

## TAOTLUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEMENETLUSE ALGATAMISEKS

**Taotluse esitaja:** **Põlva Vallavolikogu**  
Registrikood: 75038581  
Kesk tn 15, 63308 Põlva linn  
e-post: info@polva.ee

### Taotlused:

- 1) võtta Põlva Vallavolikogu taotlus menetlusse;
- 2) tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik realiseerida PlanS § 75 lg 1 p 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks;
- 3) **ALTERNATIIVSELT I:** tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolevaks normi puudumine, mille alusel oleks kohalikul omavalitsusel õiguslik alus kehtestada üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks;
- 4) **ALTERNATIIVSELT II:** tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus olevaks normi puudumine, millega antakse kohalikule omavalitsusele rahalised vahendid PlanS § 75 lg 1 p 17 sätestatud õiguste elluviimiseks olukorras, kus kohalik omavalitsus seab üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks.

### I ASJAOLUD

1. 13.09.2018 algatas Põlva Vallavolikogu otsusega nr 1-3/47 Põlva valla uue üldplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise (vt **Lisa 1** – Põlva Vallavolikogu 13.09.2018 otsus nr 1-3/47).
2. 07.04.2019 esitas Muinsuskaitseamet (MKA) Põlva Vallavalitsusele seisukoha nr 1.1.-7/787-1 Põlva valla üldplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise kohta, milles juhtis tähelepanu Lõuna-Eestile eriomaste pika ajaloo ja elava kultuuritraditsiooniga ristipuude ja -metsade ning neile planeeringu elluviimisega kaasnevate võivate mõjude analüüsimise vajadusele (vt **Lisa 2** - Muinsuskaitseameti 07.04.2019 seisukoht). Põlva vallas asuvad ristimetsad ja -puud on kujunenud paljude inimpõlvete rituaalse maastikukasutuse tulemusena, olles seega oluliseks rahvapärismuskultuuri ning kohaliku identiteedi kandjateks.
3. 01.04.2022 saatis Muinsuskaitseamet (MKA) Põlva Vallavalitsusele seoses koostamisel oleva üldplaneeringuga seisukoha nr 5.1-17.5/3-1 (vt **Lisa 3** – Muinsuskaitseameti 01.04.2022 seisukoht), milles palus täiendada koostatava üldplaneeringu eelnõu teksti ning kaarti kultuuriväärtuste osa ajalooliste looduslike pühapaikade peatükiga.

4. Täpsemalt palus MKA tuua üldplaneeringus nimekirjana välja Põlva vallas asuvad:
  - (1) riikliku kaitse all olevad looduslikud pühapaigad,
  - (2) kaitse all mitteolevad looduslikud pühapaigad; ning
  - (3) nende alade kaitse- ja kasutamistingimused.
5. Täiendavalt esitas MKA soovitusliku eelnõu teksti koos looduslike pühapaikade tabelitega ning looduslike pühapaikade kaitsetingimustega. Samuti palus MKA lisada Põlva vallas teadaolevad looduslikud pühapaigad üldplaneeringu kaardikihile.
6. Põlva vallas asuvatest ajaloolistest pühapaikadest on riikliku kaitse alla võetud, s.o kultuurimälestiste registrisse kantud kaks ajaloolist ristimetsa – Rosma ristimets ja Aarna ristimets. Esimene neist kultuuriministri 03.01.2020 käskkirjaga nr 1 „Rosma ristimetsa kultuurimälestiseks tunnistamine“ ning teine kultuuriministri 22.06.2021 käskkirjaga nr 107 „Ristimetsade kultuurimälestiseks tunnistamine“. Aarna ristimetsale on kultuuriministri 22.06.2021 käskkirjaga nr 107 kehtestatud 50 meetrine kaitsevöönd, kus MKA loata on raietööd reeglina keelatud. Rosma ristimetsale kaitsevööndit ei kehtestatud. Nii Rosma, Aarna kui teised käskkirjaga nr 107 kultuurimälestiseks tunnistatud ristimetsad asuvad riigimaal. Seni ei ole riik Põlva vallas kehtestanud ristimetsadele ja -puudele kaitsevööndeid ehk raiepiiranguid, kui need asuvad eraomandis olevatel kinnistutel.
7. **Täiendavalt riikliku kaitse alla kuuluvatele ristimetsadele asuvad Põlva vallas mitmed kultuurimälestiste registrisse kandmata, kuid kohaliku kultuuripärandi moodustavad ristimetsad ja -puud. Tegemist on ajalooliste looduslike pühapaikadega, mis kannavad endas osa traditsioonilisest Lõuna-Eesti matusest.**
8. Ristimetsi ja -puid on lähemalt analüüsitud Muinsuskaitseameti 2020. aastal koostatud eksperthinnangus. Sellest toodi välja, et ristimetsi ohustavad raied ja tuulemurrud. Ristimetsad muutuvad tuulemurru altiks juhul, kui selle läheduses toimunud lageraiete tõttu muutub ristimets tuultele avatuks (vt **Lisa 4** – Muinsuskaitseamet. Eksperdi hinnang ristimetsade- ja puude riikliku kaitse eelduste hindamiseks ja kultuuriväärtuse väljaselgitamiseks (2020), lk 46). Näiteks hävines 2020. aastal tuulemurru tõttu suur osa Viglasoo ristimetsast. Täpsemalt jäi Viglasoo ristimets 2019. aasta detsembris tehtud lageraie tulemusel tormituultele avatuks ja selle tõttu hakkasid ristipuud murduma. Lõpuks hakkas allesjäänud metsariba kujutama endast ohtu selle kõrval asuvale maanteele ning see raiuti sootuks maha<sup>1</sup>:




