 69 punktidele 1–3 tuleb tõlgendada selliselt, et kuna riigiga universaalteenuse lepingu sõlminud ettevõtja on kohustatud osutama § 69 punktides 1–3 nimetatud universaalteenuseid lõppkasutajale, on sellise teenuse osutamiseks vajalik tehnovõrk avalikes huvides vajalik tehnovõrk. Universaalteenuse osutamise kohustuse aluseks võib lisaks universaalteenuse lepingule olla ka haldusakt (ESS § 73 lõige 2). AÕS § 158¹ lõike 1¹ teise lause viide ESS-ile hõlmab kõik juhud, kui isikul on universaalteenuse osutamise kohustus⁹.

48. KAHOS-e eelnõu seletuskirjas on öeldud, et §-s 38 [seaduses on see § 39] sätestatakse sundvalduse seadmise üldregulatsioon, mida rakendatakse kõigi sundvalduse juhtumite puhul.

49. KAHOS-es ei ole kohaliku omavalitsuse poolt sundvalduse seadmist liigitatud omavalitsuslikuks ega riiklikuks ülesandeks. Seda küsimust ei ole käsitletud ka seletuskirja(de)s¹⁰.

KAHOS § 39 lõige 1 seob sundvalduse seadmise otsustuspädevuse EhS-is kindlaks määratud ehitusloa andmise otsustuspädevusega ja eratee avalikuks kasutamiseks määramise otsustuspädevusega. Selline on olnud seadusandja valik, mida saab selgitada sellega, et enne ehitamist tuleb muu hulgas lahendada asjaõiguslikud küsimused. Ehitusloa andmine on üldjuhul kohaliku elu küsimus (KOKS § 6 lõike 1 punkt 3). Seega on mõistlik, et ka sundvalduse küsimuse lahendab sama haldusorgan, kellel on õigus samale ehitisele ehitusluba anda. Ehitis, mille tõttu sundvaldust seatakse, asub kohaliku omavalitsuse territooriumil. Üksnes erandjuhtudel on ehitusloa andmise pädevus määratud mõnele riigiasutusele (vt punkt 34).

50. Riik (riigiorganid) täidab vaid riiklike ülesandeid. Kohaliku omavalitsuse poolt ehitusloa andmist pole EhS-is nimetatud omavalitsuslikuks ega riiklikuks ülesandeks.

51. Riiklike ja omavalitsuslike ülesannete piiritlemiseks saab rakendada mitut meetodit (kriteeriumi). Üheainsa kriteeriumi arvessevõtmine võib viia ebamõistliku tulemuseni.

52. Nagu öeldud, määratakse kohaliku elu küsimusi teoreetiliselt kindlaks sellest lähtudes, kas nende puhul on näha kohalikku päritolu (nn kohalik juur) ning kas kohalik kogukond on nende ülesannete täitmiseks **püisavalt haldussuutlik**.

KOKS § 6 lõike 1 järgi on ruumiline planeerimine omavalitsuslik ülesanne. Ehitamine ja ka sundvalduse seadmine on ruumilise planeerimise elluviimine ja on planeerimisega tihedalt seotud. On loogiline järeldada, et kui ruumiline planeerimine on omavalitsuslik ülesanne, on seda ka

⁸ P. Varul jt. *Op. cit.*, § 158¹, kommentaar 3.2.5, lk 617.

⁹ P. Varul jt. *Op. cit.*, § 158¹, kommentaar 3.2.1, lk 616.

¹⁰ [Seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde](#).

planeeringu elluviimiseks vajalike toimingute tegemine, sealhulgas ehitusloa andmine ja vajaduse korral sundvalduse seadmine.

Sundvalduse seadmiseks on omavalitsusüksused objektiivselt haldussuutlikud.

53. Sundvalduse seadmine oli enne KAHOS-t kehtinud, 1995. aastal vastu võetud kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (KASVS) kohaselt samuti nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse pädevuses.

