



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

| | |
|--------------------------------|--|
| Kohtuasja number | 5-24-34 |
| Otsuse kuupäev | 19. juuni 2025 |
| Kohtukoosseis | Eesistuja Villu Kõve, liikmed Julia Laffranque, Vahur-Peeter Liin, Ivo Pilving ja Heili Sepp |
| Kohtuasi | Planeerimisseaduse ja õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll |
| Menetluse alus | Kiili Vallavolikogu 31. detsembri 2024. a taotlus |
| Menetlusosalised | Riigikogu Kiili Vallavolikogu Õiguskantsler Majandus- ja tööstusminister Vabariigi Valitsuse esindajana Justiits- ja digiminister Eesti Linnade ja Valdade Liit |
| Asja läbivaatamise viis | Kirjalik menetlus |

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

Jätta Kiili Vallavolikogu taotlused rahuldamata.

VOLIKOGU TAOTLUS

1. Kiili Vallavolikogu (taotleja) esitas 31. detsembril 2024 Riigikohtule taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks. Taotleja palub tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lg 2 osas, milles see ei võimalda omavalitsusüksusel sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingut, millega huvitatud isik võtab endale kohustuse ehitada välja lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuste osutamise, raamatukogu- ning spordihooned ja -rajatised (edaspidi: sotsiaalne taristu) või kannab täielikult või osaliselt sotsiaalse taristu hoonete ja rajatiste väljaehitamise kulud. Lisaks palub taotleja PlanS § 128 lg 2 p 2 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamist osas, milles see ei võimalda omavalitsusüksusel keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et sellega kaasnevad omavalitsusüksusele sotsiaalse taristu väljaehitamise kulud, kui: (a) üldplaneeringus on maakasutuse juhtotstarbeks märgitud elamumaa või (b) omavalitsusüksus ei näita keeldumise põhjendustes selgelt sotsiaalse taristu väljaehitamise kulu seotust konkreetse planeeringulahenduse ja lisanduvate elanike arvuga. Alternatiivselt palub taotleja

tunnistada põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis võimaldaks omavalitsusüksusel panna detailplaneeringujärgsete eluruumide elanike teenindamiseks vajaliku sotsiaalse taristu väljaehitamise kulu täielikult või osaliselt detailplaneeringust huvitatud isikule ning mis võimaldaks ebamõistlike piiranguteta keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad omavalitsusüksusele sotsiaalse taristu väljaehitamise kulud.

2. Vallavolikogu hinnangul eeldab PlanS § 128 lg 2 kohaldamine, et kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik detailplaneeringu algatamisest keeldumist põhjendada. Lisanduvate elanikega kaasneb kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvele surve, mille suurst ega seotust kohaliku omavalitsuse kohustusega ei ole aga võimalik etteulatult hinnata. Seega ei ole võimalik PlanS § 128 lg-t 2 sotsiaalse taristu puhul kohaldada.

3. Kehtivas õiguses puudub alus sotsiaalse taristu tasu kehtestamiseks. Sotsiaalse taristu tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mille kehtestamiseks on tulenevalt PS §-st 113 vaja seadusest tulenevat alust. Asjaolu, et kohaliku omavalitsuse üksusele tekib vältimatu rahaline kohustus ning pole võimalik kehtestada sotsiaalse taristu tasu, riivab ebaproportsionaalselt PS § 154 lg-st 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

4. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg-te 1 ja 2 kohaselt on sotsiaalse taristu olemasolu tagamine ning sellega seotud kulutuste kandmine kohaliku omavalitsuse ülesanne. Nimetatud ülesandeid täpsustavad eriseadused, millest tuleneb, et kohaliku omavalitsuse üksus peab 1) looma vajalikul määral koolieelsete lasteasutuste kohti ning kandma nende asutuste ja kohtade loomise ja ülalpidamise kulu; 2) asutama munitsipaalkoole, luues vajalikul määral õppekohti, ning kandma nende koolide loomise ja ülalpidamise kulu; 3) omandama vajalikul määral ruume või saama õiguse kasutada ruume, milles on võimalik osutada varjupaigateenust, turvakoduteenust ja eluruumi tagamise teenust, ning kandma sellega seotud kulud; 4) omandama vajalikul määral hooneid või saama õiguse kasutada hooneid, milles on võimalik pidada rahvaraamatukogu, ning kandma sellega seotud kulud; 5) korraldama erinevaid sporditegevusega seotud tegevusi. Spordi tegemiseks eeldatava sporditaristu omandi või kasutusõiguse olemasolu ning sellega seotud kulude kandmine on kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

5. Riigikogu on seisukohal, et vaidlusalused sätted ega taotluses toodud õigustloova akti andmata jätmine ei ole PS-iga vastuolus. Kehtiv õigus võimaldab kohalikul omavalitsusel nii PS-ist kui KOKS-ist tulenevate ülesannete täitmiseks kasutada erinevaid vahendeid. Kohalikule omavalitsusele laekub eelarvesse nii osa tulumaksust kui ka maamaks. Viimase määra kehtestamise osas on omavalitsuse pädevust 2024. aasta seadusemuudatusega laiendatud. Kohaliku omavalitsuse võimekus oma ülesandeid täita on seda suurem, mida rohkem elab tema territooriumil inimesi. Samuti on kohalikul omavalitsusel võimalik võtta laenu ning teha näiteks haldusmenetluse seaduse (HMS) või halduskoostöö seaduse (HKTS) alusel detailplaneeringust huvitatud isikutega koostööd, sh sõlmida halduslepinguid. PlanS § 128 lg-s 2 on sätestatud mitmeid võimalusi detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks. Vaatamata eeltoodule võiks kohalike omavalitsuste sotsiaalse taristuga seotud probleemide lahendamiseks kaaluda PlanS-is õigusselguse suurendamist.

