



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 21.04.2022 nr 6-4/220508/2202187

## Vallavara valitsemise kord

Lugupeetud [ ]

Palusite kontrollida Ruhnu Vallavolikogu 4. veebruari 2022. aasta määruse nr 4 „[Vallavara valitsemise kord](#)“ (edaspidi VVK) mitmete sätete (§ 11 lõike 2 punkt 3, § 14, § 15 lõige 1, § 16 lõige 7 ning § 17 lõike 1 punkt 7 ja lõige 4) kooskõla seadusega.

Põhjendasite oma taotlust järgmiselt: „Leian, et liigitus püsielanikuks ja mittepüsielanikuks on hinnanguline ja subjektiivne ning ebavõrdne kohtlemine lubamatu. Püsielanikust ettevõtjale vallavara kasutusse andmisega konkurentsieeliste loomine riivab ka Põhiseaduse § 31 lg-s 1 sätestatud ettevõtlusvabadust ja võib rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet. Vallavara kasutusse andmine tuleb otsustada eeskätt avaliku õiguse põhimõtetest lähtudes, arvestades diskretsioonireegleid, avalikku huvi ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Korra sisu ei ole üheselt arusaadav, selle põhimõtted on raskesti jälgitavad ning meelevaldselt tõlgendatavad, mis võib tulevikus kaasa tuua palju vaidlusi.“

Tänan Teid pöördumise eest.

Teie viidatud VVK sätted jäävad volikogu põhiseaduspärase kaalutusõiguse raamesse. Sellest, et VVK võimaldab tasuta või alla turuhinna anda vallavara kolmandate isikute kasutusse paikkonna eripärast tulenevatel eesmärkidel (püsielanikele töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomine ning ettevõtluse toetamine; saare elulaadi omapära ja rahvakultuuri järjepidevuse säilitamine), ei saa veel järeldada, et õigusnorm diskrimineerib inimest, kes ei ole püsielanik. Vallavara kolmanda(te) isiku(te) kasutusse andvas haldusaktis tuleb kaalutusotsust põhjendada (VVK § 16 lõike 7 teine lause; § 17 lõige 4; vt ka VVK eelnõu [seletuskiri](#), lk 2) ja otsuse õiguspärasus on halduskohtus kontrollitav.

Määrus on antud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lõike 1 punkti 6 ja § 34 lõike 2 alusel, mille kohaselt on valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine volikogu ainupädevuses.

Õigusnormid, mis võimaldavad avaliku hüve (vallavara) kolmandate isikute kasutusse andmisel mingile isikute grupile eeliseid, piiravad tõepoolest samaaegselt sellise eelise saamise võimalusest ilma jäetud isiku põhiõigusi, sh ettevõtlusvabadust (PS § 31 lõige 1). Põhiseadusega

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

on keelatud võrdsuspõhimõtte rikkumine (RKEKo 20.12.2001, [3-3-1-15-01](#), punkt 24), mitte aga igasugune piirang (RKPKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), punkt 20).

Võrdse kohtlemise põhimõtet võib rikkuda isikule munitsipaalvara kasutusse andmisega põhjendamatu eeliste loomine (RKEKm 20.12.2001, [3-3-1-8-01](#), punkt 23). Viidatud VVK sätete puhul me aga sellise järelduseni ei jõudnud.

Viidatud VVK sätted ei ole vastuolus ka Riigikohtu seisukohaga, et munitsipaalvara kasutusse andmine tuleb otsustada avaliku õiguse põhimõtetest lähtudes, arvestades diskretsioonireegleid, avalikku huvi ja võrdse kohtlemise põhimõtet (RKHKo 03.11.2005, [3-3-1-35-05](#), punkt 7; RKEKo 20.12.2001, [3-3-1-15-01](#), punkt 20).

Püsielaniku mõistet ei ole VVK-s määratletud. Selle määratleb [püsiasiustusega väikesaarte seadus](#) (V SaarS). Püsielaniku määratlemine seaduses oli Riigikogu hinnangul vajalik, et saaks rakendada soodustusi väikesaartel püsivalt elavatele inimestele.

### **Väikesaare püsielaniku mõiste (VVK § 14 lõige 1)**

Püsielanikke nimetatakse VVK § 14 lõikes 1, kuid selles sättes ei avata mõiste sisu. Püsielaniku mõiste määratleb V SaarS § 2 punkt 6. Väikesaare püsielanik on isik, kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega. Püsielaniku mõiste lisati V SaarS-sse 2007. aastal, kui seda seadust täiendati [püsiasiustusega väikesaarte seaduse, riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seadusega](#).