---

<sup>1</sup> Põlvamaal hävitati lageraiega ristimets. Vaba Eesti Sõna (05.07.2020) - <https://www.vabaeestisona.com/et/polvamaal-haevitati-lageraiega-ristimets/> ning vt ka Ametlikult kändistatud kultuuripärand. Viglasoo ristimetsa juhtum. Hiite maja Sihtasutus. - <https://hiis.ee/uudised/ametlikult-koendistatud-kultuuripaerand-viglasuu-ristimetsa-juhtum>



9. Kokkuvõttes vajavad ristimetsad ja -puud kultuuripärandina kaitset nii võimalike raiete kui tuulemurru eest.
10. PlanS § 75 lg 1 p 17 - „Üldplaneeringuga lahendatakse järgmised ülesanded: kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sealhulgas selle üldiste kasutustingimuste määramine.“
11. PlanS § 75 lg 1 p 17 kohustusi täites peab Põlva vald kaitsma omavalitsuse territooriumil (nii eramaal kui ka riigimaal) asuvaid ristimetsi ja -puid kui kohaliku tähtsusega kultuuripärandi raiete ning tuulemurru eest, kehtestades koostatavas üldplaneeringus selged looduslike pühapaikade kaitse- ja kasutamistingimused. Selleks peaks Põlva vald kehtestama üldplaneeringuga regulatsiooni nii ristimetsadele ja -puudele kui nende lähiümbrusele ja tagama sellise asjakohase regulatsiooniga kultuuripärandi kaitse ning säilimise.
12. Eesti Erametsaliit on teinud Põlva Vallavalitsusele pöördumise (vt **Lisa 5** – Eesti Erametsaliit 01.02.2019 pöördumine), milles avaldas järgmised seisukohad:
  - 1) PlanS § 75 lg 1 p 21 alusel ei saa üldplaneeringuga lageraiet keelata, vaid piiranguid saab seada vaid langu suuruse ja raievanuse osas ning vastavate piirangute seadmine eeldab MS § 23<sup>1</sup> alusel metsaomanikega kokkuleppe saavutamist;
  - 2) Olenemata sellest, millise regulatsiooni alusel üldplaneeringuga kavandatavad raiepiirangud kehtestatakse, on raiepiirangu kehtestamine võimalik vaid piirangute tulemusel metsaomanikule saamata jäänud tulu kompenseerimisel.
13. **Tuginedes eeltoodule on taotluse esitaja jaoks ebaselge, millised on kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused enda planeerimisautonoomia teostamisel kohaliku kultuuripärandi kaitsmisel. Ja seda täpsemalt juhtumil, kui kohalik omavalitsus asub üldplaneeringuga reguleerima kohaliku kultuuripärandi kaitsmist ja säilitamist ehk ristipuude ja -metsade kaitset.**
14. Taotluse esitaja on seisukohal, et PlanS § 75 lg 1 p-s 17 sätestatud õigused ja kohustused ei ole piisavalt selgelt ehk PS nõuete kohaselt reguleeritud.
15. Juhul, kui omavalitsuse õigus kehtestada üldplaneeringuga omandipiiranguid (raiepiirangud) kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks on ebaselge või piiratud või see õigus puudub täielikult, rikutakse Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 lõikest 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Juhul, kui vastav õigus on omavalitsusel siiski olemas, kuid see õigus toob kaasa hüvitamiskohustuse (milleks ei ole rahalisi vahendeid omavalitsusele ette nähtud) rikub vastav regulatsioon omavalitsuse põhiseadusega tagatud finantsgarantiid.
16. 16.06.2022. võttis Põlva Vallavolikogu volikogu häälteenamusega vastu otsuse esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule ning kiitis heaks Riigikohtule esitatava taotluse teksti vastavalt otsuse lisale (vt **Lisa 6** – Põlva Vallavolikogu otsus).