KASVS ([1995. aasta redaktsioon](#)) § 6 lõike 1 teises lauses oli öeldud, et sundvalduse seadmisele kohaldatakse kinnisasja sundvõõrandamise sätteid, kui sellest paragrahvist ei tulene teisiti. Paragrahv 4 lõike 4 kohaselt võis sundvõõrandamise taotleja ja sundvõõrandi saaja olla riik või omavalitsusüksus. Ka seaduse viimases [redaktsioonis](#) nägi see säte ette, et sundvõõrandamise taotleja ja sundvõõrandi saaja võivad olla riigiasutus ja valla- või linnavalitsus. Omavalitsusüksus esitas sundvõõrandamise taotluse siseministrile, kes omakorda esitas sundvõõrandamise taotluse ühe kuu jooksul Vabariigi Valitsusele, lisades sellele oma arvamuse (§ 11 lõige 3). Ka riigiasutuse sundvõõrandamistaotluse kohta tegi lõppotsuse Vabariigi Valitsus (§ 11 lõige 4).

2005. aastal vastu võetud [kinnisasja sundvõõrandamise seaduse, täitemenetluse seaduse, teeseaduse ja raudteeseaduse muutmise seadusega](#) tehti KASVS-is muu hulgas muudatus, millega kohaliku tee ehitamise või omandamise eesmärgil kinnisasja omandamiseks läbiviidavas sundvõõrandamismenetluses anti sundvõõrandamise otsuse tegemine valla- või linnavolikogu pädevusse (eelnoü esitas valla- või linnavalitsus).

54. Üks võimalik kriteerium avaliku ülesande olemusliku kuuluvuse määramiseks on **õigusliku reguleerimise põhjalikkus**. Kui omavalitsusüksusel ei jää ülesande täitmise viisi ja laadi suhtes mingit otsustusõigust, võib selline piirang praktikas tähendada seda, et konkreetne seaduse järgi omavalitsusüksuse täidetav ülesanne on olemuselt riiklik¹¹.

Sundvalduse seadmise vajalikkuse üle otsustamisel on kohalikul omavalitsusel kui sundvalduse seadjal kaalutusõigus. KAHOS § 4 lõikega 2 on pandud kohalikule omavalitsusele kohustus kaaluda kohaldatava meetme tõhusust ning kui eesmärgi võib saavutada ilma kinnisasja omandamata (sh sundvõõrandamiseta), tuleb seada sundvaldus („avaliku eesmärgi saavutamiseks on otstarbekam seada sundvaldus“). Sundvalduse seadmisele ei pea eelnema läbirääkimisi piiratud asjaõiguse seadmiseks.

Kaalutusõiguse annab ka KAHOS § 39 lõike 5 esimene lause („Kinnisasja omanikule makstakse sundvalduse seadmise korral sundvalduse tasu, **kui ei lepita kokku teisiti**“) ja selle lõike teine lause (koostoimes § 12 lõikega 2: „Vajaduse korral tellitakse väärtuse määramiseks hindamine [...]“. „Menetluse läbiviija **võib** väärtuse määrata, lähtudes [...]“).

AÕS § 158¹ lõikes 1¹ on loetletud omanikud, kellele kuuluv rajatis loetakse selle paragrahvi kohaldamisel vajalikuks avalikes huvides. Riigikohus on sedastanud, et sellistel juhtudel on sundvalduse seadja kaalutusõigus kitsendatud ning selge ülekaal on antud talumiskohustuse kasuks rääkivatele avalikele huvidele (RKHKo 15.04.2021, 3-18-2022, punkt 25).

¹¹ Vt nt [Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend](#), lk 12.

55. Avaliku ülesande olemuse üle otsustamise üks kriteeriume on riigi poolt ülesande täitmise üle tehtava **järelevalve ulatus**. Kui järelevalve ulatub õiguspärasuse hindamisest kaugemale (nt otstarbekusele vms), on see argument ülesande riikliku olemuse kasuks.

KAHOS ei reguleeri kohaliku omavalitsuse üle tehtavat haldusjärelevalvet. Sundvalduse seadmise otsus on haldusakt (HMS § 51 lõige 1). [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75³ kohaselt piirneb haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse haldusakti õiguspärasuse hindamisega (avaliku huvi rikkumise tingimus lõikes 4 näitab haldusjärelevalve suunatust avaliku huvi kaitsele).

56. Põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tuleb seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike ülesannetega seotud kulud katta riigieelarvest.