6. Taotlus puudutab tõenäoliselt kohalike omavalitsuste rahastamise küsimust laiemalt. Kohalike omavalitsuste rahastamismudeli kujundamine tugineb poliitilist laadi otsustele, mis sõltuvad riigieelarvest ning valmisolekust suurendada olemasolevatest maksudest kohalikele omavalitsustele suunatavat osa või sätestada täiendavad alused uute kohalike maksude kehtestamiseks.

- 7. Õiguskantsleri** hinnangul ei ole PlanS § 131 lg 2 ega § 128 lg 2 p 2 PS § 154 lõikega 1 vastuolus.
- 8.** Kohalikul omavalitsusel on võimalik näha ette ruumilise arengu suundumusi ning seda planeeringutes tehtavate valikutega suunata. Juba üldplaneeringu koostamisel peab omavalitsusel olema ülevaade sotsiaalse taristu olukorrast ning teadmine suutlikkusest inimestele olemasolevate ressursside abil teenuseid pakkuda. Asjaolu, et kohalik omavalitsus ei ole oma territooriumil ruumilise arengu planeerimisel piisavalt ettenägelik ja langetab otsuseid, mis tingivad sotsiaalse taristu arendamise vajaduse, ei too kaasa seaduse vastuolu põhiseadusega.
- 9.** Seaduses puudub alus selleks, et kohalik omavalitsus saaks panna arendajale lepingu alusel kohustusi sotsiaalse taristu arendamiseks. Kuna reeglid puuduvad, ei ole tagatud õiguskindlus ega arendajate võrdne kohtlemine, samuti kaasneb sellega suur korruptsioonirisk.
- 10.** Planeerimisseadusest ei tulene vastust sellele, kas kohalik omavalitsus võib arendajaga sõlmida lepingu sotsiaalse taristu objekti ehitamiseks või rahastamiseks. Praktikast selliseid kokkuleppeid sõlmitakse, kuid vastava kokkuleppe formaalsed alused on ebamäärased. Tuginetud on KOKS § 35 lg-le 5 ning haldusmenetluse seaduse halduslepingu reeglitele.
- 11.** Arendajale kohustuse asetamist ei saa õigustada kokkuleppe vabatahtlikkus, kuivõrd vastav kokkulepe ei ole tegelikult vabatahtlik. Sisuliselt tuleb arendajal valida, kas nõustuda kohaliku omavalitsuse nõudmisega, saades ehitusõiguse, või keelduda ja jääda ehitusõigusest ilma. Sellel põhjusel tuleks vastavaid kohustusi käsitada PS §-des 31 ja 32 sätestatud põhiõiguste piirangutena. Põhiõiguste piirangud eeldavad selget seaduslikku alust.
- 12.** Kuna detailplaneeringust keeldumine võib piirata arendaja põhiõigusi intensiivsemalt kui lepinguga sunnitud kohustus panustada sotsiaalse taristu arendamisesse, võib kohaseks pidada eelmainitud praktikale selge seadusliku aluse loomist.
- 13.** PlanS § 128 lg 2 võimaldab jätta detailplaneeringu algatamata, kui selle elluviimisega kaasneks omavalitsusele kohustusi, mida ei suudeta täita. PlanS § 128 lg-s 2 toodud keeldumise alused pole ammendavad. Olenemata nimetatud sätte tihedast seosest PlanS §-ga 131, on selle sisu avaram. Asjakohasteks keeldumise alusteks võivad olla ka PlanS § 128 lg 2 p-d 3 ja 4. Ülekaalukas avalik huvi p 3 tähenduses võib seejuures seisneda selles, et sotsiaalne taristu on juba ülekoormatud ning kohalik omavalitsus ei suuda lisanduvatele elanikele teenuseid pakkuda. Ebaproportsionaalne piirang p 4 mõttes võib väljenduda võimatuses pakkuda arendusalale elama asuvatele elanikele teenuseid.
- 14.** See, kas sotsiaalse taristu arendamise kulu võib jätta huvitatud isiku kanda, sõltub kohalike omavalitsuste rahastuse piisavusest ning võimalusest leida muid rahastamisallikaid. Rahastusmudeli täiendamise nõudmise korral peaks kohalik omavalitsus tõendama olemasolevate rahastusvõimaluste ebapiisavust ning seda, et ainsaks lahenduseks on panna arendajale kohustused panemine. Varasemale Riigikohtu praktikale tuginedes ei ole võimalik nõuda, et seadus sätestaks planeerimisautonoomiaga seotud rahastamisallika, mis võimaldaks panna arendajale kohustuse kanda sotsiaalse taristu arendamise kulu. Seda põhjusel, et Riigikohus on varem eitanud kohalike omavalitsuste rahastamise hindamist üksikute kohustuste kaupa. Samuti on Riigikohus eitanud riigi kohustust reguleerida iga ülesande täitmise rahastamist eraldi normidega.
- 15. Justiits- ja digiminister** leiab, et vastuolu põhiseadusega puudub. Riigil on kohalike omavalitsuste rahastamise viisi üle otsustamisel valikuvabadus. Olukord, kus riik ei rahasta kohalikke omavalitsusi nende soovitud viisil, ei saa olla põhiseadusvastane. Detailplaneeringutega kaasnevad rahalised kohustused tuleb kanda kohalikel omavalitsustel endil, millele viitab ka PlanS § 131 lg 1. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ei riiva kindla kulude katmise viisi seaduses sätestamata