## II ÕIGUSLIKUD PÕHJENDUSED

### 2.1. Taotluse õiguslik alus

17. PSJKS § 7 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega
18. Seega peab Riigikohtule esitav taotlus vastama järgmistele tingimustele: **(1)** taotluse peab olema esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu; **(2)** taotluses peab olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Kusjuures taotluse lubatavuse üle otsustamisel ei hinnata omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste riive võimalikkust (3-4-1-34-14, p 30).
19. Esimese tingimuse täitmiseks on vajalik, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu on volikogu hääلteenamusega (KOKS § 45 lg 5 ls 2) võtnud vastu otsuse esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule ning volikogu on volikogu hääلteenamusega hääлетanud Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti poolt (3-4-1-11-16, p 50 ja 51).
20. Käesoleva taotluse esitajaks Põlva Vallavolikogu. Põlva Vallavolikogu võttis volikogu hääлteenamusega vastu otsuse esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule ning kiitis heaks Riigikohtule esitatava taotluse teksti vastavalt otsuse lisale (vt **Lisa 6**).
21. Taotluse sisuks on planeerimisseaduse (PlanS) § 75 lg 1 p-is 17 sätestatud omavalitsuse õiguste ja kohustuste õigusselgusetusega kaasnev riive Põlva valla PS § 154 lõikes 1 tagatud enesekorraldusõigusele ja finantsgarantiile kui kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikele tagatistele.
22. Järelikult on taotlus esitatud Põlva valla kui kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks ning taotlus vastab PSJKS §-s 7 sätestatud nõuetele.

