



Riigikohus

Teie 22.01.2025 nr 5-24-34

Meie 17.02.2025 nr 1-14/614-1

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34

Austatud Riigikohtu esimees

1. Kiili vald taotleb, *tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks planeerimisseaduse § 131 lõige 2 osas, milles see ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksusel sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingut, millega huvitatud isik võtab kohustuse ehitada välja detailplaneeringu järgsete eluruumide elanike teenindamiseks vajalikud lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihooned ja -rajatised või kannab täielikult või osaliselt nende hoonete ja rajatiste väljaehitamise kulu.*

PlanS § 131 lg 2 kohaselt 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 väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Seega on sättes käsitletud vaid rajatise mitte sotsiaalse otstarbega hooneid.

Ka Õiguskantsler juhtis Kiili valla tähelepanu 24.03.2021 kirjaga nr 7-5/210416/2102053, et PlanS ega ükski muu seadus ei anna kohalikele omavalitsusele täna volitust kehtestada sotsiaalse infrastruktuuri tasu. Siiski ei tähenda see, et omavalitsus ei saaks arendajaga teha mõistlikel tingimustel kokkuleppeid. Samal seisukohal on Riigikohus¹ (vt RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10, p 15) Kuigi PlanS § 131 käsitleb halduslepingu sõlmimise võimalust vaid avalikult kasutatavate rajatiste (teed, tehnorajatised, haljastus jmt) kohta, ei tähenda see, et oleks keelatud sõlmida lepingut ka muude objektide ehitamiseks või rahastamiseks. Õiguskantsler on oma 2021. a kirjas ja ka varasemates kirjades² rõhutanud, et kohalik omavalitsus saab sõlmida kokkuleppeid ka muude objektide kohta, see nähtub nii Riigikohtu praktikast, HKTS §-st 9 kui ka HMS §-st 97.

Märgime, et kokkulepete sõlmimise õigus tuleneb ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lg-st 5, millele vastavalt on vallal või linnal õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Kokkuleppe sõlmimise õigus ei tähenda seda, et kohalik omavalitsus võiks isikutelt meelevaldselt nõuda panust sotsiaalse taristu ehitamiseks. Kohalik omavalitsus peab tagama isikute õigused ja

¹ RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10, p 15.

² 22.06.2018 nr 7-5/180474/1802894 ja 13.04.2018 nr 7-5/180474/1801797

vabadused (Eesti Vabariigi põhiseadus § 14). See ei väljendu üksnes avalike teenuste pakkumises, vaid ka kohustuses arvestada planeerimismenetluses kõigi menetlusosaliste õigustega. Planeerimismenetlus on avaliku võimu teostamise vahend ja selles tuleb järgida õiguse üldpõhimõtteid ning seaduste nõudeid. Õiguskantsler rõhutas, et selline leping on sõltumata oma vormilt ja laadilt haldusakti andmise ehk planeeringu kehtestamise otsuse eeltingimus ja seda ei saa käsitleda planeerimismenetlusest eraldi. Täpsem regulatsioon võib küll suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ja vähendada vaidlusi, kuid sellise regulatsiooni puudumine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik probleeme ennetada ja lahendada ning seetõttu ei saa regulatsiooni täpsustamist põhiseaduse alusel nõuda.

Planeeringualale elama asuvad inimesed vajavad kohaliku omavalitsuse teenuseid kohe, samas neilt laekuvad maksud ei pruugi võimaldada vajalikke teenuseid välja arendada ka pikema aja jooksul. Seega on kohalikul omavalitsusel õigus jätta detailplaneering algatamata juhul, kui planeeringuga kavandatu suurendaks tema kohustusi ülemäära (vt ka käesoleva vastuse p 2).

Samas märgime, et õigusselguse suurendamiseks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (MKM) koostatud planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega muudetakse PlanS 131 sõnastust ja nähakse ette, et planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, **samuti omavalitsuse ülesande täitmiseks vajalikud avalikult kasutatavad hooned**, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. Seega nähakse ette, et lisaks avalikult kasutatavatele rajatistele on kohalikul omavalitsusel õigus leppida kokku ka omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajalike avalikult kasutatavate hoonete osas kokkulepete sõlmimiseks. Eelnõu saadetakse kooskõlastamisele lähinädalate jooksul.

2. Kiili vald taotleb, *tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks planeerimisseaduse § 128 lg 2 punkt 2 osas, milles kohaliku omavalitsuse üksus ei või keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise kulud, kui: a) kehtestatud üldplaneeringus on detailplaneeringu planeeringuala maakasutuse juhtotstarbeks määratud elamumaa; või b) kohalik omavalitsuse üksus ei näita keeldumise põhjendustes selgelt lasteaia-, kooli, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu või spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise kulu seotust konkreetse planeeringulahenduse ja võimaliku lisanduvate elanike arvuga.*

PlanS § 128 lg 2 p 2 kohaselt võib kohalik omavalitsus keelduda detailplaneeringu algatamisest kui on ilmne, et algatava 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 tehnorajatisete ehitamise kohustuse täitmiseks vajalike kulude kandmiseks ning detailplaneeringust huvitatud isik keeldub selliseid kulusid kandmast.

Sättes kasutatud väljend „eelkõige“, ei tähenda, et detailplaneeringut ei või algatamata jätta muudel asjaoludel, kui sättes toodud. Seega on nimetatud sätte alusel kohalikul omavalitsusel õigus keelduda planeeringu algatamisest juhul, kui algatamisel on ilmne, et detailplaneeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik. Eeltoodut toetab ka planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri, millele vastavalt võib detailplaneeringu algatamisest keelduda, kui algatamisel on ilmne, et

algatatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik ehk juba algatamisel on selge, et planeeringut ei ole objektiivsetel asjaoludel võimalik realiseerida (571 SE seletuskiri).

Riigikohtu otsuses [3-3-1-79-09](#) on märgitud, et üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Nimetatud tegevuses on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt (vt ka Riigikohtu lahend asjas [3-3-1-62-02](#)). Kohaliku omavalitsuse poolt osutatavate avalike teenuste osutamiseks vajalike hoonete (sotsiaalse taristu) ehitamine on kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks ja seega saab sotsiaalse taristu ehitamiseks vahendite puudumine olla põhjenduseks ka detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks.

Arvestades ülaltoodut ei saa nõustuda, et PlanS § 128 lg 2 punkti 2 sõnastus ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksusel jätta detailplaneeringut algatamata põhjusel, et sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise kulude kandmiseks puudub omavalitsusel võimalus või see oleks omavalitsusele ülemäära keerukas. Nimetatust tulenevalt ei ole säte ka Põhiseadusega vastuolus.

3. Kiili vald taotleb, *alternatiivselt, kui Riigikohus ei pea võimalikuks palvepunktide 1 või 2 taotlusi rahuldada, tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigusloova akti andmata jätmine, mis: (a) ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksusel panna detailplaneeringu järgsete eluruumide elanike teenindamiseks vajalike lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise kulu täielikult või osaliselt detailplaneeringust huvitatud isikule; või (b) ei võimalda 2 kohaliku omavalitsuse üksusel ilma ebamõistlike piiranguteta keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise kulud.*

Kuna kehtiv regulatsioon võimaldab juba täna praktikas sotsiaalse taristuga seonduvaid probleeme ennetada ja lahendada, samuti asjaolu, et õigusselguse suurendamiseks on MKM valmistanud ette PlanS 131 muudatused, ei ole põhjendatud ka taotluses nimetatud õigustloova akti andmine.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ivar Siska

õigusnõunik