jätmine, kuna kohalikul omavalitsusel ei ole PS-ist tulenevat õigust nõuda tulubaasi suurendamist konkreetsel viisil.

16. PlanS § 131 lg 2 reguleerib vaid lg-s 1 toodud rajatiste ehitamise kohustuse kokkuleppimist planeeringust huvitatud isikuga. Seadusandja on pidanud vajalikuks täpsustada planeeringulahendusega vahetult seotud rajatiste kulude hüvitamise võimalusi, kuivõrd selliste kulude hüvitamiseks võib planeeringut taotlenud isikul olla suurem valmisolek. Sotsiaalse taristuga seonduv on aga omavalitsuslik ülesanne, mille rahastamist planeeringust huvitatud isikult eeldada ei saa. Kohalikule omavalitsusele tema ülesannete täitmiseks vajaliku tulubaasi tagamine on riigi kohustus.

17. PlanS § 128 lg-s 2 toodud detailplaneeringu algatamisest keeldumise alused ei ole sõna “eelkõige” tõttu seotud üksnes PlanS § 131 lg 1 loeteluga. Siiski ei saa kohalik omavalitsus detailplaneeringu algatamisest keelduda üldsõnaliselt raha puudumisele tuginedes. Detailplaneeringu algatamise otsustamine on kaalutusotsus, mille tegemisel peab lähtuma HMS §-s 4 sätestatud piiridest. Kuna detailplaneeringu algatamisest keeldumisega kaasneb põhiõiguste (nt ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse) intensiivne piirang, peab keeldumiseks esinema kaalukas avalik huvi. Samuti peab keeldumist veenvalt põhjendama. Eeltoodut ei väära asjaolu, et kohalikul omavalitsusel ei ole tõsikindlat teavet lisanduvate elanike ja sellest tulenevalt lisanduvate kulude kohta. Neid asjaolusid tuleb ning saab kaaluda tõenäosuse alusel.

18. Sotsiaalse taristu tasu kehtestamise õiguse andmise üle otsustab seadusandja. Olulisuse põhimõtetest tulenevalt otsustab kõik olulised küsimused seadusandja. Kohalikel omavalitsusel ei ole PS-iga tagatud õigust nõuda konkreetse maksu, lõivu või koormise kehtestamise võimalust.

19. Majandus- ja tööstusminister Vabariigi Valitsuse esindajana on seisukohal, et kuigi PlanS § 131 lg-s 2 ei ole käsitletud sotsiaalse otstarbega hooneid, ei tähenda see, et halduslepingut poleks võimalik sõlmida ka muude objektide ehitamiseks või rahastamiseks. Lisaks HKTS-ile ning HMS-ile tuleneb kokkulepete sõlmimise õigus ka KOKS § 35 lg-st 5. Samas ei tähenda see võimalust nõuda isikutelt panust sotsiaalse taristu ehitamiseks meelevaldselt.

20. Täpsem PlanS-i regulatsioon võiks küll suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ning vähendada vaidlusi, kuid taotluses toodud regulatsiooni puudumine ei ole põhiseadusvastane. Siiski on kavas saata õigusselguse tagamiseks kooskõlastamisele eelnõu, millega muudetakse PlanS § 131 sõnastust selliselt, et lisaks avalikult kasutatavatele rajatistele on kohalikul omavalitsusel õigus sõlmida kokkuleppeid ka omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalike avalikult kasutatavate hoonete osas.

21. PlanS § 128 lg 2 p-s 2 toodud “eelkõige” võimaldab jätta detailplaneeringu algatamata ka muudel asjaoludel, kui sättes toodud. Seda toetab ka PlanS-i eelnõu 571 SE seletuskiri, mille kohaselt võib detailplaneeringu algatamisest keelduda, kui algatamisel on ilmne, et algatatava planeeringu elluviimine ei ole tulevikus võimalik. Sotsiaalse taristu ehitamiseks vajalike vahendite puudumisega võib põhjendada detailplaneeringu algatamisest keeldumist. Seega ei ole ka PlanS § 128 lg 2 p 2 põhiseadusega vastuolus.

22. Alternatiivses nõudes märgitud õigustloova akti andmine ei ole põhjendatud.

VAIDLUSTATUD SÄTTED

23. PlanS § 128 “Detailplaneeringu algatamine” lõike 2 punkt 2:

“(2) Detailplaneeringut ei algatata eelkõige juhul, kui:

[---]

2) on ilmne, et algatatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik, eelkõige kui planeeringu koostamise korraldajal puudub võimalus detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamise kohustuse täitmiseks vajalike kulude kandmiseks ning detailplaneeringust huvitatud isik keeldub selliseid kulusid kandmast.”

