



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 22.01.2025 nr 5-24-34/2

Meie 14.02.2025 nr 9-2/250153/2501065

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34

Austatud Riigikohtu esimees

Kiili Vallavolikogu esitas taotluse tunnistada [planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 131 lõige 2 ja § 128 lõike 2 punkt 2 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks. Valla hinnangul piiravad need sätted oma koosmõjus põhjendamatult kohaliku omavalitsusele põhiseaduse § 154 lõike 1 järgi tagatud enesekorraldusõigust. Need sätted ei võimalda valla hinnangul kohalikul omavalitsusel sõlmida elamumaa detailplaneeringust huvitatud isikuga (arendajaga) halduslepingut, millega arendaja võtaks kohustuse ehitada välja uute elanike teenindamiseks vajalikud lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihooned ja -rajatised (sotsiaalse taristu) või kannaks täielikult või osaliselt nende ehitamise kulud, ning teiselt poolt ei võimalda need keelduda detailplaneeringu algatamisest juhul, kui arendaja keeldub sotsiaalse taristuga seoses kohustuste võtmisest ja vallal endal ei ole vajaliku sotsiaalse taristu väljaehitamiseks raha. Vald on esitanud ka alternatiivse taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti puudumine, mis vallale need võimalused annaks.

Taotluses on tõstatatud küsimus, kas kohalikul omavalitsusel on planeerimisautonoomia teostamisel põhjendamatuid takistusi ja kuidas ta oma tegevust rahastada saab. Sellele küsimusele antavast vastusest peaks selguma, kes, kui suures ulatuses ja kuidas peab kandma uute elanike lisandumisest tuleneva sotsiaalse taristu lisakoormuse (kasvav nõudlus lasteaia- ja koolikohtade ning muude teenuste osutamise järele). Praegu võimaldab seadus arendajale panna arendusega otseselt seotud rajatiste ehitamise ja rahastamise kohustuse, kuid sama võimalus puudub hoonete, näiteks lasteaedade, puhul. Nii peaks praegu sotsiaalse taristu lisakoormus olema jagatud kõigi valla või linna elanike vahel (nii varasemate kui uuselanike vahel) peamiselt maksude kaudu – ja teatud tingimustel (sõltuvalt riigieelarvelistest eraldistest) kõigi Eesti maksumaksjate vahel.

See, kuidas jaotada elanike lisandumisega kaasnevat koormust, mõjutab mitmeid poliitikavaldkondi, sealhulgas regionaal-, eluaseme- ja noorte perede toetamise poliitika. Kuigi lisakoormuse jaotamiseks võiks olla muid lahendusi, näiteks arendusmaks, ei võimalda põhiseadus seda Riigikogule põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu ette kirjutada ja nõuda. Riigikogul on lai kaalutlusruum otsustada, kas ja kuidas reguleerida kohalike omavalitsuste õigust panna arendajatele kohustusi.

Linnal ja vallal on õiguspärased vahendid elanikkonna juurdekasvu ohjamiseks. Üldplaneeringu kaudu saab omavalitsus oma arengut suunata ja tal on õigus keelduda detailplaneeringu

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

algatamisest, kui sellega kaasneks kohustusi, mida ta ei suuda täita. Planeerimisautonoomiaga kaasnevad väljakutsed ei tähenda, et seadus, mis võimaldab kohalikul omavalitsusel planeeringu kehtestada – ja seeläbi ka endale kohustusi võtta –, oleks põhiseadusega vastuolus. Omavalitsusel on võimalik ette näha ja arvesse võtta planeeringu mõju oma ülesannetele.

Leian, et PlanS § 131 lõige 2 ja § 128 lõige 2 punkt 2 ei ole oma koostoimes põhiseadusega vastuolus.

PlanS § 131 lõike 2 järgi saab avalikes huvides vajalike ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike rajatiste ehitamise või rahastamise kohustuse anda üle arendajale. See kohustus on taandatav konkreetsetele rajatistele, see on kulupõhine ja põhimõtteliselt kontrollitav. Seevastu sotsiaalse taristu hoonete arendamise kulu ei pruugi olla otseselt seotud konkreetse planeeringulahenduse elluviimisega. Seetõttu võib rajatistele ettenähtud lahenduse laiendamine sotsiaalse taristu arendamisele olla sobimatu.

