



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 22.01.2025
Meie 14.02.2025

nr 5-24-34/2
nr 10-3/717

Arvamuse andmine põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-24-34

Edastan arvamuse planeerimisseaduse §-de 128 lg 2 p 2 ja § 131 lg 2 põhiseaduspärasuse kohta osas, milles need ei võimalda kohalikul omavalitsusel keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele kulud ja seadus ei võimalda sõlmida nende kulude osaliseks või täielikuks hüvitamiseks halduslepingut detailplaneeringust huvitatud isikuga.

ASJAOLUD

1. Kiili Vallavolikogu (kaebaja) esitas Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lg 2 osas, milles see ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksusel (KOV) sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingut planeeringujärgsete eluruumide elanike teenindamiseks vajaliku sotsiaalse taristu (s.o vajalikud lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuste osutamise kohad, raamatukogu ning spordihooned ja –rajatised) ehitamiseks või ehitamise kulude osaliseks või täielikuks hüvitamiseks.

2. Samuti taotleb kaebaja PlanS § 128 lg 2 p 2 tunnistamist põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles KOV ei või keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et KOV-le kaasnevad planeeringuga sotsiaalse taristu rajamise kulud, kui planeeringualase maa kasutuse juhtotstarbeks on määratud elamumaa ning KOV ei näita keeldumise põhjustes selgelt sotsiaalsete rajatiste kulu seotust konkreetse planeeringuga ja võimalikult lisanduvate elanike arvuga.

3. Alternatiivselt taotleb kaebaja selliste õigusloovate aktide andmata jätmise tunnistamist põhiseadusvastaseks, mis (a) ei võimalda KOV-l panna sotsiaalsete rajatiste väljaehitamise kulusid osaliselt või täielikult detailplaneeringust huvitatud isikule, (b) ei võimalda KOV-l ebamõistlike piiranguteta keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et planeeringuga kaasnevad KOV-le sotsiaalse taristu väljaehitamise kulud.

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

PlanS § 128. Detailplaneeringu algatamine

/.../

(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;

PlanS § 131. Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise

/.../

(1) Planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti.

(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 väljaehitamiseiga seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Haldusleping avalikustatakse kohaliku omavalitsuse veebilehel.

TAOTLUSE LUBATAVUS

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 järgi 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. Riigikohus lähtub PSJKS § 7 alusel esitatud taotluse lubatavuse hindamisel kahest tingimusest: (a) taotluse on esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu oma koosseisu häälteenamusega; (b) taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatistega.¹

5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 45 lg 5 näeb ette, et PSJKS §-s 7 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus. Kiili Vallavolikogu taotlusele lisatud materjalidest nähtub, et Kiili Vallavolikogu koosseis oli otsuse vastuvõtmise hetkel 17 liiget², kellest taotluse teksti ning selle esitamise poolt hääletasid 10 liiget³. Riigikohtu suunistest tuleneb KOKS § 45 lg 5 teise lause sisustamine selliselt, et PSJKS § 7 alusel kohtusse pöördumise otsustamisel peab volikogu hääletama just Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle.⁴ Seega on taotluse esitamise lubatavuse esimene tingimus täidetud.

6. Vastavalt eelpool viidatud Riigikohtu lahenditele peab taotluse esitaja õigustloova akti või selle sätte vastuolu korral väitma kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatiste rikkumist. Kiili Vallavolikogu taotluses on väidetud, et kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust kui üht põhiseaduslikku tagatist põhiseaduse (PS) § 154 lg 1 järgi riivab PlanS § 128 lg 2 punkt 2 osas, milles kohaliku omavalitsuse üksus ei või keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele nn sotsiaalse taristu väljaehitamise kulud.

7. Enesekorraldusõigust riivab Kiili Vallavolikogu hinnangul ka PlanS § 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 vajaliku sotsiaalse taristu või kannab täielikult või osaliselt selle väljaehitamise kulud. Kiili Volikogu hinnangul sekkub selline olukord oluliselt kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigusesse, kuna tekitab kohaliku omavalitsuse üksusele vältimatuid rahalisi kohustusi, mille täitmiseks ei pruugi kohalikul omavalitsusel rahalisi vahendeid leiduda. Kuna taotluse esitaja on väitnud kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatiste rikkumist, on taotluse lubatavuse teine tingimus seega täidetud.

8. Riigikohus on tunnustanud ka kohaliku omavalitsuse üksuse õigust vaidlustada omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise rikkuvat tegevusetust ehk õigustloova akti andmata jätmist⁵ (PSJKS lg 1 p 21 järgi võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks).

9. Sellest tulenevalt palub Kiili Vallavolikogu alternatiivselt, st juhul, kui Riigikohus ei tunnista põhiseadusega vastuolus olevaks eelnimetatud planeerimisseaduse sätteid, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigusloova akti andmata jätmise, mis: 1) 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 2) mis ei piira ebamõistlikult kohaliku omavalitsuse üksuse õigust keelduda detailplaneeringu algatamisest põhjusel,

et detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja - rajatiste väljaehitamise kulud.