24. PlanS § 131 “Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamine” lõige 2:

“(2) Planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamisega seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Haldusleping avalikustatakse kohaliku omavalitsuse veebilehel.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

25. Kolleegium hindab esmalt taotluse lubatavust (I) ja selgitab sotsiaalse taristu rajamise kohustuse sisu (II). Seejärel analüüsib kolleegium PlanS § 128 lg 2 (III) ning PlanS § 131 lg 2 (IV) põhiseaduspärasust. Viimasena lahendab kolleegium õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrolli taotluse (V).

I

26. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel esitatud taotlus on lubatav, kui samal ajal on täidetud kaks tingimust: 1) taotluse on esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja 2) taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatistega (RKÜKo 05.07.2024, 5-23-38/48, p 80; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 44–49). Riigikohus on tunnustanud ka kohaliku omavalitsuse üksuse õigust vaidlustada omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise rikkuvat tegevusetust ehk õigustloova akti andmata jätmist (RKÜKo 05.07.2024, 5-23-38/48, p 80; RKÜKo 3-4-1-8-09, p-d 93–94).

27. Taotluse lubatavuse eeldused on täidetud. Taotluse on heaks kiitnud Kiili Vallavolikogu 21. novembri 2024. a otsusega nr 21. Otsus on vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega. Taotleja väidab PS § 154 lg-s 1 tagatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivet.

II

28. Sotsiaalse taristu mõistet ei ole õigusaktides defineeritud. Taotleja käsitab sotsiaalse taristuna lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise, raamatukogu- ja spordihooneid ja -rajatise. Kolleegium lähtub praeguses asjas sotsiaalse taristu mõiste sisustamisel taotluses esitatust.

29. Võrdluseks, KOKS § 6 lõike 2 esimese lause kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

30. Alates 1993. aastast on sotsiaalse taristu ülalpidamine olnud omavalitsusüksuse kohustus (KOKS § 6 lg 2). Samuti on kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus võimaldada ka kõigile oma haldusterritooriumil elavatele lastele alusharidus (koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS₁₉₉₃) § 3) ning asutada ja rahastada vajalikul hulgal munitsipaalkoole (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS₁₉₉₃) § 11, § 12). Aastate jooksul on seadused mõnevõrra muutunud, kuid kohustuste põhituum on jäänud samaks.

31. PS § 37 lõige 2 sätestab, et tegemaks haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. PS §-s 37 nimetatud õppeasutuseks on ka koolieelne lasteasutus (KELS § 1 lg 1). KELS reguleerib peamiselt munitsipaallasteasutuste tegevust (KELS § 4 lõige 2). Regulatsioon laieneb eralasteasutustele ja eralasteaed-põhikoolidele, kui erakooliseadus ei sätesta teisiti (KELS § 4 lõige 3). Riigikohus on viitega KELS § 10 lõikele 1 ning PS § 37 lõikele 2 rõhutanud, et lasteaiakoha andmise kohustus on kohaliku omavalitsuse ülesanne (RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 12). Eelnimetatud kohustus säilib kohaliku omavalitsuse üksusel ka 1. septembril 2025 jõustuva alusharidusseaduse alusel (AHS § 5 lg 1). Kolleegium märgib, et lasteaiakoha andmise kohustus hõlmab vajadusel ka täiendava taristu rajamist.

32. PS § 37 lg-s 2 nimetatud õppeasutuste hulka kuuluvad põhikoolid ning gümnaasiumid. Arvestades Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p-des 2 ja 3; KOKS § 6 lg-s 2; PGS § 7 lg-s 2, § 7¹ lg-s 2, § 10 lg-tes 1 ja 3 ning § 27 lg-s 1 sätestatud, on seadusandja sisustanud PS § 37 lg 2 esimesest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse kohustust kohustusena tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige omavalitsusüksuse enda munitsipaalkooli kaudu (vt RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p-d 59–60). Kohaliku omavalitsuse üksus ei saa vabaneda oma kohustusest tagada hariduse kättesaadavus, jättes oma koolid asutamata, neis koolides küllaldase arvu õppekohti loomata või õpilase haridusliku erivajadusega arvestamata (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 63). Lisaks võib PS § 37 lg 2 hõlmata ka spordirajatiste olemasolu tagamise kohustust määral, mis on minimaalselt tarvilik laste mitmekülgeks kehaliseks arenguks, mille soodustamine on osa alus- ja põhiharidusest.

33. PS § 28 lg 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud korraldama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu ja muu sotsiaalabi andmist (KOKS § 6 lg 1 ning sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 5 lg 1). SHS-i teises peatükis on seadusandja loetlenud kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavad teenused, näiteks väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus (SHS § 20–22¹), turvakoduteenus (SHS §-d 33–37) ning lapsehoiuteenus (SHS § 45¹–45⁴). Rahvaraamatukogu on kohaliku omavalitsuse asutus (rahvaraamatukogu seaduse (RaRS) § 3 lg 1). Minimaalselt nõutav rahvaraamatukogude hulk on seotud elanike arvuga (RaRS § 4 lg 2).