V SaarS-i täiendamist põhjendati seaduseelnõu [seletuskirjas](#) muu hulgas järgmiselt: „[P]üsielanik, kelle elutegevus on suunatud saareliste ressursside mõistlikule kasutamisele, hoiab looduslikku liigirikkust tasakaalus. Kahjuks pole kolme kehtimisaasta jooksul seadus suutnud stimuleerida uute riiklike töökohtade tekkimist väikesaartel. Pigem vastupidi – mitmel väikesaarel on riiklike töökohti hoopis likvideeritud (majakavahid jne). Ka on süvenenud protsessid, mis viivad saarte maavaldused nende isikute omandisse, kes ise seal ei ela ega sinna elama asuda ei kavatse. Seega pole seadus piisavalt hästi toiminud püsiasiustuse taastamise ja saareliste kogukondade taasloomise nimel. [...] Kehtiv seadus kasutab terminit „alaline elanik“, kuid jätab täpsustamata mõiste olemuse. Seetõttu on siiani aluseks olnud alalise elaniku määratlemisel vaid rahvastikuregistri kanne, mis ei pruugi üldse tähendada tegelikku elamist saarel. Ka on saarvaldade ning saareliste osadega valdade omavalitsused juba ammu vajanud püsielaniku staatuse määratlemist seadusandja poolt, sest see võimaldab rakendada soodustusi väikesaartel püsivalt elavatele isikutele.“

Seega sisustab püsielaniku mõiste V SaarS. Selles seaduses antud püsielaniku mõiste määratlus ei ole meelevaldne. Vallavara valitsemise kord ei määratle teistsugust, seaduses sätestatust erinevat püsielaniku mõistet.

### **VVK § 11 lõike 2 punkt 3**

VVK § 11 („Vallavara kasutamise põhimõtted“) lõike 2 punkti 3 kohaselt kasutatakse vallavara paikkonna eripärast tulenevalt V SaarS-iga seatud ülesannete/eesmärkide saavutamiseks. Sama lõike punktide 1, 2 ja 4 kohaselt kasutatakse vallavara vastavalt avalikuks otstarbeks, valitsemise otstarbeks (ka sotsiaalteenustega seonduv) ja tulu saamiseks.

VSaarS § 1 kohaselt sätestab see seadus erisused, mis tulenevad püsiasiustusega väikesaarte saareliste tingimuste eripärast ning ei ole sätestatud teiste seadustega. VSaarS § 3 loetleb riigi ja kohalike omavalitsuste eesmärgid püsiasiustusega väikesaarte haldamisel: püsiasiustuse taastamine, säilitamine ja arengusuutlikkuse toetamine (punkt 1), püsielanikele töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomine ning ettevõtluse toetamine (punkt 3), saarte elulaadi omapära ja rahvakultuuri järjepidevuse säilitamine (punkt 5). VSaarS-i 3. peatükk reguleerib teenuseid ja infrastruktuuri, 4. peatükk majandust ja loodushoidu püsiasiustusega väikesaartel.

Vallavara valitsemise korras sätestatud põhimõte – vallavara kasutatakse paikkonna eripärast tulenevalt VSaarS-iga seatud ülesannete/eesmärkide saavutamiseks – ei ole VSaarS-i ega muu seadusega vastuolus.

#### **VVK § 14**

VVK § 14 („Paikkonna eripärast tulenevate ülesannete täitmiseks kasutatav vallavara“) sätestab: „(1) Paikkonna eripärast tulenevate ülesannete täitmiseks kasutatakse vallavara, mis on vajalik püsielanikele töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomiseks ja säilimiseks ning saare elulaadi omapära ja rahvakultuuri järjepidevuse säilitamiseks (põllu-, heina- ja karjamaad ning muu kasutusotstarbelt eesmärgiga seotud vallavara).

(2) Paikkonna eripärast tulenevate ülesannete täitmisel võib vallavara anda kasutusse tasuta eest või tasuta.“

Paragrahvi esimeses lõikes on avatud loend varast, mida vald annab kasutada paikkonna eripärast tulenevate ülesannete täitmiseks. Paragrahvi teine lõige võimaldab vallavara anda kasutusse nii tasuta kui ka tasuta. Need sätted ei ole VSaarS-iga ega muu seadusega vastuolus.

#### **VVK § 15 lõige 1**

VVK § 15 („Tulu saamiseks kasutatav vallavara“) lõige 1 sätestab: „Vallavara, mida ei kasutata avalikul ega valitsemise otstarbel ega ka paikkonna eripärast tulenevalt ja mida ei ole otsustatud võõrandada, võib anda kasutusse tulu saamise eesmärgil.“

See säte on seadusega kooskõlas. Volikogul on õigus piiritleda vara, mida vald tulu saamise eesmärgil annab kolmanda isiku kasutusse (KOKS § 22 lõike 1 punkt 6).

#### **VVK § 16 lõige 7**

VVK § 16 („Vallavara kasutusse andmise põhimõtted“) lõige 7 sätestab: „Vallavara võib tasuta või alla turuhinna kasutusse anda ainult lähtudes avalikest huvidest või paikkonna eripärast tulenevatest eesmärkidest. Vallavara kasutusse andmise otsustaja peab sellist otsust põhjendama.“

See säte on seadusega kooskõlas. Volikogul on õigus määratleda alused, mille puhul võib vald kõrvale kalduda vara turuhinnast. Neid aluseid ei ole volikogu kindlaks määranud meelevaldselt.

#### **VVK § 17 lõike 1 punkt 7 ja lõige 4**

VVK § 17 („Vallavara kasutusse andmine otsustuskorras“) lõike 1 punkt 7 sätestab: „Vallavara võib anda otsustuskorras kasutusse teistele isikutele, lähtudes avalikest huvidest või paikkonna eripärast tulenevatest eesmärkidest.“ Sama lõike punktid 1-6 sätestavad: „Vallavara võib anda otsustuskorras kasutusse:

- 1) valla äriühingule ja valla osalusega äriühingule;
- 2) avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, mittetulundusühingule ja sihtasutusele;
- 3) ettevõtjale, kes kasutab vallavara elanikkonna hooajaliseks teenindamiseks ühel hooajal;
- 4) isikule, kes soovib temaga sõlmitud vallavara üüri- või rendi- või kasutuslepingu tähtaja möödumisel jätkata sama vallavara kasutamist;
- 5) isikule avaliku ürituse korraldamiseks, sh kaubandustegevuseks avaliku ürituse toimumise paigaks;
- 6) kui vallavara kasutusse andmine enampakkumise või eelläbirääkimistega pakkumise korras on nurjunud.“

VVK § 16 lõike 1 kohaselt antakse vallavara kolmandatele isikutele kasutusse 1) tasu eest enampakkumise, eelläbirääkimistega pakkumise või otsustuskorras; 2) tasuta kasutusse eelläbirääkimistega pakkumise või otsustuskorras; 3) tasu eest või tasuta ühekordseks või korduvaks lühiajaliseks kasutamiseks otsustuskorras, kuid mitte kauemaks kui üks kalendrikuu.

VVK § 17 määrab kindlaks, kellele võib vallavara otsustuskorras kasutusse anda. Otsustuskord on kõrvuti enampakkumisega ja eelläbirääkimistega pakkumisega vallavara kasutusse andmise üks võimalikke viise. VVK § 17 lõike 4 kohaselt võib vallavara tasuta või alla turuhinna kasutusse anda ainult lähtudes avalikest huvidest või paikkonna eripärast tulenevatest eesmärkidest, kusjuures vallavara kasutusse andmise üle otsustaja peab sellist otsust põhjendama. Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt peab vallavara kasutusse andmisel otsustuskorras VVK § 17 lõike 1 punktis 7 sätestatud alusel kasutusse andmise otsustaja vastavat avalikku huvi või paikkonna eripärast tulenevat eesmärki põhjendama.

VVK § 17 lõike 1 punkt 7 ja lõige 4 on seadusega kooskõlas. Volikogul on õigus määratleda isikute ring, kelle kasutusse vallavara antakse otsustuskorras, ja siduda vallavara tasuta või alla turuhinna kasutusse andmine VSaarS-is sätestatud eesmärkidega. Vallavara kasutusse andmise otsuse põhjendamise nõue võimaldab nii sellise otsuse adressaadil, kolmandatel isikutel, kohtul kui ka haldusorganil endal tuvastada sellise otsuse tegemise kaalutlused.

Saadame selle vastuse ilma Teie isikuandmeteta ka Ruhnu Vallavolikogule.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Ruhnu Vallavolikogu