SEISUKOHT JA PÕHJENDUSED

10. Kaebaja väitel sekkub olukord, milles KOV-I ei ole õigust sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingut sotsiaalse taristu väljaehitamise kulude hüvitamiseks, oluliselt KOV enesekorraldusõigusesse, sest tekitab KOV-le vältimatuid rahalisi kohustusi, mille täitmiseks ei pruugi KOV-I rahalisi vahendeid leida.

11. PS § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Iseseisvus annab KOV-le õiguse ise otsustada, kas ja kuidas (kohustuslike ülesanne puhul vaid - kuidas) ta oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendab.¹

12. Enesekorraldusõiguse tagamiseks peab KOV-I olema õigus piisavatele rahalistele vahenditele. Seejuures on riik läbi seadusandja tegevuse vaba otsustama, mil viisil KOV-le vajalikud rahalised vahendid tagada – kas seda tehakse kohalike maksude kehtestamise, riigieelarveliste eraldiste või riiklike maksude KOV eelarvesse laekumise teel.² Seega võiks KOV enesekorraldusõigusesse põhiseadusevastasest sekkumisest rääkida juhul, kui riik ei taga KOV-le ülesannete täitmiseks vajalikke vahendeid, sest selline kohustus põhiseaduse kohaselt riigil on. Põhiseadusevastane ei saa aga olla olukord, kus riik ei taga KOV-le viimase poolt soovitud rahastamise viisi, sh ei taga võimalust nõuda rahastust omandi realiseerimisest huvitatud inimestelt – riigil on KOV-le piisavate rahaliste vahendite tagamise otsustamisel valikuvabadus. Kui KOV-le tekivad detailplaneeringu tõttu juurde rahalisi kohustusi, tuleb need kanda KOV-I endal. Seda kinnitab PlanS § 131 lg 1, mille kohaselt on KOV kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised.

13. Seega ei ole PS § 154 alusel KOV-I nõudeõigust, et teatud kulude katmiseks näeks seadusandja ette kindla viisi, st et seadus võimaldaks nõuda detailplaneeringuga seonduvate sotsiaalsete rajatiste kulude hüvitamist osaliselt või täielikult planeeringust huvitatud isikult.

14. Kaebaja väitega, et PlanS § 131 lg 2 reguleerib vaid sama paragrahvi lõikes 1 loetletud rajatiste ehitamise kohustuse kokkuleppimist planeeringust huvitatud isikuga, tuleb nõustuda. PlanS § 131 lg 2 sõnastust muutva eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et "*planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu ka väljaspool planeeringuala, kuid planeeringu lahenduse elluviimiseks vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Tegemist peab olema rajatistega, mis on otseselt vajalikud planeeringulahenduse elluviimiseks ja sellega funktsionaalselt seotud. Säte on kohaldatav juhtudel, kus näiteks alajaam, mis on vajalik planeeringuala elektriga varustamiseks, asub väljaspool planeeringuala, ning vajalik on ehitada ühendused, mis tagavad planeeringuala elektriga varustatuse.*"³ Seega on seadusandja sätte sõnastuse muutmisega pidanud vajalikuks täpsustada planeeringulahendusega vahetult seotud rajatiste kulude hüvitamise võimalusi, kuivõrd selliste kulude hüvitamiseks võib planeeringut taotlenud isikul olla suurem valmisolek. Sotsiaalse taristu ülalpidamine on aga KOV omavalitsuslik ülesanne, mille rahastamist ei saa eeldada planeeringust huvitatud isikult.

15. Kuna KOV-le tema ülesannete täitmiseks vajaliku tulubaasi tagamine on riigi (mitte planeeringust huvitatud inimese) kohustus, kellel on seejuures oluline otsustusvabadus, ei saa PlanS § 131 lg 2 käsitleda põhiseadusega vastuolus olevana põhjusel, et see ei taga KOV-le õigust leppida planeeringust huvitatud isikuga kokku sotsiaalse taristu rajamisega seotud kulude kandmises. KOV enesekorraldusõigust kui põhiseaduslikku tagatist ei riiva konkreetse kulude katmise viisi seaduses sätestamata jätmine, sest KOV-I ei ole põhiseadusest tulenevat õigust nõuda tulubaasi suurendamist konkreetsel viisil.

16. Kaebaja väitel on KOV õigus detailplaneeringu algatamisest keelduda sätestatud kehtivas õiguses ülemäära kitsalt.

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. - [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS](#)

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. - [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS](#)

³ Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Leitav Riigikogu veebilehelt [Eelnõu - Riigikogu](#)

17. Detailplaneeringu algatamisest keeldumise alused on toodud PlanS § 128 lg-s 2. Kaebuses viidatud § 128 lg 2 p 2 loetleb küll samu rajatise nagu ka § 131 lg 1, kuid sätte sõnastus on selgelt avaram, sest sõna “eelkõige” kasutamine ei seo sätet üksnes § 131 lg-s 1 loetletuga.