34. Seevastu, spordiseaduse § 3 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused spordi korraldamisel. Kolleegium leiab, et need kohustused on liiga üldised selleks, et detailplaneeringu kehtestamine tingiks nende kaudu vältimatult valla või linna kohustuse rajada spordirajatisi.

III

35. PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sättest tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Enesekorraldusõiguse põhisisuks on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 22).

36. KOKS § 6 lg 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Planeerimisautonoomia kui

kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil, on hõlmatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ja kuulub seega PS § 154 lg 1 kaitsealasse (vt RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p-d 49 ja 50). Üld- ja detailplaneeringute kehtestamisel on kohaliku omavalitsuse üksusel ulatuslik kaalutlusruum. Kaalumisel peab kohaliku omavalitsusüksus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad üldplaneeringutes, kui ka taotleja ja puudutatud isikute põhjendatud huve.

37. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda planeeringu algatamist. Ka maaomanik ei saa omavalitsusüksusele planeeringulahendust dikteerida, kuid oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks on tal siiski õigus nõuda haldusorganilt erinevate õiguslike hüvede õiglast kaalumist (vrd RKHKo 22.06.2023, 3-20-2273/28, p 14; 27.01.2010, 3-3-1-79-09, p 13; 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 10). Praeguse vaidlusega seoses on oluline märkida, et üldplaneeringu juhtotstarbega ei määrata maakasutust täpselt ja lõplikult ning sellest ei tulene reservatsioonideta õigust detailplaneeringu kehtestamisele (RKHKo 28.03.2024, 3-21-1370, p 21; RKHKo 20.03.2024, 3-20-1329, p-d 30-31).

38. Taotleja leiab, et kui detailplaneeringuala maakasutuse juhtotstarbeks on määratud elamumaa ning omavalitsusüksus ei näita keeldumise põhjendustes ära sotsiaalse taristu väljaehitamise kulu seotust konkreetse planeeringulahenduse ja elanike arvu võimaliku kasvuga, ei või PlanS § 128 lg 2 p 2 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad omavalitsusüksusele sotsiaalse taristu väljaehitamise kulud. Taotleja hinnangul rikub selline olukord PS § 154 lg-s 1 tagatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Kolleegium taotleja käsitlesega ei nõustu.

39. Ülekaalukas avalik huvi detailplaneeringu algatamata jätmiseks PlanS § 128 lg 2 p 3 tähenduses võib seisneda ka selles, et sotsiaalne taristu on juba ülekoormatud ning kohalik omavalitsus ei suuda või ei pea põhjendatuks järsult lisanduvalle elanike hulgale vajalikke avalikke teenuseid pakkuda. Ennekõike puudutab see võimalus suuri uute elamupiirkondade arendusprojekte tulenevalt nende võimalikust intensiivsest mõjust omavalitsusüksuse võimele täita enda ülesandeid. Taotleja tõstatatud probleemid võivad kuuluda PlanS § 128 lg 2 p 3 kohaldamisalasse.

40. Lisaks tuleb märkida, et PlanS § 128 lg 2 sõnastus „eelkõige“ viitab sellele, et sättes sisaldub näitlik ehk mitteammendav loetelu võimalikest asjaoludest, mille esinemise korral on detailplaneeringu algatamata jätmise põhjendatud. Järelikult on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik jätta detailplaneering algatamata ka PlanS § 128 lg 2 alapunktides nimetatata kaalukal põhjusel, osutades otsuse õigusliku alusena PlanS § 128 lg-le 2.

41. Uute elamualade kasutusele võtmine on PS § 34 esimesele lausele vaatamata kohaliku omavalitsuse pädevuses ja sõltub otseselt sellest, kuidas ta oma planeerimisautonoomiat kasutab. Kui planeeringulahenduse elluviimisega kaasneb vajadus kuluka sotsiaalse taristu järele, võib kohaliku omavalitsuse üksus jätta detailplaneeringu algatamata, aga ka vastu võtmata või kehtestamata, kui omavalitsusüksus põhjendab veenvalt enda rahaliste vahendite ebapiisavust või planeeringuga kaasnevate kulude ebaotstarbekust. Mõlemal juhul tuleb omavalitsusüksusel siiski ära näidata kulude ja tulude prognoositav suurus ning kulude seos konkreetse planeeringulahenduse elluviimisega. Arvesse võib võtta vaid kulused, mille kandmine on planeeringu elluviimise eelduseks või tagajärjeks. Kui need tingimused on täidetud, ei ole detailplaneeringu algatamisest, vastuvõtmisest või kehtestamisest keeldumisel määrav see, kas üldplaneering näeb maa-alal ette elamumaa juhtfunktsiooni.

42. Taotleja seisukohast järelduvalt seisneb olukorra põhiseadusvastasus just selles, et PlanS § 128 lg 2 p 3 eeldab kõnealustes olukordades, et vald või linn näitab ära sotsiaalse taristu kulu seose konkreetse detailplaneeringuga. Kolleegium möönab, et sotsiaalse taristu rajamise kohustuse

(sh täpne sisu, maht, aeg) hindamine sõltub prognoosidest, mis võivad osutuda keerukaks ja ebatäpseks. Näiteks on hinnanguline elanike arv, kellele peab detailplaneeringu elluviimisel omavalitsusüksus tagama sotsiaalse taristu olemasolu ja toimimise.