Põhiseadusest ei saa tuletada Riigikogu kohustust laiendada PlanS § 131 kohaldamisala ka sotsiaalse taristu arendamisele.

PlanS § 128 lõike 2 punkt 2 ei ole ainus alus detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks. Selles lõikes sätestatud keeldumise alused on esitatud lahtise loeteluna. Detailplaneeringu algatamisest keeldumisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus. Seega ei ole välistatud detailplaneeringu algatamisest keeldumine ka siis, kui planeeringu elluviimine tooks vallale või linnale kaasa ülejõukäivad kohustused sotsiaalse taristu arendamisel. Detailplaneeringu algatamisest keeldumise põhjendamise keerukus ei tähenda, et see oleks võimatu. Samal põhjendus kehtib ka alternatiivselt esitatud taotluse puhul.

Riigikohtu praktika põhjal ei saa väita, et põhiseadusega vastuolus oleks õigustloova akti andmata jätmine, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel panna sotsiaalse taristu ehitamise või rahastamise kohustus arendajale. Kuigi sellist lahendust võiks mitmel põhjusel eelistada, ei saa selle kehtestamist põhiseaduse alusel nõuda. Küsimus taandub sellele, kas kohaliku omavalitsuse rahastamisallikad on piisavad selleks, et omavalitsus saaks oma ülesandeid tegelikult täita. Seda teemat on käsitletud õiguskantsleri 2017.–2018. [aasta tegevuse ülevaates](#), kus soovitati kaaluda seadusemuudatust, mis näeks ette võimaluse panna arendajatele avalikes huvides kohustusi ja annaks kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada üldaktiga nn arendushüvitise määramise meetodika, tingimused ja võimalik, et ka tasumäär (või nt ülemmäär). Riigikogu muutiski seadust (vt [13.01.2022 jõustunud muudatused](#)), kuid jättis sotsiaalse taristu probleemi lahendamata.

I. Taotluse lubatavus

1. Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada taotluse tunnistada jõustunud õigustloov akt kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ([põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus](#), (PSJKS) § 7). Taotlus on lubatav, kui taotluse on esitanud kohaliku omavalitsuse volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja kui taotluses on väidetud õigustloova akti vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (RKPJKo, 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), p-d 76 ja 81; 6.12.2022, [5-22-5/16](#), p 36).

2. Riigikohus on tunnustanud kohaliku omavalitsuse õigust vaidlustada omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise rikkuvat tegevusetust ehk õigustloova akti andmata jätmist (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p-d 93–94; RKPJKo 9.11.2017, [5-17-8/8](#), p 52). Õigustloova akti andmata

jätmise vaidlustamisel peab kohalik omavalitsus piiritlema õigussuhted, mida tuleks reguleerida (RKÜKo 5.07.2024, [5-23-38/48](#), p 101).

3. Kohaliku omavalitsuse volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule peab olema vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 45 lg 5). Seejuures peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle (RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), p 81).

4. Taotluse lubatavuse formaalsed eeldused on täidetud. Taotluse on heaks kiitnud Kiili Vallavolikogu 21.11.2024 otsusega nr 21 „[Taotluse esitamine Riigikohtule](#)“. Taotluse tekst on sama, mida volikogu heaks kiitis. Otsus on vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega (vt Kiili Vallavolikogu [21.11.2024 istungi protokoll nr 11](#), päevakorrapunkt nr 5)

5. Täidetud on ka taotluse lubatavuse sisulised tingimused. Kiili Vallavolikogu taotluses väidetakse põhiseaduse §-st 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise rikkumist.

6. Õigustloova akti andmata jätmisega seonduvalt väidab Kiili Vallavolikogu, et tal puudub võimalus teostada planeerimisautonoomiat nii, et ta saaks panna sotsiaalse taristu ehitamise või rahastamise kohustuse arendajale, ja puudub selge seaduslik alus, mis võimaldaks tal keelduda detailplaneeringu algatamisest, kui kohalikule omavalitsusele kaasneks detailplaneeringu elluviimisega kohustus arendada sotsiaalset taristut.