Vabariigi Valitsuse määruses „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ ei ole sundvalduse seadmisega kohalikule omavalitsusele kaasnevaid kulusid reguleeritud. RES § 51 lõike 3 alusel ei ole ministri määrust kehtestatud. Kohaliku omavalitsuse sundvalduse seadmise kulusid ei ole võimalik leida [2021. aasta riigieelarve seadusest](#) ega selle eelnõu [seletuskirjast](#).

KAHOS ei näe ette kohalikule omavalitsuse sundvalduse seadmise kui riikliku ülesande kulude hüvitamist riigieelarvest, samuti ei näinud seda ette KASVS. Kummagi seaduse eelnõu seletuskirjas ei ole käsitletud sundvalduse seadmise riigieelarvest rahastamist.

Riik on kohaliku omavalitsuse täidetavate avalike ülesannete piiritlemisel soovitanud (pärast 16.03.2010 Riigikohtu otsust nr 3-4-1-8-09) võtta arvesse, et kui eriseaduses pole viidet riigi kohustuslikule kaasrahastamisele, tuleks üldjuhul eeldada ülesande omavalitsuslikku olemust¹².

Niisiis ei kaeta riigieelarvest kohalike omavalitsuste sundvalduse seadmise kulusid. Erinevalt kohaliku omavalitsuse täidetavatest riiklikest ülesannetest (mida tuleb PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt rahastada riigieelarvest) on riigil omavalitsuslike ülesannete rahastamisel suurem valikuvabadus. Omavalitsuslike ülesannete rahastamisel saab Riigikogu otsustada, millistest allikatest (nt riiklike maksude otse kohalikku eelarvesse laekumisest, riigieelarvest tehtavatest eraldistest, kohalikest maksudest vm) peab kohalik omavalitsus nende ülesannete täitmiseks vajaliku raha saama (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 56).

57. Avaliku ülesande olemuse üle otsustamise üks kriteeriume on see, kas kohalik omavalitsus täidab ülesannet **ennekõike kohalike elanike huvides või evib ülesannete täitmine olemuslikult laiemat mõju**. Seejuures on mõistlik eeldada, et kohalik omavalitsus peab omavalitsuslike ülesannete täitmisel silmas ka laiemaid riiklikke huve (vt RKHKo 14.10.2003, [3-3-1-54-03](#), punkt 41).

Sundvaldus seatakse avalikes, mitte erahuvides. Eeldatavalt on omavalitsusüksuse poolt sundvalduse seadmine teatud juhtudel (nt kui vald või linn teeb seda eratee avalikuks kasutamiseks määramiseks või vee-ettevõtja kasuks, kes varustab ühisveevärgi kaudu kohalikke elanikke ja ettevõtteid veega) valdavalt kogukondlikes huvides, teistel juhtudel aga (nt valda läbiv kõrgepingeliin) pigem laiemates avalikes huvides. Valdavalt on avalikest teenustest üheaegselt huvitatud nii kogukond kui ka laiem avalikkus. Seadusandjal on õigus oma kaalutusõiguse raames kaaluda laiemalt mitme haldustasandi huve ja selle alusel tuleb otsustada ka sundvalduse seadmise kui omavalitsusüksuse tervikülesande liigitus.

¹² Vt Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend, lk 16, joonealune mrk 49.

58. Õiguskirjanduses on avaliku ülesande liigitamise meetodina nimetatud ka selle tuvastamist, millise avaliku halduse tasandi pädevus on küsimusega enam seotud (asjaomasem). Kui pole võimalik üheselt kindlaks teha ühe või teise avaliku halduse tasandi asjaomasuse ülekaalu, võib kahtluse korral eeldada, et avalik ülesanne on kohaliku iseloomuga¹³. Ülesande kohaliku iseloomu kasuks kõneleb teatud määral ka lähimuse (subsidiarsuse) põhimõte: ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam ([Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) artikli 4 lõige 3).

59. Avaliku ülesande piiritlemine on üheaegselt nii õigusteoreetiline kui ka reaalselt õiguslike tagajärgedega küsimus. Sellest, kas teatud küsimus(t)e lahendamine lugeda avaliku ülesande osaks või eraldi avalikuks ülesandeks, võib sõltuda selle ülesande rahastamise mudel, omavalitsusorgani pädevus, haldusjärelevalve ulatus, samuti kohaliku omavalitsuse õiguskaitse ulatus.