43. Need raskused ei saa siiski õigustada detailplaneeringu algatamisest, samuti vastuvõtmisest või kehtestamisest keeldumist ilma kuluarvestuseta. Selline nõue ei riku kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, sest seda õigustab vajadus tagada planeeringust huvitatud isikutele nende õigused ja hoiduda õiguste ebavajalikest piirangutest (PS § 11). Detailplaneeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata jätmine võib riivata huvitatud isiku ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. Detailplaneeringu algatamisest vms keeldumise korral ei saa tugineda rahalistele raskustele üldsõnaliselt, vaid see peab rajanema kohaliku omavalitsuse üksuse teadmuspõhistel analüüsidel. Kui omavalitsusüksusel puudub kindel teave lisanduvate elanike ja kaasnevate kulude kohta, tuleb kulud prognoosida ligikaudselt, arvestades tõenäolisi arenguid.

44. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et PlanS § 128 lg 2 p 3 võimaldab kohaliku omavalitsuse üksustel enda autonoomia tagamiseks piisaval määral kaaluda detailplaneeringu algatamata jätmist seoses detailplaneeringu elluviimisega kaasnevate sotsiaalse taristu väljaehitamise kuludega.

IV

45. Taotleja teise põhiväite kohaselt rikub kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust PlanS § 131, sest see ei võimalda omavalitsusüksustel sõlmida huvitatud isikuga halduslepingut sotsiaalse taristu väljaehitamise kohustuse võtmiseks või sellega seotud kulude kandmiseks. Kolleegium ei nõustu ka selle arutlusega.

46. Samadel tingimustel, mis õigustaks detailplaneeringu vastuvõtmisest või kehtestamisest keeldumist (eespool p 41), on kohaliku omavalitsuse üksusel alternatiivina võimalik kaaluda vastavale haldusaktile kõrvaltingimuse seadmist, millega huvitatud isikult nõutaks põhjendatud ulatuses sotsiaalse taristu objektide väljaehitamist või sellega seotud kulude kandmist (HMS § 53 lg 2 p-d 2 ja 3). Kõrvaltingimuse eesmärk on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine (RKHKo 29.03.2019, 3-16-647/19, p 13). Haldusaktile võib kehtestada kõrvaltingimuse, kui kõrvaltingimusega tuleks haldusakt jätta andmata (HMS § 53 lg 2 p 2) või kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel (HMS § 53 lg 2 p 3). Kolleegium märgib, et kohaliku omavalitsuse üksusel on detailplaneeringu kehtestamisel ulatuslik kaalutusruum. Samuti selgitas kolleegium eelnevalt, et kohaliku omavalitsuse üksuse rahaliste vahendite ebapiisavus või kulude ebaotstarbekus võib tingida detailplaneeringu vastu võtmata või kehtestamata jätmise.

47. HMS § 98 lg 1 sätestab, et haldusorgan võib haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist. Halduslepingu võib sõlmida ka detailplaneeringu kõrvaltingimuse asemel, sest erinormid ei näe selles küsimuses ette piiranguid haldustegevuse liigile. HMS § 98 lg-st 2 tulenevalt peavad halduslepinguga isikule pandavad kohustused olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega. Detailplaneeringute puhul ei ole planeeringulahendusega kohaliku omavalitsuse üksusele kaasnevate kulude jagamine ega taristu arendamise kohustus iseenesest vastuolus planeerimisdiskretsiooni eesmärgiga. Kulude jagamise kasuks räägib õigluse argument: õiglane poleks, et arendaja käsutusse jääb planeeringulahenduse elluviimisest teenitav kasu, samas kui sellega ühiskonnale põhjustatavad kulud jäävad kulude ulatusest sõltumata alati omavalitsusüksuse ning kaudselt kõigi maksumaksjate kanda.

48. Taotleja leiab, et PlanS § 131 lg-st 2 tuleneb kohaliku omavalitsuse üksustele keeld kanda halduslepinguga sotsiaalse taristu arendamise kulu detailplaneeringust huvitatud isikule. Kolleegium taotleja käsitlesega ei nõustu.

49. PlanS-i eelnõu seletuskirjas on rõhutatud, et „[m]uude ülesannete üleandmiseks puudub seaduslik alus“ (vt Riigikogu IX koosseis, PlanS-i eelnõu 571 SE esimese lugemise seletuskirjas § 124 lg 3 kohta, lk 170). See viide pole asjakohane kahel põhjusel. Esiteks on vaidlusaluste lepingute sõlmimiseks olemas seaduslik alus HMS § 53 lg 2 p-de 2 ja 3 ning § 98 lg 1 näol. Teiseks rõhutab kolleegium, et seaduses sätestatud volitusnorm on HKTS § 3 lõike 2 järgi vajalik niisuguse halduslepingu sõlmimiseks, millega kohaliku omavalitsuse üksus volitab talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet täitma juriidilist või füüsilist isikut tema enda nimel. Detailplaneeringu menetluses sotsiaalse taristu väljaehitamise või sellega seotud kulude ülevõtmisel aga ei võta eraisik enda nimel täitmiseks omavalitsusüksuse ülesannet.