II. Probleemi kirjeldus

7. Keskne küsimus on, kas kohalikul omavalitsusel on piisavad õiguspärased võimalused enesekorraldusõiguse teostamiseks. PS § 154 lõikega 1 tagatud enesekorraldusõigus hõlmab planeerimisautonoomiat, mis annab õiguse otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil (RKPJKo, 18.01.2019, [5-18-4](#), p 49).

8. Elanikkonna kasvu suunamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses ja sõltub otseselt sellest, kuidas ta on oma planeerimisautonoomiat kasutab. Kohalik omavalitsus ei pea võimaldama arengut, millega kaasnevate kohustustega ta toime ei tule.

9. Üldplaneering on kohaliku omavalitsuse üks olulisemaid juhtimisinstrumente. Selles teeb kohalik omavalitsus kõige kaalukamad valikud: määrab tingimused maa kasutamisele, näeb ette piirkonnad, mida võib elamumaana kasutusele võtta, ja kui palju elamuid võib ehitada jmt. Need tingimused mõjutavad seda, kui palju inimesi saab selle kohaliku omavalitsuse territooriumile lisanduda. Kui üldplaneering näeb ette ulatuslikud alad elamumaana, ja kui need alad elamuid täis ehitatakse, siis on loogiline järeldada, et suureneb nõudlus lasteaedade, koolide, hooldekodude jm hoonete järele. Seetõttu peab omavalitsusel juba üldplaneeringu koostamisel olema ülevaade sotsiaalse taristu olukorrast ja teadmine, kui paljudele inimestele suudetakse olemasolevate ressursside abil teenuseid pakkuda.

10. Tuleb siiski mõnda, et üldplaneering põhineb suures osas prognoosidel, mis võivad osutuda ekslikeks. Üldplaneeringuga tehtud otsused võivad olla ajendatud pikaajalise arengu vaatest, samas võisid need kehtestamise hetkel olla pigem visioonid ja arenguvõimalused, mis tingimata täies ulatuses ei täitu. Niisamuti võis kohalik omavalitsus eeldada, et üldplaneeringus ettenähtud arenguvõimaluste realiseerumisega kaasnevate omavalitsuslike ülesannete täitmise

kulud saab üle kanda arendajatele. Arendajate panustamist käsitleb seadus aga piiratud, vaid seoses PlanS § 131 kohaldamisalas olevate rajatistega.

11. Kohaliku omavalitsuse pädevuses on nii üldplaneeringu kui detailplaneeringu kehtestamine. See, kui kohalik omavalitsus ei ole oma territooriumi ruumilise arengu planeerimisel piisavalt ettenägelik ja võtab vastu otsuseid, mis tingivad sotsiaalse taristu arendamise vajaduse, ei tähenda, et seadus on põhiseadusega vastuolus. Oma otsuste eest vastutamine on samuti osa kohaliku omavalitsuse autonoomiast.

12. Isegi kui täna võetakse üldplaneeringus valikute tegemisel kohalikule omavalitsusele kaasnevaid ülesandeid arvesse, on paljud tänased probleemid tekkinud varasemate otsuste tõttu. Samas on teatud määral võimalik ka vasemaid otsuseid korrigeerida. Kohalik omavalitsus peab perioodiliselt üldplaneeringu üle vaatama ja vajadusel tegema elanikkonna kasvu mõjutavaid uusi otsuseid. Muidugi ei pruugi kõigi varasemate otsuste muutmine ja olukorra korrigeerimine täna enam võimalik olla.

13. Teisalt ei saa kohalik omavalitsus reguleerida, kui kiiresti üldplaneeringus ettenähtud arenguvõimalused realiseeruvad. Üldplaneering ei määra, kas ja millal planeeringus ettenähtud areng juhtub, vaid kehtestab eelkõige ruumilise arengu põhimõtted ja suundumused ehk loob võimalused arenguks. Nende võimaluste realiseerumine sõltub asjaoludest, mis ei ole kohaliku omavalitsuse kontrolli all, näiteks turuolukorrast, omanike tahtest ja suutlikkusest.