18. Tallinna Ringkonnakohtu 20.12.2022 lahendis⁴ on kohus asunud samuti seisukohale, et PlanS § 128 lg 2 p-s 2 on küll peaausjalikult peetud silmas § 131 lg-s 1 nimetatud kulude kandmisega seotud raskusi, kuid sätte sõnastus ei välista ka muude argumentide arvestamist. Kohus leidis, et planeeringu algatamise otsustamisel tuleb arvesse võtta ka detailplaneeringuga seotud vallaelanike arvu kasvu ning ka juba vähese elanike arvu suurenemisega kaasnevad kulud võivad õigustada detailplaneeringu algatamata jätmist. Siiski rõhutas kohus, et planeeringust keeldumisel tuleb lisanduvate elanike heaolu tagamiseks vajalikud kulutused selgelt ära näidata ja põhjendada, miks kulusid kanda tuleb.

19. Detailplaneeringu algatamise otsustamine on KOV kaalutusotsus, mille tegemisel peab haldusorgan lähtuma haldusmenetluse seaduse §-s 4 sätestatud piiridest - kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Muuhulgas määrab haldusorgani kaalumisruumi kindlaks seotus põhiõigustega. Kuna detailplaneeringu algatamisest keeldumisega riivatakse huvitatud isiku põhiõigusi (nt ettevõtlusvabadus, omandipõhiõigus jt), peab keeldumiseks esinema kaalukas avalik huvi. Samuti peab haldusorgan keeldumist veenvalt põhjendama. Tõenäoliselt on detailplaneeringu algatamisest keeldumine eelkõige omandipõhiõiguse (PS § 32) intensiivne piirang. Keeldumise alused peavad järelikult olema sedavõrd kaalukad, et õigustada intensiivset põhiõiguse riivet. Seega ei saa KOV detailplaneeringu algatamisest keeldumisel tugineda üldiselt raha puudumisele.

20. Nõustuda ei saa kaebuses toodud väitega, et kohtu poolt ettekirjutatud nõuded muudavad kulude kasvu põhjendusel detailplaneeringu algatamisest keeldumise KOV jaoks oluliselt raskemaks, kui mitte võimatuks, sest KOV-l ei ole selles etapis tõsikindlat teavet selle kohta, millal uued elanikud KOV-i elama asuvad, kui palju uusi elanikke realselt lisandub ja milliste huvidega, vajadustega nad on. Ilmselt ei saa planeeringu algatamise otsustamisel eeldada, et KOV-l on tõsikindel teavet lisanduvate elanike ja sellest tulenevalt lisanduvate kulude kohta. Neid asjaolusid tuleb ning saab kaaluda tõenäosuse alusel. Samas ei saa kaalumise ja põhjenduse keerukus tuua kaasa põhjendamata või üldsõnaliselt põhjendatud haldusakti andmist, eriti olukorras, kus haldusakt võib piirata oluliselt huvitatud isiku põhiõigust. Kui lisanduvate elanikega seonduv teave ei võimalda kaebaja hinnangul detailplaneeringu algatamisest keelduda, sest pole piisavalt tõsikindel, siis käib see ka lisanduvate kulude kohta – ka nende osas ei saa tekkida veendumust, et need üldse tekivad ning millal ja millises mahus. Seega puudub piisav alus põhiõiguse oluliseks piiramiseks.

21. Arusaamatuks jääb kaebaja seisukoht, et kui KOV-l ei ole detailplaneeringu algatamise otsustamisel võimalik lisanduvate elanikega arvestada (pole teada, millal elanikud elamutesse kolivad, pole teada lisanduvate elanike arv, pole teada nende huvialad, tervislik seisund jne), saaks KOV siiski panna lisanduvate kulude hüvitamise planeeringust huvitatud isiku kanda. Kui huvitatud isiku osalemine kulude kandmises oleks võimalik, peaks see toimuma proportsionaalsel alusel, st huvitatud isik ei peaks kulusid hüvitama rohkem kui tema ehitustegevuse tulemusel elanikke lisanduda võiks. Proportsionaalsuse arvestamine eeldab aga samade asjaolude kaalumist, mille kaalumise võimatust KOV nimetas.

22. Kaebuse esitaja leiab, et KOV-l puudub õigus kehtestada sotsiaalse taristu tasu. Kaebuse p 10 kohaselt riivab ka selle õiguse puudumine muude põhjuste kõrval ebaproportsionaalselt KOV enesekorraldusõigust. KOV on ka enesekorraldusõiguse teostamisel seotud seadustega. Olulisuse põhimõttest lähtudes otsustab kõik olulise riigis seadusandja. Seega on ka sotsiaalse taristu tasu kehtestamise õiguse andmine või selle andmata jätmise seadusandja pädevuses. KOV-l (ega ka muudel riigiasutustel või isikutel) ei ole põhiseadusega tagatud õigust nõuda konkreetse maksu, lõivu või koormise kehtestamist.

Rõhutama peab veelkord, et KOV enesekorraldusõigust võib riivata piisavate vahendite puudumine, mitte aga konkreetsel viisil vahendite hankimise võimaluse välistamine või selle aluse loomata jätmise.

⁴ Lahend leitav - [Lahendi andmed–Riigi Teataja](#)

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Mari Käbi 5865 8226
Mari.Kabi@justdigi.ee