50. Sotsiaalse taristu väljaehitamisel ei teki arendajal õigusi ega kohustusi kolmandate isikute, st valla- või linnaelanike ees. Suhetes kolmandate isikutega jäävad sotsiaalse taristuga seotud ülesanded täies mahus omavalitsusüksusele. Kulude kandmise lepingus lepitakse üksnes kokku kohaliku omavalitsuse üksuse ülesande täitmise rahastamise katteallikad, mitte ülesannet täitma kohustatud isik. Sotsiaalse taristuga seoses ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel kohustust hooneid ise välja ehitada ehk täitmist vastutust (vrd PlanS § 131 lõige 1). Sotsiaalse taristuga seoses on seadus pannud omavalitsusüksusele üldisema korraldamise ja tagamise kohustuse (vt KOKS § 6 lg 2; eespool II ptk). Seega ei piira PlanS § 131 lg 2 sotsiaalse taristu väljaehitamise ega rahastamisega seotud lepingute sõlmimist, vaid on nende suhtes neutraalne.

51. Halduslepingu sõlmimise keelamine riivaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ülemääraselt (vrd RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 84). Ühtlasi märgib kolleegium, et kui sotsiaaltaristu väljaehitamiseks või sellega seotud kulude kandmiseks puuduks võimalus halduslepingut sõlmida, võiks sellega kaasneda arendaja jaoks märksa ulatuslikumad põhiõiguste kitsendused, sest tema arendusprojekt jääks ellu viimata.

52. Asjakohane on õiguskantsleri tähelepanek, et paljudel juhtudel ei pruugi arendaja faktiline vabadus kulude kandmise või taristu väljaehitamise lepingu sõlmimisel olla sama avar, kui näib tema õiguslik vabadus. Ka tuleb mõnda, et halduslepinguid puudutavate täpsemate reeglite puudumine võib tekitada ebavõrdsust ja luua korruptsiooniohu. See siiski ei tähenda vajadust keelata kõik sedalaadi riskidega seotud lepingud. Riik ei tohiks võtta hoiakut, mis eitab põhimõtteliselt eraisiku, sh ettevõtjate suutlikkust enda õiguste ja huvide eest seista ning enda vaba tahte alusel õigussuhteid kujundada, sh võtta rahalisi kohustusi ka riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ees. Halduslepingu sõlmimise võimaluse kuritarvitamist tuleb püüda välistada muude õiguslike vahenditega (allpool, p-d 54–59).

53. Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et PlanS § 131 lg 2 ei keela kohaliku omavalitsuse üksusel sõlmida halduslepinguid, millega detailplaneeringust huvitatud isik kohustub sotsiaalse taristu välja ehitama või vastavad kulud (osaliselt) enda kanda võtma.

54. HMS § 98 lg 2 rõhutab halduslepingute puhul üldisemat riigivõimu kuritarvitamise keeldu. Sellest tulenevalt peab ka planeerimisõigusliku haldusakti või halduslepinguga eraisikule asetatav sotsiaalse taristu väljaehitamise või rahastamise kohustus olema põhjuslikus seoses huvitatud isiku poolt taotletava planeeringulahendusega. Kolleegium rõhutab veel, et kõrvaltingimuse seadmine ega halduslepingu sõlmimine ei tohi olla planeeringust huvitatud isikule ebaproportsionaalselt koormav ega meelevaldne. Planeeringulahenduse ja huvitatud isiku kantavate kulude vahel peab olema vahetu põhjuslik seos. Piisav pole faktiline põhjuslikkus, vaid kulude kandmine eraisiku poolt peab olema ka õiglane. Kulude kandmise lepinguga või sarnase kõrvaltingimuse alusel rahastatavad taristuobjektid ei pea paiknema samal ehitusalal või selle vahetus läheduses, ehkki ruumiline seos on üks asjaolu, mida põhjusliku seose puhul hinnata. Teisisõnu, analoogselt PlanS § 131 lg 2 esimeses lauses

sätetstatuga peab ka sotsiaalse taristu väljaehitamine olema planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalik ja sellega funktsionaalselt seotud.

55. Põhjusliku seose nõue võib vastavas osas olla täidetud ka juhul, kui vajadus sotsiaalse taristu rajamiseks tekib mitme arendusprojekti realiseerimisel kumulatiivselt. Seejuures ei nõuta põhjuslikkuse kindlakstegemiseks, et sotsiaalse taristu objekt oleks vastavalt iga huvitatud isiku kantavale kuluosale füüsiliselt jagatav. Põhjuslik seos puudub osas, milles lahendus teenib esmajoonel teisi ehitusalasid või üldsust tervikuna. Kolleegiumi hinnangul tasuks seadusandjal kaaluda sotsiaalset taristut puudutavatele halduslepingutele täpsemate tingimuste seadmist.

56. Kõrvaltingimuse või halduslepinguga saab seega nõuda huvitatud isikult vaid õiglast osa, mis peab olema määratud läbipaistval, arusaadaval ning kontrollitaval moel. Silmas tuleb pidada konkreetse detailplaneeringu realiseerimise majanduslikku mõju omavalitsuse üksusele ning huvitatud isikule. Arvestada võib kinnisasja väärtuse kasvuga, mis on tingitud detailplaneeringu kehtestamisest. Muu hulgas peab arvestama detailplaneeringu elluviimisega kaasneva elanike arvu ning seeläbi kohaliku omavalitsuse tulude kasvuga.