14. Kui üldplaneeringus ettenähtud võimalus võtta maa elamumaana kasutusele realiseerub lühikese aja jooksul, siis kaasneb sellega ka elanikkonna kasv. Kohalik omavalitsus ei pruugi teada ega suuda ka suunata, millal ja millises tempos tema territooriumile uusi elanikke lisandub. Nii on tal keeruline planeerida sotsiaalse taristu arendamist.

15. Detailplaneeringu kehtestamine ei tähenda, et see kohe ellu viiakse. Nii võib omavalitsuse territooriumil kehtida palju ellu viimata detailplaneeringuid. See ei ole iseenesest probleem. Ka mõne detailplaneeringu elluviimine eraldivõetuna ei pruugi suurenda omavalitsuse kohustusi. Küll aga võib tekkida olukord, kus detailplaneeringuid asutakse ellu viima massiliselt ja lühikese aja jooksul. Nii võivad detailplaneeringute mõjud kasvada omavalitsusele üle jõu käivaks. Ellu viima võidakse asuda ka vanu, kuid kehtivaid detailplaneeringuid. Vanade detailplaneeringute puhul ei ole sageli lahendatud kõiki olulisi küsimusi, mida täna peetakse elementaarseks, näiteks ei pruugi neis olla käsitletud avalikes huvides vajalike rajatiste (teede jmt) ehitamist ja kohalikule omavalitsusele üleandmist. Muidugi oleks kohalikel omavalitsustel PlanS § 140 järgi kohane kaaluda ellu viimata detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist ja nii viisi vältida probleeme.

16. Elanike lisandumisega ei kaasne kiiret maksutulude kasvu, mis aitaks kohalikul omavalitsusel toime tulla suurenenud kohustustega. Uued elanikud hakkavad kohaliku omavalitsuse eelarvesse maksudega panustama mõningase viiteajaga, omavalitsuse pakutavaid teenuseid vajavad nad aga kohe. Suurenev maksulaekumine võimaldab ehk katta avalike teenuste püsikulu, kuid pole teada, kas see on piisav ja võimaldaks teenindada näiteks sotsiaalse taristu arendamiseks võetavat laenu või katta investeeringute kulu.

Kohaliku omavalitsuse ja arendaja kokkulepe sotsiaalse taristu arendamiseks

17. Olude sunnil on lahendusena välja kujunenud praktika, kus mõned kohalikud omavalitsused nõuavad detailplaneeringu algatamise või kehtestamise eeltingimusena arendajalt

panust sotsiaalse taristu ehitusse. Sisuliselt on nii kujundatud kohalikule maksule sarnanev instrument.

18. Eeldusel, et igale arendajale pannakse vaid proportsionaalseid kohustusi ja järgitakse selleks kehtestatud õiguspäraseid reegleid, oleks see üks võimalik lahendus. Selline praktika tasakaalustaks arendajate õigust teenida kinnisvara arendamisega kasumit ja kohaliku omavalitsuse kohustusi. Nii saaks tagada, et arendaja, kohaliku omavalitsuse ning arendusalale elama asuvate inimeste ja omavalitsuse teiste elanike hüved ja kohustused jaotuvad õiglasemalt. See võimaldaks vältida olukorda, kus detailplaneeringuga kaasnev otsene kasum jääks arendajale ja kohalikule omavalitsusele jääks eelkõige suurenenud kohustuste täitmise kulu. Ka aitaks see pidurdada valglinnastumist. Paraku pole sellisele praktikale seadusliku alust.