### 2.2. PlanS § 75 lg 1 p 17 sätestatud õigused ja kohustused on ebaselged ega vasta PS nõuetele

23. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist. Omavalitsusüksuse kehtestatavad üld- ja detailplaneeringud, mis on osa ruumilise planeerimise süsteemist, lisaks on erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu omavalitsusüksus saab oma arengu pikaajaliseks kavandamiseks enesekorraldusõigust kasutada (3-4-1-9-09, p 26).
24. Planeerimisautonoomia või planeerimisvõim kui kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil, on hõlmatud seega kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ja kuulub PS § 154 lõike 1 kaitsealasse (3-4-1-23-15, p 79; 5-18-4/10, p 49). Omavalitsusel tuleb planeerimisdiskretsiooni teostamisel lähtuda mitte üksnes kinnistu omaniku erahuvist, vaid samuti avalikest huvidest ning võtta arvesse konkreetse piirkonna üldisi planeerimiseesmärke ning -põhimõtteid (vt 3-3-1-31-16, p 16).
25. Oma territooriumi ruumilisel planeerimisel peab omavalitsusüksus muu hulgas hindama planeeringust hõlmatud kultuuripärandi säilitamise meetmete ja üldiste kasutustingimuste seadmise vajadust. PlanS § 75 lg 1 p 17 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel määrata üldplaneeringuga kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmed, sh selle üldised kasutustingimused. PlanS § 74 lõikest 3 tuleneb kohaliku omavalitsuse üksusele üldplaneeringu koostamise korraldajana (PlanS § 74 lg 8) õiguslik alus seada üldplaneeringuga kinnisomandile kitsendusi.
26. Seega on taotluse esitaja kohaliku omavalitsuse üksusena vajadusel pädev andma asjakohaseid regulatsioone ehk seadma üldplaneeringu alusel kinnisasjadele kitsendusi. Koostatavas üldplaneeringus soovib Põlva vald vajadusel anda omandiõigust piiravaid regulatsioone (raiepiirangud) nende kinnisasjade osas, kus asuvad Põlva vallas teadaolevad ristimetsad- ja/või puud.
27. Põlva vallas asuvad ristipuud ja -metsad vastavad kohaliku tähtsusega kultuuripärandi PlanS § 75 lg 1 p 17 määratlemata õigumõistele ning omavalitsuse poolt kavandatavad regulatsioonid ja vajadusel raiepiirangud oleks seetõttu käsitatavad kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmetena, sest need teenivad otseselt kohaliku kultuuripärandi ehk ristipuude ja -metsade kaitse ja säilitamise eesmärki.

28. **Arvestades taotleja eesmärgi (seada PlanS § 75 lg 1 p 17 alusel raiepiiranguid) ja kehtivat õiguslikku regulatsiooni leiab Põlva vald, et käesoleval juhul ei ole PlanS § 75 lg 1 p 17 ebaselguse tõttu ruumiline planeerimine kooskõlas PS nõuetega läbiviidav.**
29. Täpsemalt on PlanS § 75 lg 1 p-s 17 sisalduva regulatsioon ebaselge ning sellest regulatsioonist ei ole nii omavalitsuse kui puudutatud isikute jaoks piisavalt selgesti arusaadav see, **kuidas ja millistel tingimustel** saab omavalitsus anda omandiõigust piiravaid regulatsioone ehk kehtestada vajadusel raiepiiranguid kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks. Sellest tulenevalt on taotluse esitaja seisukohal, et PlanS § 75 lg 1 p 17 rikub määratuse ehk õiguselguse põhimõtet. Seega on kõnealune regulatsioon põhiseadusega formaalselt vastuolus.
30. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 lg 1 esimene lause sätestab seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte. PS § 3 lg 1 esimese lause järelm on riigi seotus põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega. Iga riigipoolne tegevus ja tegevusetus tähendab riigivõimu teostamist. Sellest tulenevalt peab riigivõimu teostamine toimuma PS § 3 lg 1 esimese lause järgi kooskõlas põhiseadusega ja seadusega. Teiste sõnadega on avalik võim õigustatud tegutsema ja õigusi riivama üksnes siis, kui seadus annab selleks selge volituse.
31. Õiguselguse põhimõte tuleneb PS §-is 10 tagatud õigusriigi põhimõttest (vt 3-4-1-17-08, p 25-26). Õiguselgus tähendab, et õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt (vt 3-4-1-8-09, p 141). Eeltoodust tulenevalt peab kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks vajadusel kehtestatav raiepiirang tuginema selgele seaduses sätestatud alusele, mis annab omavalitsusele õiguse teha vajadusel mingi otsustus või teha või jätta vajadusel tegemata mingi toiming.
32. **Käesoleval juhul pole omavalitsusele ja puudutatud isikutele piisaval määral arusaadav, kas ja millistel tingimustel on omavalitsus vajadusel pädev andma regulatsioone ja seadma üldplaneeringus kitsendusi (vajadusel raiepiiranguid) ristimetsade ja/või -puude kui kohaliku kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks konkreetsetel kinnistutel, piirates selliselt omandiõigust (PS § 32).**
33. Täpsemalt jäävad õiguslikult ebaselgeks järgmised küsimused:
- 1) kuidas ja millistel tingimustel on omavalitsusel kohaliku tähtsusega kultuuripärandi, so ristipuude- ja metsade kaitseks PlanS § 75 lg 1 p 17 alusel õigus vajadusel üldplaneeringuga seada omandipiiranguid, täpsemalt raiepiiranguid;
  - 2) kas kohalikul omavalitsusel on õigus kohalikkult kultuuripärandit kaitsta ja asjakohaseid raiepiiranguid seada vaid juhul, kui raiepiirangute osas jõutakse maaomanikuga kokkuleppele;
  - 3) kas raiepiirangute seadmisel omandi kasutamisele tekib kohalikul omavalitsusel hüvitamiskohustus omaniku ees ja kas sellised kulud kompenseerib riik omavalitsusele;
  - 4) kas kultuuripärandi kaitsmisel tekkinud täiendavad arvestatavad rahalised kohustused rikuvad kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku finantsgarantiid?
34. Eeltooduga seoses tekib samuti küsimus, et kas kohaliku tähtsusega kultuuripärandiks PlanS § 75 lg 1 p 17 mõttes võivad olla varasemalt riikliku kaitse alla võetud ristimetsad ja/või -puud ja kas omavalitsusel on õigus raiepiiranguid seada riigi poolt kaitse alla võetud ristimetsade ja/või -puude kaitseks. Nimetatud tegevustega seotud kulude osas tõusetub veel küsimus selles osas, et kas vastavad kulud (hüvitis) peab riik omavalitsusele kompenseerima.
35. Eelkirjeldatud õigusliku ebaselguse tõttu ei ole PlanS § 75 lg 1 p 17 ruumilisel planeerimisel kui ühe kohaliku elu küsimuse lahendamisel PS nõuetele vastavalt rakendatav. Sellises olukorras ei saa omavalitsus teostada enda planeerimisalaseid õigusi ja kohustusi õiguspäraselt. Omavalitsuse tegevus peab olema mõistlikult ette nähtav ja prognoositav nii omavalitsuse enda kui teiste ruumiplaneerimisest puudutatud isikute jaoks.
36. PS § 154 lõikes 1 sätestatud omavalitsuse enesekorraldusõiguse puhul on tegemist otsustus- ja valikudiskretsiooniga kohaliku elu küsimustes. See annab omavalitsusele õiguse vabalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele. Seejuures rakendab omavalitsus enesekorraldusõiguse teostamiseks muuhulgas



planeerimisvõimu, mis hõlmab endasse ka territoriaalplaneerimist.<sup>2</sup> Riigikohtu praktika kohaselt piisab omavalitsuse enesekorraldusõiguse riiveks igasugusest enesekorraldusõiguse negatiivsest mõjutamisest (3-4-1-8-09, p 48; 3-4-1-30-15, p 21).

37. Riigikohus on leidnud, et põhiseadusvastase õigusselgusetusega on tegemist juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab kohalikul omavalitsusel oma seadusest tulenevaid kohustusi kindlaks teha ning täita (5-18-4, p 61; 3-4-1-23-15, p 98). Õigusselguse põhimõtte ei välista seejuures määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutusõiguse sätestamist (3-4-1-19-10, p 40). Konkreetsete planeerimiseseaduse sätete õigusselguse hindamisel tuleb arvestada veel seda, et nende adressaadid ja rakendajad ei ole mitte ainult asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad (kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamiskahjustused (3-4-1-17-08, p 27)), vaid selleks võib olla igauks ehk vastav maaomanik, kelle kinnistul asuvad ristipuud või asub ristimets.
38. PlanS tõlgendamisel tekkinud ebaselgust ei ole mõistlikult võimalik kõrvaldada ka siis, kui arvestada normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid ning neid edasi arendada. Seega on tegemist omavalitsuse enesekorraldusõigust rikkuva põhiseadusvastase õigusselgusetusega.
39. Nimelt jääb vaatamata tõlgenduslike pingutustele ja erinevate õiguslike meetodite rakendamisele ebaselgeks see, kuidas ja millistel tingimustel ning millise põhiõigustesse sekkumise intensiivsusega on omavalitsus pädev seadma PlanS § 75 lg 1 p-ist 17 lähtudes üldplaneeringus omandipiiranguid ehk vajadusel raiepiiranguid ristipuude ja -metsade kui kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ning säilitamiseks; kas selliste piirangute seadmine PlanS § 75 lg 1 p 17 alusel võib tuua kaasa hüvitamiskohustuse või mitte. Eelnevaga seoses tekib samuti küsimus sellest, et kas omavalitsusel tuleb vastavate raiepiirangute seadmisele eelnevalt saavutada maaomanikuga kokkulepe või mitte. See küsimus omab olulist tähendust põhjusel, et kui maaomanik ei soovi üldse vastavat kokkulepet, siis puudub omavalitsusel võimalus rakendada vajalikke meetmeid kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks. Äärmise abinõuna võiks tulla kõne alla sundvõõrandamine (PlanS § 75 lg 1 p 29, § 77 lg 8). Samas, ristimetsade ja -puude kaitse kontekstis oleks tegemist selgelt liigselt koormava abinõuga. Järelikult võtaks maaomaniku absoluutne privaatautonomia omavalitsuselt ära võimaluse enesekorraldusõiguse realiseerimiseks.
40. Kokkuvõttes on PlanS § 75 lg 1 p 17 põhiseadusvastaselt õigusselgusetu ning rikub PS § 154 lõikest 1 tulenevat kohalike omavalitsuse üksuste enesekorraldusõigust ehk õigust seaduste alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.

### **2.3. Alternatiivselt on Põhiseadusega vastuolus normi puudumine, mis annaks kohalikele omavalitsusele õiguse seada raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks**

41. Juhul, kui asuda seisukohale, et kohalikul omavalitsusel puudub õigus vajadusel omandipiirangute (raiepiirangute) seadmiseks PlanS § 75 lg 1 p 17 alusel, siis on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega vastuolus vastava õigusnormi andmata jätmine, mille alusel oleks kohalikul omavalitsusel vajadusel õigus kehtestada PlanS § 75 lg 1 p 17 õigusi ja kohustusi realiseerides tingimusi kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks.
42. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus hõlmab õiguse vabalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võime teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele. Kohaliku elu küsimused on need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või PS-ga antud mõne riigigorgani kompetentsi (3-4-1-8-09, p 53).
43. Ei saa olla mõistlikku vaidlust selle üle, et kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmine on selline kohaliku elu küsimus, mille üle otsustamiseks on pädev just kohalik omavalitsus. KOKS § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada oma haldusterritooriumil nii ruumilist planeerimist kui ka kultuuri.
44. PlanS § 75 lg 1 p 17 koosmõjus PlanS § 74 lg 8 ja PlanS § 74 lg 3 alusel kuulub kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse kohaliku tähtsusega kultuuripärandi „säilitamise meetmete“ ja

---

<sup>2</sup> Madise, Ü. jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Tartu: Iuridicum 2020. § 154 äärenr. 3.

„üldiste kasutustingimuste“ üldplaneeringuga kehtestamine, kusjuures üldplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada samuti kitsendusi. MUKS § 3 lg 7 kohaselt peavad riik ja kohaliku omavalitsuse üksused arvestama oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning tegema omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist.