57. Halduslepinguid sõlmides tuleb järgida võrdse kohtlemise põhimõtet. Vald või linn ei tohi ilma mõjuva põhjuseta nõuda arendajalt selliste kulude kandmist, mida ta oma praktikas teistelt arendajatelt sarnastes olukordades ei nõua.

58. Vaatamata oma kehtivale nõusolekule lepingu sõlmimiseks saab huvitatud isik eeltoodud põhimõtetele mittevastava halduslepingu vaidlustada, kui haldusorgan ei ole järginud halduslepingute sõlmimisel kehtivaid reegleid või põhimõtteid. Muudel juhtudel saab lepingu tühistada. Leping on tühistatav muu hulgas juhul, kui selles on kokku lepitud planeeringulahendusega mitteseotud (vt eespool p 54) vastusoorituses. Samuti saab vaidlustada ülemäärast kõrvaltingimust (HKMS § 42).

59. Juhul, kui detailplaneering jäetakse halduslepingu sõlmimise järel siiski algatamata, vastu võtmata või kehtestamata, peavad otsuses sisalduma mh ka viited asjaoludele, mille esinemist ei olnud omavalitsusüksusel võimalik halduslepingu sõlmimisel ette näha. Planeeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata jätmise korral ei saa nõuda huvitatud isikult halduslepingust tulenevate kohustuste täitmist.

60. Kokkuvõttes võib sotsiaalse taristu rajamise kulud detailplaneeringu menetluses jätta kõrvaltingimuse või halduslepinguga jätta huvitatud isiku kanda. Seda juhul, kui samal ajal on täidetud järgmised tingimused: need kulud on põhjuslikus seoses planeeringuga, ilma kulude ülevõtmiseta oleks omavalitsusüksus õigustatud jätkma planeeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata, õigusaktid ei keela kulude jätmist huvitatud isiku kanda ning ulatuses, milles taristu väljaehitamise kulu ei kaeta muu sihtotstarbelise rahastuse toel.

61. Eeltoodust tulenevalt on omavalitsusüksustel piisavad võimalused detailplaneeringu menetluses sotsiaalse taristu rajamisega seotud halduslepingute sõlmimiseks. Seega ei pea paika taotleja teise põhiargumendi lähtealus – väide, et PlanS § 131 ei võimalda niisuguseid lepinguid sõlmida. Järelikult ei ole PlanS § 131 vastuolus põhiseadusega ega riku kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Tingimused, mida omavalitsusüksus peab arvestama halduslepingute sõlmimisel, on vajalikud huvitatud isikute õiguste kaitseks, mistõttu ka neid ei saa pidada omavalitsusgarantiid rikkuvaks.

62. Kiili valla soov seada detailplaneeringu algatamise eelduseks tasu, sidumata seda konkreetse planeeringuga, on sisuliselt suunatud maksu kehtestamisele. Seda saab PS § 113 ja § 157 lg 2 kohaselt teha ainult seaduse alusel ning niisuguse üldise tasu maksmise kohustus poleks kaetud HMS § 53 lg 2 p-dega 2 ja 3 ning § 98 lg-ga 2. Põhiseadus ei nõua, et kohaliku omavalitsuse üksus saaks kehtestada mingeid kindlaid makse, vaid PS § 154 lg-st 1 tuleneb üksnes nõue, et riik looks regulatsiooni, mis

kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vajalikus mahus (vt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p-d 65–72).

V

63. Alternatiivselt palub taotleja tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis võimaldaks omavalitsusüksusel panna detailplaneeringujärgsete eluruumide elanike teenindamiseks vajaliku sotsiaalse taristu väljaehitamise kulu täielikult või osaliselt detailplaneeringust huvitatud isikule ning mis võimaldaks ebamõistlike piiranguteta keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad omavalitsusüksusele sotsiaalse taristu väljaehitamise kulud.

64. Käesoleva otsuse III osas on selgitatud, et PlanS § 128 lg 2 võimaldab keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele sotsiaalse taristu rajamise kulud, mida omavalitsusüksus ei ole võimeline kandma või mille kandmine oleks ebaotstarbekas. Asjaolu, et sotsiaalse taristu rajamise kulude prognoosimine võib osutada keerukaks, ei tähenda, et keeldumise tingimused on kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks ebaproportsionaalsed.

65. Kehtivas õiguses puuduvad erinormid sotsiaalse taristu rajamisega seotud halduslepingute sõlmimiseks, kuid nende halduslepingute sõlmimine ja detailplaneeringutele sarnaste kõrvaltingimuste seadmine on käesoleva otsuse IV osas nimetatud tingimusi silmas pidades võimalik tulenevalt haldusmenetlust reguleerivatest üldnormidest. Seega on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik asetada detailplaneeringujärgsete eluruumide elanike teenindamiseks vajaliku sotsiaalse taristu väljaehitamine või selle kulu täielik või osaline kandmine detailplaneeringust huvitatud isikule.

66. Eelnevast tulenevalt leiab kolleegium, et kehtiv õigus võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel alternatiivnõudes nimetatud otsuseid teha, mistõttu puudub alus õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastasuse tuvastamise nõude rahuldamiseks.

(allkirjastatud digitaalselt)