19. Arendaja kohustuste kulu kandub edasi kinnisasja müügihinda. Kui see hõlmaks ka sotsiaalse taristu arendamise kulu, siis seeläbi panustaksid kinnisasja ostjad avalike teenuste kättesaadavuse parandamise. Selline lahendus võib olla õiglane, kuna see ei halvendaks juba piirkonnas elavate inimeste olukorda ega vähendaks neile pakutavate teenuste kättesaadavust. Kinnisasja müügihinnas on alati selle asukohaga seonduvad hüved ehk kas ja kuivõrd kättesaadavad on avalikud teenused – kui kaugel on kool, kas sinna on kohta jne. Arendajalt nõutavat panustamist sotsiaalse taristu ehitamisse ei pea pidama valeks lahenduseks ega elanike ebavõrdseks kohtlemiseks. Samas võib see halvendada eluaseme kättesaadavust. Taolised kaalutlused taanduvad aga poliitilistele valikutele, mida teeb Riigikogu.

Seadusliku aluse puudumine

20. Sellel, et kohalik omavalitsus paneb arendajale lepingu alusel kohustusi sotsiaalse taristu arendamiseks, puudub seaduslik alus. Kuna puuduvad reeglid, siis ei ole tagatud õiguskindlus ega arendajate võrdne kohtlemine. See praktika on kõrge korrupsiooniriskiga.

21. Kui seda praktikat käsitleda kohaliku maksuna (PS § 113 tähenduses), siis peaks see olema seaduses määratletud. Sellise maksu kehtestamise võimalust seaduses praegu ei ole. Seaduslikuks aluseks ei saa olla ka PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnorm ja selle alusel kehtestatav kohaliku omavalitsuse määrus. See volitusnorm on piiratud PlanS § 131 kohaldamisalaga, peale selle näeb kõnealune volitusnorm ette üksnes korra, mitte aga põhiõiguste piiramise võimaluse.

22. Kui arendajale pandavate kohustuste seaduslikuks aluseks pidada vabatahtlikult sõlmitavat kokkulepet kohaliku omavalitsusega, siis tegelikult ei ole see kokkulepe vabatahtlik. Arendaja vaatest on kokkuleppe sõlmimise vabatahtlikkus fiktsioon, kuna tal on sisuliselt valida, kas nõustuda kohaliku omavalitsuse nõudmistega – isegi kui need ei ole õiguspäraseid – ja saada ehitusõigus või keelduda ja jääda sellest ilma. Vaidlused kohaliku omavalitsusega tähendavad ajakulu, lükkavad detailplaneeringu algatamise edasi ja võivad motiveerida kohalikku omavalitsust planeeringu menetlusega venitama. Seetõttu tuleks lepinguga arendajale pandavaid kohustusi käsitleda põhiõiguste piiranguna (PS § 31 ja § 32), millel peab olema seaduslik alus.

23. Planeerimisseadus vaikib sellest, kas kohalik omavalitsus võib sõlmida lepingu sotsiaalse taristu objekti ehitamiseks või rahastamiseks. Praktikast selliseid kokkuleppeid sõlmitakse.¹ Taoline praktika on kujunenud varem kehtinud õiguse (2015. a kehtetuks tunnistatud [ehitusseaduse](#) § 13) põhjal. Kuna kehtivas planeerimisseaduses võeti üle varasem põhimõtteline

¹ Tallinna linna praktika näiteid leiab Tallinna linna õigusaktide infosüsteemist Teele (<https://teele.tallinn.ee/documents/120317/view#metadata>), Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ seoste alt.

lahendus, on jätkuvalt juhitud varasemast kohtupraktikast (vt RKHKo-d 19.05.2010, [3-3-1-26-10](#), p 15; 28.10.2010, [3-3-1-37-10](#), p 12). Ka Riigikohus on selgitanud, et kuigi PlanS §-s 131 erineb sõnastuslikult varem kehtinud ehitusseaduse §-st 13, ei ole selles sätestatud kohustuse sisu olemuslikult muutunud (RKPJKo 14.10.2015, [3-4-1-23-15](#), p 80).