60. Leian, et KAHOS-es (koostoimes muude seaduste sätetega) reguleeritud küsimust – kohaliku omavalitsuse pädevuses olevat sundvalduse seadmist – on põhjendatud käsitada ühe tervikliku avaliku ülesandena (sundvalduse seadmise otsustamisele teatud juhtudel järgneva omavalitsusüksuse kohustuse kohta maksta kinnisasja omanikule sundvalduse tasu – KAHOS § 39 lõike 5 esimene lause – vt arvamuse punkt 18). Olemuslikult võib selle ülesande liigitada kohustuslikuks omavalitsuslikuks ülesandeks (KOKS § 6 lõike 3 punkt 1). AÕS §-s 158¹ lõikes 1¹ sätestatud tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse kehtestamiseks sundvalduse seadmisele on KAHOS §-s 40 ette nähtud teatud erisused. Sellest ei järeldu, et kohaliku omavalitsuse jaoks on tegu eraldi avaliku riikliku ülesandega.

61. Jõelähtme Vallavolikogu pole ka oma taotluses väitnud, et kõigil KAHOS §-s 40 sätestatud juhtudel oleks tegu kohaliku omavalitsusele pandud riikliku ülesandega (vt taotluse punkt 3.2). Taotluses on muu hulgas väljendatud järgmine volikogu seisukoht: „Kui [...] sundvaldusest huvitatud isik ei ole kuidagi seotud [...] kohaliku omavalitsusega omandivormi, nõukogu või omavalitsuse poolt tellitud teenuste täitmise kaudu, siis on põhjendamatu, et omavalitsus kannab sundvalduse seadmisega seonduvad kulud sundvaldusest huvitatud isiku asemel.“

Kui seda taotluses väljendatud seisukohta aktsepteerida, tähendaks see ühtlasi, et volikogu saab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses PS § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud tagatise kaitseks esitatava taotluse abil sekkuda Riigikogu otsustuspädevusse. Selle üle, kes kelle asemel peab avaliku ülesande täitmisel kulusid kandma, otsustab seadusandja. Kui tegu on omavalitsusliku ülesandega, mille täitmiseks on riik taganud piisava tulubaasi ning järginud ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (PS § 154 lõige 1), ei ole kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise rikutud.

62. Jõelähtme Vallavolikogu on oma taotluses toonud välja, et sundvalduse seadmise kui avaliku ülesande täitmisega kaasnevad talle mitmesugused kulud: võimalikud kohtukulud (vt punkt 3.3 ja punkt 3.7); postikulu ja teate avaliku kättetoimetamise kulu (tähtitud kirjad, üleriigilises ajalehes, Ametlikes Teadaannetes avaldamine (vt punkt 3.4)); eksperdikulud (tehnovõrgu või -rajatise asukoha ja kasutamise viisi määramine; sundvalduse muutmisel uus ekspertiis jne – vt punkt 3.5 ja punkti 3.7 esimene ja teine lõik); hindamise kulu ja hindajalt sundvalduse tasu seadmise kohta hinnangu tellimise kulu (punkt 3.6); õiguslase ekspertiisi kulu (vt punkti 3.6 teise lõigu lõpp lk 10); kulude hüvitamisnõudega kaasneva menetluse kulu, sealhulgas ekspertiisi kulu (vt punkt 3.8).

¹³ Vt A. Gern. Deutsches Kommunalrecht. 3., neubearbeitete Auflage. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, lk 77.

Võimalikud kohtukulud ei ole osa avaliku ülesande täitmise kuludest, mida riik peab põhiseadusest tulenevalt ülesande maksumuse kindlaksmääramisel arvesse võtma. Muude valla poolt sundvalduse seadmisega kaasnevate kulude üksikasjalik analüüs pole siin aga vajalik: taotluses ei nõuta riigilt kulude katteks konkreetse rahasumma hüvitamist ning taotluses loetletud tegevustega seotud kulud kannab vald omavalitsusliku ülesande täitmise käigus.