45. Järelikult, kui kehtiv õigus ei anna omavalitsusele õigust seada vajadusel üldplaneeringuga omandipiiranguid (raiepiiranguid) kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks, rikub vastava õigusnormi loomata jätmise PS § 154 lg-ga 1 tagatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Sellisel juhul puudub kohaliku omavalitsuse volikogul õiguslik võimalus tagada kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitse ja säilimine.
- 2.4. Alternatiivselt on Põhiseadusega vastuolus sellise normi puudumine, mis annab kohalikule omavalitsusele rahalised piisavad vahendid PlanS § 75 lg 1 p 17 sätestatud õiguste ja kohustuste finantseerimiseks.**
46. Juhul, kui asuda seisukohale, et kohaliku kultuuripärandi, so nt ristimetsade ja/või -puude kaitseks on kohalikul omavalitsusel õigus seada üldplaneeringuga omandipiiranguid (raiepiirangud) PlanS § 75 lg 1 p 17 alusel, kuid see toob kaasa omandipiirangute hüvitamise kohustuse, siis on põhiseadusega vastuolus sellise normi puudumine, millega nähakse ette omavalitsusele piisavad rahalised vahendid PlanS § 75 lg 1 p 17 õiguste ja kohustuste finantseerimiseks.
47. PS § 154 lõikest 1 tuleneb kohalikule omavalitsusele õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mis võimaldavad kohaliku omavalitsuse üksusel iseseisvalt otsustada ja korraldada nii kohustuslikke kui ka vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid (3-4-1-2-09, p 42). See nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus (3-4-1-8-09, p 65). Sellise õiguse näeb ette samuti kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 lõige 1, mille kohaselt on kohalikel võimuorganitel riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada. Finantsgarantiiga seotud õigused on suunatud otseselt enesekorraldusõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomisele (3-4-1-2-09, p 43). Seega on finantsgarantii kohaliku elu küsimuste iseseisva lahendamise õiguse vältimatu eeldus.
48. PlanS § 75 lg 1 alusel kohalikele omavalitsustele ülesandeid pannes peab riik tagama omavalitsustele piisavad rahalised vahendid vastavate ülesannete täitmiseks (PS § 154 lg 1). See tähendab, et riigil on kohustus tagada ning omavalitsusel on õigus saada piisavalt rahalisi vahendeid PlanS § 75 lg 1 p-s 17 sätestatud ülesande täitmiseks ning selle ülesande täitmisega kaasnevate kulutuste kandmiseks.
49. **Juhul, kui asuda seisukohale, et kohalikul omavalitsusel on PlanS § 75 lg 1 p 17 kohustusi täites vajadusel õigus seada ristimetsade ja -puude kui kohaliku kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks kinnisomanditele kitsendusi (raiepiirangud), kuid vastava õiguse realiseerimise eelduseks on puudutatud isikutele kitsendustega kaasneva hüvitise maksmine, siis rikub vastav hüvitamiskohustus PS § 154 lõikest 1 tulenevat omavalitsuste õigust saada piisavalt rahalisi vahendeid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Omavalitsuste tänane rahastamissüsteem ei arvesta PlanS regulatsioonide realiseerimisel tekkivate rahaliste kompenseerimiskohustustega.**
50. Seadusandja on jätnud reguleerimata selle, kas PlanS § 75 lg 1 p 17 kohustusi täites kohaliku kultuuripärandi säilitamise ja kaitsemeetmete kehtestamisega kaasneb omavalitsusele hüvitamiskohustus või mitte ning kui kaasneb, siis milline peaks olema sellisel juhul kohane hüvitismehhanism (mis tagab piisava rahastuse).
51. Täiendavalt on reguleerimata kulude kompenseerimine sellises olukorras, kus kohalik omavalitsus kehtestab omandipiiranguid, sh raiepiiranguid omavalitsuse territooriumil asuvatele varasemalt riikliku kaitse alla võetud ajaloolistele pühapaikadele. Nimelt, vastav tekkiv hüvitamiskohustus on riiklik kohustus PS § 154 lg 2 ls 2 tähenduses, mille kandmise omavalitsuse poolt peab riik hüvitama riigieelarvest..
52. Näiteks võib omavalitsusel olla vajadus kehtestada osa raiepiirangutest riigi poolt varasemalt kultuurimälestiseks tunnistatud ristimetsadele. Näiteks ei ole riik Põlva valla haldusterritooriumil asuvale Rosma ristimetsale kaitsevööndit ise määranud, kuid Aarna ristimetsa ümber paikneb kultuuriministri 22.06.2021 käskkirjaga nr 107 „Ristimetsade kultuurimälestiseks tunnistamine“ 50 meetrine kaitsevöönd, kus ameti loata on raietööd reeglina keelatud. Olukorras, kus omavalitsus kehtestab kaitsemeetmed ehk raiepiirangud varasemalt riikliku kaitse alla võetud ristimetsadele, siis kas vastaval juhul tekib potentsiaalne omandipõhiõiguse kitsendustest tulenev hüvitamiskohustus riigil või lasub vastav kohustus omavalitsusel ning kas riik kannab lõpuks kõik

vastavad kulud. Nii omavalitsuslike kui riiklike kohustuste nõuetekohane täitmine eeldab, et kohalikul omavalitsusel on selleks piisavalt raha (3-3-1-46-03, p 25).