24. Taolise kokkuleppe formaalsed alused on ebamäärased. Tuginetud on näiteks detailplaneeringu algatamisest keeldumise õigusele, KOKS § 35 lõikes 5 sätestatud valla või linna õigusele sõlmida oma ülesannete täitmiseks lepinguid ja [haldusmenetluse seaduse](#) halduslepingu reeglitele, mis võimaldavad kohalikul omavalitsusel reguleerida kohaliku elu küsimusi üksikjuhtumipõhiselt seaduse volitusega. Need alused võivad moodustada piirangu formaalse õigusliku raamistiku. Põhiõiguse piirangule peab olema selge seaduslik alus.

25. Detailplaneeringu algatamisest keeldumine võib arendaja põhiõigusi piirata intensiivsemalt, kui talle lepinguga peale sunnitud kohustus panustada sotsiaalse taristu arendamisse. Võib arvata, et just see kaalutus ongi võimaldanud praktikast, millega arendaja võtab endale kohustuse panustada muu hulgas sotsiaalse taristu arendamisse. Seetõttu võib kohaseks pidada, et Riigikogu looks sellisele praktikale selge seadusliku aluse ja tagaks täpsemad reeglid.

26. Seda teemat on käsitletud õiguskantsleri 2017.–2018. [aasta tegevuse ülevaates](#). Kohtupraktikale tuginedes soovitan Riigikogul kaaluda seadusemuudatust, mis näeks ette võimaluse panna arendajatele avalikes huvides kohustusi ja annaks kohalikele omavalitsustele õiguse kehtestada üldaktiga nn arendushüvitise määramise meetodika, tingimused ja võimalik, et ka tasumäär (või nt ülemmäär). Riigikogu muutiski seadust (vt [13.01.2022 jõustunud muudatused](#)), kuid jättis sotsiaalse taristu probleemi Tallinna linna ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu ettepanekul lahendamata (vt [378 SE seletuskiri](#) lk 24).

27. Seda teemat on käsitletud Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse (RAKE) ja advokaadibüroo Sorainen koostatud sotsiaalse taristu väljaehitamise kokkulepete ja tasu instrumentide [uuringus](#) (2024), milles on asutud seisukohale, et kohalike omavalitsuste tulubaas ei ole elanikkonna juurdekasvu tingimustes piisav sotsiaalse taristu arendamiseks ning et seadustes tuleks teha mitmeid muudatusi. Samas on uuringu järeldustes tehtud ettepanekud eelkõige õiguspoliitilised valikud.

III. Analüüs

Taotluse põhioõue

28. Taotluses väidetakse, et PlanS § 128 lõike 2 punkti 2 ja § 131 lõike 2 järgi ei saa kohalik omavalitsus keelduda detailplaneeringu algatamisest, isegi kui planeeringulahenduse elluviimisega kaasneks talle kohustusi avalikult kasutatavate hoonete ehitamiseks. Omavalitsus ei saa sotsiaalse taristu arendamist rahastada arendajaga sõlmitava lepingu alusel, kuna PlanS § 131 lõike 2 võimaldab kokkulepet vaid avalikult kasutatavate rajatiste osas. Ometi peab vald tagama sotsiaalse taristu olemasolu ja seegi võib seonduda planeeringulahenduse elluviimisega.

29. Ei ole selge, miks on PlanS § 131 lõikes 2 piiratud rajatiste ehitamise või rahastamise kohustusega ja miks pole võimaldatud samal viisil kohelda hoonete ehitamist või rahastamist. Võimalik, et valik on tehtud lähtudes sellest, et PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud rajatised peavad olema otseselt vajalikud planeeringulahenduse elluviimiseks ja arendajale pandavad kohustused peavad lähtuma tegelikest kuludest. Sotsiaalse taristu arendamise puhul on sellist seost raskem

välja tuua ja põhjendada. Sotsiaalse taristu arendamise vajadus on planeeringulahendusega pigem kaudselt seotud – see võib ilmned sellestki, et isegi kui arendaja nõustub panustama sotsiaalse taristu arendamisse, ei pruugi arendusala elanikele olla tagatud omavalitsuse teenuste kättesaadavus. Pole haruldane, et arendusala elanik, kes on läbi kinnisasja ostuhinna panustanud lasteaiade ehitusse, peab lasteaiakohta nõudma lõpuks ikka kohtu kaudu.