63. Taotluses on ka väljendatud seisukohta, et „kantud kulude asemel võiks olla võimalik ka fikseerida vältimatute kulude hüvitamise võimalikkus ette ehk võimaldada kinnisasja omanikul taotleda ja omavalitsusel määrata ettenähtavate vältimatute kulude hüvitamiseks perioodiline tasu, mille määramise korral ei ole kinnisasja omanikul õigust nõuda nimetatud vältimatute kulude osas suuremat summat“ (vt punkt 3.8, lk 13). Samuti on taotluses öeldud, et vald võiks munitsipaalmaa puhul nõuda sundvalduse teostajalt sundvalduse tasu, kuid sundvalduse tasu nõude otsuse tegemine on ressursimahukas, kusjuures menetlusega seonduvad kulud peab kandma kohalik omavalitsus ise (vt punkt 3.9).

Kui volikogu hinnangul piirab seadusesäte ülemääraselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, tuleb tal Riigikohtule esitatavas taotluses põhistada PS § 154 lõike 1 alusel selle põhiseadusliku tagatise ebaproportsionaalset piiramist. Selleks et tõendada õigust saada omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisavalt raha (PS § 154 lõige 1), peab kohalik omavalitsus näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda kõigi ülesannete täitmist vähemalt minimaalselt vajalikus mahus rahastada, kusjuures tõendamiskoormis võib osaliselt või täielikult riigile üle minna – RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 98).

64. Kokkuvõttes: omavalitsusüksuse poolt avalikes huvides sundvalduse seadmist võib käsitada kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmisena (KOKS § 6 lõike 3 punkt 1). Seetõttu ei ole riik kohustatud PS § 154 lõike 2 teise lause alusel selle ülesande täitmist riigieelarvest rahastama.

65. Riigikogu pädevuses on määrata, kes ja kuidas kannab avalikes huvides korraldatud menetluse kulud. Praegu on seadusandja otsustanud, et sundvalduse seadmise menetlusega kaasnevad menetluskulud tuleb kanda menetleval haldusorganil (kui menetleja on omavalitsusüksus ja ka siis, kui menetleja on riigiasutus).

Kaudselt kanduvad need menetluskulud edasi kõigile maksumaksjatele. See ei pruugi olla parim lahendus ja sellele on ka alternatiive. Sageli on sundvaldust vaja sellise tehnovõrgu või -rajatise tarbeks, mis on küll avalikes huvides ja mille kaudu osutatakse elanikkonnale tasulisi teenuseid, kuid mille abil teenuse osutaja teenib ka tulu. Kui sundvalduse seadmise menetluskulu kannaks sundvalduse seadmisest huvitatud isik, siis kanduks see kulu – sarnaselt sundvalduse tasuga – edasi tema osutatavate teenuste hinda. Kuna sundvalduse seadmisest huvitatud isik ei pea praegu menetluskulusid kandma, võib see motiveerida teda eelistama sundvalduse seadmist, selle asemel et ise kinnisasja omanikega servituutide seadmiseks kokkuleppele jõuda.

Paljudel sarnastel juhtudel on seadusandja pidanud võimalikuks sätestada selline regulatsioon, mis näeb ette, et avalikes huvides korraldatava menetluse kulud kannab menetlusest huvitatud isik. Näiteks keskkonnamõju hindamise kulu kannab arendaja ([keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse](#) § 8 lõige 2). Ka planeeringute puhul on tavapärane, et planeeringu koostamise korraldaja sõlmib planeeringust huvitatud isikuga lepingu, mille alusel viimane võtab enda kanda planeeringu menetluskulu (vt [planeerimisseaduse](#) § 128 lõike 2 punkt 6).

Kuigi KAHOS § 39 lõike 2 kohaselt kohaldatakse sundvalduse seadmisele kinnisasja sundvõõrandamise sätteid (mis võiks seega hõlmata ka KAHOS § 2 lõikes 3 sätestatud põhimõtet, et kõik kinnisasja omandamisega seotud kulud kannab kinnisasja omandaja), ei ole seda võimalik tõlgendada sundvalduse seadmise menetluskulude hüvitamise kohustuse kehtestamisena. Põhiseaduse § 113 ja § 157 lõike 2 järgi peavad kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused olema seaduses selgelt määratletud (seadusliku aluse nõue).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise