



SILLAMÄE LINNAVALITSUS

Ülle Madise
Õiguskantsler
info@oiguskantsler.ee

Teie:

Meie: 29.02.2024 a nr 4-7/389-1

AVALDUS

riigivaraseaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks

Austatud õiguskantsler

Palume kontrollida riigivaraseaduse § 33 lg 1¹ vastavust põhiseadusele.

I Kontrollitav õigusakt

1. aprillil 2023 jõustus „Riigivaraseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus“. Selle seadusega muudeti ka RVS § 33.

RVS § 33 lg 1¹ kehtib sõnastuses:

„Kohaliku omavalitsuse üksus selgitab mõistliku aja jooksul enne käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 või 3¹ või maareformi seaduse alusel omandatud kinnisasja võõrandamist või hoonestusõigusega koormamist välja kinnisasja vajalikkuse riigile. Avaliku huvi korral on riigil õigus kinnisasi omandada, et täita oma ülesandeid või arvata maa maareservi. Riik hüvitab sellele kinnisasjale tehtud kasulikud kulutused, kui nendega on kinnisasja oluliselt parendatud.“

Riigivaraseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega muudeti ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ja maareformi seadust selliselt, et omavalitsusüksusel tekkis kohustus enne maareformi seaduse alusel munitsipaalomandisse antud maa võõrandamist ja hoonestusõigusega koormamist välja selgitada kinnisasja vajalikkus riigile.

II Põhjendused, milles seisneb õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega

Kontrollitava normi kohaselt on riigil avaliku huvi korral õigus omandada ka omavalitsusüksusele maareformi seaduse alusel munitsipaliseeritud kinnisasi.

Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse (edaspidi ORAS) § 2 lõike 1 järgi oli omandireformi eesmärgiks omandisuhete ümberkorraldamine omandi puutumatuse ja vaba ettevõtluse tagamiseks,

omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamine ning eelduste loomine turumajandusele üleminekuks. Seejuures oli ORAS § 21 lõike 1 järgi otsustatud, et munitsipaliseerimise objekt on riigi omandis olev vara, mille üleandmine kohalikule omavalitsusüksusele on vajalik tema ülesannete täitmiseks ja mida ei ole üldistes huvides otstarbekas jätta riigi omandisse või mida on otstarbekas erastada kohaliku omavalitsusüksuse kaudu. Samuti oli ORAS §s 31 reguleeritud, et vara munitsipaliseerimisel tehtud otsusega mittenõustumisel on õigus pöörduda kohtusse – munitsipaliseerimise otsuste üle vaidlemise tähtajad on tänaseks möödunud.

Maareform kui omandireformi osa viidi läbi Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduses ja maareformi seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Maareformi seaduse (edaspidi MRS) §de 2 ja 3 järgi oli maareformi eesmärk kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, lähtudes endiste omanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks. Seejuures maareformi käigus tagastati või kompenseeriti endistele omanikele või nende õigusjärglastele õigusvastaselt võõrandatud maa, anti tasu eest või tasuta maa eraõigusliku isiku, avalik-õigusliku juriidilise isiku või kohaliku omavalitsusüksuse omandisse ning määratakse kindlaks riigi omandisse jäetav maa.

MRS § 25 lõike 1 järgi anti tasuta munitsipaalomandisse sama seaduse §-s 28 nimetatud maa. MRS § 28 lõikes 1 reguleeriti juhud, mil maa anti munitsipaalomandisse, mh munitsipaalomandis olevate hoonete ja rajatiste alune ning neid teenindav maa ning sotsiaalmaa. MRS § 25 lõike 2 järgi võis munitsipaalomandisse anda ka sama paragrahvi 1. lõikes nimetatud maad, mis on vajalik kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete täitmiseks ja arenguks.

MRS § 25 lõige 3 piiras munitsipaalomandisse antud sotsiaalmaa sihtotstarbega maa sihtotstarbe muutmist, nimetatud maad võõrandamist, kasutusvalduse või hoonestusõigusega koormamist – selleks oli vaja saada eelnev luba. Seega sisaldus sotsiaalmaa sihtotstarbega maa osas regulatsioon varasemalt MRSs. Samuti reguleeris MRS neid juhtumeid, kus omavalitsusüksus oli kohustatud maareformi käigus tasuta saadud maa eest riigile maksma hüvitist. Sellekohane regulatsioon sisaldus MRS § 25 lõikes 4. Seejuures väärib märkimist, et MRS § 25 lõiked 3 ja 4 ei piiranud omavalitsusüksuse õigust võõrandada või koormata MRS § 28 lõike 1 punkti 1 alusel munitsipaliseeritud maad (munitsipaalomandis olevate hoonete ja rajatiste alune ning neid teenindav maa). Seega muudab kehtiv RVS regulatsioon omandireformi ajal kehtinud regulatsiooni ja piirab riigi poolt varem antud õigusi.