53. **Kui kaitsealuse kohaliku tähtsusega kultuuripärandi suhtes kehtestatud omandipiirangutega kaasneb hüvitamiskohustus lasub riigil, siis on PS § 154 lg 1 ja lg 2 teise lausega vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid omavalitsustele vastava regulatsiooni alusel pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest (3-4-1-26-14, p 61).** Riigikohus on leidnud, et „*Olukord, kus omavalitsusüksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, on PS § 154 lõike 2 teise lausega vastuolus. PS § 154 lõike 2 teine lause nõuab, et kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustusi tuleb rahastada viisil, mis võimaldab hinnata, kas riik tegelikult katab kõik seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest.*“ (3-4-1-3-16, p 185).
54. **Kui aga kaitsealuse kohaliku tähtsusega kultuuripärandi suhtes kehtestatud omandipiirangutega kaasnev hüvitamiskohustus lasub täielikult omavalitsusel, siis on seadusandja rikkunud kohaliku omavalitsuse finantsgarantiid** ehk põhiseaduslikku tagatist, jättes andmata hüvitismehhanismi, mis tagaks kohalikele omavalitsustele piisavad rahalised vahendid enesekorraldusõiguse kasutamiseks (3-3-1-46-03, p 21). Teisti väljendatuna rikuks vastav hüvitamiskohustus omavalitsusüksuse PS § 154 lõikest 1 tulenevat õigust saada vajalikke vahendeid omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.
55. Olenemata eeltoodust ja jättes kõrvale selle, kas vastavad raiepiirangud kehtestatakse kaitsealustele või mitte-kaitsealustele ristimetsadele ja -puudele, on hüvitamiskohustuse täies ulatuses omavalitsusele asetamine samuti vastuolus kohaliku omavalitsuse õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (3-4-1-7-09, p 40), mida Riigikohus on vaadelnud kui enesekorraldusõiguse kasutamist võimaldava finantstagatisena (3-3-1-46-03, p 25).
56. Omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsus ei ole tagatud olukorras, kus seadusandja on asetanud omavalitsuse üksusele ebaselge kohustuse arvestada omavalitsuse territooriumil asuvate kultuuriväärtuste kaitse ja säilimise tagamisel võimalikest piirangutest puudutatud maaomanike potentsiaalsete hüvitusnõuetega, määratlemata seejuures seda, millistest (täiendavatest) rahalistest vahenditest peaks omavalitsus sellist kohustust täitma. Arvestades seda, et vastavate omandipiirangute seadmisega kaasneda võiv hüvitamiskohustus tähendab omavalitsuse jaoks olulist majanduslikku koormust, on omavalitsuse finantsgarantiid ilma rahastamisküsimuse selge ja täpse reguleerimiseta illusoorne (3-4-1-8-09, p 70).

### III MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

57. **Menetlusdokumendi esitamine.** Käesolev menetlusdokument on edastatud kohtule e-toimiku vahendusel.

### IV LISAD:

- 1) Põlva Vallavolikogu 13.09.2018 otsus nr 1-3/47;
- 2) Muinsuskaitseameti 07.04.2019 seisukoht;
- 3) Muinsuskaitseameti 01.04.2022 seisukoht;
- 4) Muinsuskaitseamet. Eksperdi hinnang ristimetsade- ja puude riikliku kaitse eelduste hindamiseks ja kultuuriväärtuse väljaselgitamiseks (2020);
- 5) Eesti Erametsaliit 01.02.2019 pöördumine;
- 6) Põlva Vallavolikogu otsus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Georg Pelisaar

Põlva Vallavolikogu esimees