



Õiguskantsler

Teie 21.10.2015 nr

Meie 18.05.2016 nr 6-4/151434/1602178

Linnavalitsuse volitamine kinnisasjale hoonestusõiguse seadmisel

Austatud Narva Linnavolikogu liikmed

Kontrollisin teie avalduse alusel Narva Linnavolikogu 27.08.2015 määruse nr 26 „Narva linna omandis olevale kinnisasjale hoonestusõiguse seadmise kord“¹ (edaspidi *määrus*) linnavalitsusele volitusi andvate § 4 lg 4, § 13, § 22 lg 1 ning § 34 vastavust seadustele ja põhiseadusele.

Analüüsisin Teie avaldust ja asjassepuutuvaid õigusnorme. Jõudsin järeldusele, et kuivõrd määruse vaidlustatud sätteid on võimalik tõlgendada ja rakendada kooskõlas linna organite pädevust reguleerivate seadustega, ei ole nimetatud õigusnormid nende seadustega vastuolus. Siiski võiks linnavolikogu kaaluda selguse huvides mõnede nimetatud normide täpsustamist.

Määruse § 6 lg 1 kohaselt kehtestatakse konkreetsele kinnisasjale hoonestusõiguse seadmise tingimused volikogu otsusega. Samas on linnavalitsusel määruse § 4 lg 4 alusel õigus kehtestada lisatingimusi, mille suhtes ta peab otstarbekaks pidada läbirääkimisi (eelkõige investeerimiskohustuste osas; sellega seotud sätteks on määruse § 22 lg 1). Määruse § 13 kohaselt võib kinnisasja omanik igal ajal enne pakkumuste avamise kuupäeva ja läbirääkimistega pakkumise korral enne lõplike pakkumuste avamise kuupäeva enampakkumisest loobuda või avaliku enampakkumise teatavaks tehtud tingimusi muuta, kusjuures loobumine või tingimuste muutmine otsustatakse linnavalitsuse korralduse või linnavolikogu otsusega olenevalt sellest, kummaga määrati kindlaks hoonestusõiguse seadmise tingimused. Määruse § 34 kohaselt on enampakkumise teistkordsel läbiviimisel linnavalitsusel õigus muuta enampakkumise läbiviimise tingimusi.

Märgin esmalt, et määruse § 13 ei kujuta endast linnavalitsusele täiendava volituse andmist, s.t see ei anna midagi, mis ei tulene juba teistest määruse sätetest. Määruse § 13 volitab linnavalitsust otsustama ainult siis, kui ta varasemalt juba oli saanud otsustada vastavad hoonestusõiguse seadmise tingimused – see säte iseenesest ei volita muutma volikogu kehtestatud tingimusi. Seetõttu jätan selle sätte edasise vaatluse alt välja.

¹ Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/409092015007>.

Esmapilgul võib jääda mulje, et linnavalitsusele on määruse § 4 lõikes 4, § 22 lõikes 1 ning §-s 34 delegeeritud otsustamiseks küsimusi, mis seaduse järgi on volikogu ainupädevuses.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lg 1 p 6¹ kohaselt on volikogu ainupädevuses: „kinnisasja koormamine, kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamiseks loa andmine ja kinnisasja koormamine piiratud asjaõigusega kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel“. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) § 37 lg 3 sätestab: „Kohaliku omavalitsuse üksus võib kooskõlas eelarvestrategiaga enda või sõltuva üksuse võlakohustuse tagamiseks koormata kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja või lubada vastavat kinnisasja koormava hoonestusõiguse võõrandamist või kinnisasja koormamist piiratud asjaõigusega selliselt, et kinnisasja või hoonestusõiguse võõrandamisel või koormamisel jätkuks kinnisasja kasutamine endisel otstarbel.“ Ainupädevusse kuuluvate küsimuste otsustamiseks ei saa volikogu anda linnavalitsusele edasivolitust.

Asjaõigusseaduse § 5 lg 1 kohaselt on hoonestusõigus piiratud asjaõiguste üks alaliik. KOKS § 22 lg 1 p 6¹ kohaselt on seega volikogu ainupädevuses ka kinnisasja koormamine hoonestusõigusega juhul, kui see toimub KOFs § 37 lõikes 3 nimetatud tingimustel. Kinnisasja koormamine hoonestusõigusega on volikogu ainupädevuses seega ainult siis, kui koormata soovitakse KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja. Ülejäänud juhtudel võib volikogu volitada linnavalitsust otsustama kinnisasja koormamist hoonestusõigusega.

Õigusnorme tuleb tõlgendada süsteemselt ning kooskõlas kõrgemalseisvate õigusaktidega. Kui tõlgendusviise on mitu (ja mõned tõlgendused on seadusega vastuolus ja teised mitte), tuleb eelistada tõlgendust, mis on kooskõlas kõrgema taseme õigusaktiga. Linnavalitsus on kohustatud volikogu määruse rakendamisel arvestama KOKS-s ja KOFs-s sätestatuga.

Määruse § 4 lõiget 4 ja § 22 lõiget 1 saab tõlgendada kooskõlas KOKS ja KOFs sätetega selliselt, et linnavalitsus võib kinnisasja hoonestusõigusega koormamisel kehtestada lisatingimusi, välja arvatud juhul, kui koormata soovitakse KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja. Ülesannete täitmiseks olulise kinnisasja hoonestusõigusega koormamise (lisa)tingimused tuleb aga paika panna volikogul.

Määruse § 34 kohaselt on enampakkumise teistkordsel läbiviimisel linnavalitsusel õigus muuta enampakkumise läbiviimise tingimusi. Märgin, et enampakkumise läbiviimise tingimused ei ole samastatavad hoonestusõiguse seadmise tingimustega. Viimased on sisulised, esimesed aga puhtalt menetlust puudutavad. Seega ei ole ka määruse § 34 vastuolus KOKS § 22 lg 1 punktiga 6¹, sest see ei volita linnavalitsust otsustama mitte (KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks olulise) kinnisasja hoonestusõigusega koormamist, vaid seda, millises määruses sätestatud menetluskorras valida välja isik, kelle kasuks hoonestusõigus seatakse.

Kokkuvõtvalt peab linnavalitsus arvestama seaduses sätestatud tingimusi ja piiranguid ning võib kinnisasja hoonestusõigusega koormamisel kehtestada lisatingimusi ainult siis, kui tegemist ei ole KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ülesannete täitmiseks olulise kinnisasjaga. Kui linnavalitsus soovib koormata ülesannete täitmiseks olulist kinnisasja, peab linnavalitsus esitama vastava otsuse eelnõu volikogule.

Samas ei paista see piirang otseselt välja määruse § 4 lg 4 ja § 22 lg 1 sõnastusest. Seega esineb oht, et normi rakendaja vaatab seda osaliselt piiravatest seaduse normidest mööda (ehk eksib

normide koostoimes tõlgendamisel). Seetõttu võiks volikogu kaaluda nimetatud normide täpsustamist viitega seadusest tulenevale piirangule.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks koopia: Narva Linnavolikogu