Maa munitsipaalomandisse andmise kord oli kehtestatud Vabariigi Valitsuse 02.06.2006 määrusega nr 133. Selle korra järgi oli MRS § 28 lõike 1 punkti 1 alusel maa munitsipaliseerimise taotlemisel vaja esitada kinnitus selle kohta, et kõik taotletaval maal asuvad ehitised kuuluvad maa munitsipaalomandisse andmist taotlevale omavalitsusele, samuti kinnitus selle kohta, et need ehitised vastavad «Maareformi seaduse» § 6 lõigetes 3 ja 3¹ ehitistele kehtestatud nõuetele. Viidatud MRS § 6 lõige 3 lähtus tol ajal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse regulatsioonist ja sätestas, et ehitis MRS tähenduses on *aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi, samuti lõpetamata ehitis. Ehitis on hoone või rajatis. Hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis. Rajatis on ehitis, mis ei ole hoone*.

Seega sai omavalitsusüksus MRS alusel tasuta maad munitsipaliseerida enda omandis olevate hoonete ja rajatiste aluse ning neid teenindava maana. Need hooned ja rajatised pidid oleme püstitatud õiguslikul alusel ja seaduses toodud nõuetele. Ühtlasi tähendas õiguslikul alusel püstitatud ehitise olemasolu maakasutust – sellega oli piiratud (välistatud) maa kasutamine muuks otstarbeks ja ühtlasi täidetud omandireformi eesmärk *praeguste maakasutajate seaduslike huvide kaitsmiseks*.

Maareformi seaduse regulatsiooni järgi munitsipaliseeriti ehitiste aluse ja nende teenindamiseks vajaliku maana vähim vajalik maa, mis oli vaja ehitiste sihtotstarbelise kasutuse tagamiseks.

2006. aasta 1. märtsini olid maa ja ehitised eraldi tsiviilkäibes. Kehtiva regulatsiooni järgi on ehitised kinnisasja olulised osad ja ei saa olla eraldi tsiviilkäibes. Seega, kui omandireformi käigus anti omavalitsusüksustele tasuta maad (mille kasutamine oli piiratud sinna õiguslikul alusel püstitatud ehitistega, mis omakorda andis ehitise omanikule õigusliku aluse maakasutuseks) ilma ehitisteta, siis RVS kehtiv regulatsioon näeb ette kinnisasja (maa koos ehitistega, arvestamata, et ehitist MRS alusel ei võõrandatud) riigile tasuta võõrandamise. Kokkuvõtlikult loob kehtiv RVS regulatsioon riigile õiguse võtta omavalitsusüksuselt rohkem kui MRS alusel tegelikult anti. Lisaks ehitise väärtusele ja ehitusest tingitud maakasutuse piiratusele on jäetud arvestamata igasugused kulud asja säilitamise ja ülalpidamise eest. Ainsaks hüvitiseks on kehtiva regulatsiooni kohaselt kompensatsioon kasulike kulutuste eest, kui omavalitsusüksus suudab neid tõestada ja kui nendega on kinnisasja oluliselt parendatud.

RVS § 33 lg 1¹ rikub omavalitsusüksuste õigust oma vara käsutada ning on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §s 154 toodud kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 järgi on kohalikel võimuorganitel riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada. Harta annab olulise suunise kohaliku omavalitsuse korraldust puudutavate põhiseaduse sätete tõlgendamisel.

Kohalikule omavalitsusele annab õigusliku aluse põhiseaduse XIV peatükk. See peatükk kehtestab mh riigi ja omavalitsusüksuste vaheliste suhete alused (PS §-d 154, 157, 158 ja 160). PS § 154 ja §-d 157-160 tõlgendatuna koos hartaga annavad omavalitsusüksustele mitmed õigused (ehk põhiseaduslikud tagatised). Nende õiguste kohustatud subjekt on riik.

PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus ja kohustus otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi eeldab ka otsuste tegemist selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha ja laiemalt vahendeid. PS § 157 lg 1 täpsustab enesekorraldusõigust ja sätestab, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused sätestab seadus. Omavalitsusüksuse eelarve on küll osa avaliku sektori eelarvest, kuid see ei ole osa riigieelarvest. Samuti on omavalitsusüksuse omandis olev vara osaks avaliku sektori omandis olevast varast (mida kasutatakse avalikul eesmärgil, sh ka näiteks tulu saamiseks), kuid see ei ole riigi omandis olev vara. Munitsipaliseeritud maad ei ole kunagi riigi nimele kinnistatud ja enne munitsipaliseerimist kontrolliti, kas seda vara ei ole riigile vaja – see välistanuks munitsipaliseerimise. Teoorias ei ole kohaliku omavalitsuse üksus küll põhiõiguste kandja, kuid kohaliku omavalitsuse üksus on tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lõike 2 järgi avalik-õiguslik juriidiline isik ja omavalitsusüksus kui PS § 154 lõike 1 alusel autonoomne üksus peab saama kujundada oma tegevust, sh otsuseid vara käsutamise kohta.

PS § 154 lg-st 1 tulenevat õigust ja kohustust otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, on omavalitsusüksusel võimalik järgida üksnes juhul, kui tal on selleks piisavalt raha ja vahendeid. Seetõttu eeldab PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõigus juba olemuslikult, et omavalitsusüksustele oleks tagatud õigus piisavatele rahalistele ja ka varalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ning riik ei saa neid meelevaldselt ja ilma õiglase hüvitiseta ära võtta.

Seega, kui linn või vald on otsustanud talle kuuluva vara võõrandada või koormata kinnisasja hoonestusõigusega, sest vara ei ole küll vaja otseselt avalike teenuste osutamiseks või muu avaliku ülesande täitmiseks, vaid tulu teenimiseks ehk piisavate rahaliste vahendite tagamiseks, siis peab omavalitsusüksusele olema tagatud võimalus sellise valiku tegemiseks. Muidugi ei välista see riigi sekkumist, kui selgub avalik huvi, kuid seejuures peab sarnaselt eraomandile ka omavalitsusüksusele

olema tagatud õiglane hüvitis võõrandatava vara eest. Praegune regulatsioon võimaldab riigil omandada omavalitsusüksuse vara (kinnisasi) ilma õiglase hüvitiseta, st arvestamata asjaolu, et MRS alusel ei ole riik andnud tasuta munitsipaalomandisse ehitisi ja maa ei saa olla ehitisest eraldi tsiviilkäibes ning maa munitsipaliseerimisel ei olnud teistel isikutel, ka riigil seda maad põhimõtteliselt seal olnud ehitiste olemasolu tõttu kasutada.

Leiame, et ei ole välistatud regulatsioon, kus riigi huvi ilmnemisel eraomandis või teise avalik-õigusliku juriidilise isiku omandis olev asi riigile võõrandatakse, kuid see eeldab (lisaks ülekaalukale avalikule huvile) kohest ja õiglast hüvitist.

Kinnisasja vajalikkuse väljaselgitamist reguleerib RVS § 96. Paraku ei saa me olla kindlad, et riik selle menetluse efektiivselt ja tähtaegselt läbi viib. Sillamäe linn esitas kliimaministeeriumile taotluse riigi huvi väljaselgitamiseks 23. augustil 2023. Viie kuu jooksul ei ole me vastust saanud. Samas on läbi viidud enampakkumine, vara tuleb hooldada ja selle ülalpidamisega kaasnevad kulud. Seoses avalike teenuste ümberkorraldamisega, mille peamine põhjus on ruumikasutuse optimeerimine, arvestades rahvastikuprotsesse ja sellekohaseid prognoose, on vabanenud ja vabaneb erinevaid linna poolt avalike teenuste osutamiseks kasutatud hooneid. Reeglina ei leia need kinnisasjad kasutust avaliku funktsiooniga, mistõttu on otstarbekas need võõrandada.

Praegune regulatsioon loob võimaluse, et riik otsustab selle vara ilma hüvitiseta omavalitsusüksuselt omandada ning otsustusprotsess omakorda loob pika ja ebamäärase ooteaja, millest tulenevad omavalitsusüksusele kulud.

III Taotlus

Eeltoodud põhjustel palume kontrollida riigivaraseaduse § 33 lg 1¹ vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele ning teha ettepanek riigivaraseaduse selle normi osas põhiseadusega kooskõlla viimiseks ja vajadusel kehtetuks tunnistamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Tõnis Kalberg
linnapea