30. PlanS § 131 lõiget 2 ja § 128 lõike 2 punkti 2 ei saa pidada PS § 154 lõikega 1 vastuolus olevaks. Kohalikul omavalitsusel on võimalik ette näha ruumilise arengu suundumusi ja seda planeeringutes tehtavate valikutega suunata. Ka on võimalik jätta detailplaneering algatamata, kui selle elluviimisega kaasneks omavalitsusele kohustusi, mida ta täita ei suuda. Muidugi võib olla raskusi detailplaneeringu algatamisest keeldumisel, kuid see ei tähenda, et seadus on põhiseadusega vastuolus.

31. Sarnase vaidluse on Riigikohus korra juba lahendanud (RKPJKo 14.10.2015, [3-4-1-123-15](#)). Selles asjas taotleti tunnistada PlanS § 131 lõiked 1 ja 3 PS § 154 lõikega 1 vastuolus olevaks. Otsuse tegemise ajal kehtinud PlanS § 131 lõige 2 oli üksnes menetlusnorm, mis käsitles halduslepingu sõlmimist. Seda lõiget on muudetud (13.02.2022) nii, et halduslepingu võib sõlmida ka planeeringualalt välja jäävate rajatiste ehitamiseks või rahastamiseks.

32. Põhiseadusele tuginedes ei saa nõuda, et PlanS §-s 131 sätestatud halduslepingu eset peaks täiendama sotsiaalse taristu hoonete ehitamise ja rahastamise võimalusega. Riigikohus on selgitanud, et „PlanS § 131 mõte on eelkõige tagada detailplaneeringuala sihipäraseks kasutamiseks vajalike või seda toetavate rajatiste väljaehitamine ning nende ühildatavus väljaspool planeeringuala asuvate rajatistega, vältimaks olukorda, kus on olemas küll näiteks väljaehitatud elumajad, kuid puuduvad ühendusteel ja avalike teenuste pakkumiseks vajalik taristu“ (RKPJKo 14.10.2015, [3-4-1-123-15](#), p 102). „[K]ohalikul omavalitsusel on ulatuslik kaalutusruum detailplaneeringu algatamisel ja planeeringu sisu kujundamisel. Kohaliku omavalitsuse üksus võib raha puudumisel ja planeeringust huvitatud isikuga rahastamise kokkuleppe mittesaavutamisel jätta detailplaneeringu algatamata või loobuda planeeringus suurte kulutusteni viivate lahenduste kavandamisest“ (RKPJKo 14.10.2015, [3-4-1-123-15](#), p 83).

33. Õige ei ole Kiili Vallavolikogu taotluses esitatud väide, et PlanS § 128 lõige 2 punkt 2 kohustab valda algatama detailplaneeringu ka siis, kui planeeringulahenduse elluviimisega kaasneks sotsiaalse taristu arendamise vajadus ja milleks vallal pole raha.

34. PlanS § 128 lõikes 2 on mitteammendavalt loetletud üksnes võimalikud alused, mille tõttu võib kohalik omavalitsus jätta detailplaneeringu algatamata (nii on ka kohus seda mõistnud, vt TlnRnKm 19.04.2023, [3-23-12/5](#), p 10). Detailplaneeringu algatamisest võib keelduda ka mõnel muul põhjusel ja tugineda ka mõnele muule alusele. Juba PlanS § 128 lõike 2 sissejuhatav lauseosa „detailplaneeringut ei algatata eelkõige ...“ viitab sellele, et esitatud on lahtine loetelu alustest, millele kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu algatamisest keeldumisel tugineda.

35. Vaatamata sellele, et PlanS § 128 lõige 2 punkt 2 on ilmselges seoses PlanS §-ga 131, on selle sätte sisu avaram. PlanS § 128 lõike 2 punkti 2 sisuline tingimus peitub punkti alguses („on ilmne, et algatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik“) ja sellele järgnevas lauseosas („eelkõige kui ...“) esitatakse näide planeeringu elluviimise võimatuse põhjustest. See ei välista, et detailplaneeringu algatamisest keeldumine võib olla õigustatud muul põhjusel.

36. Asjakohased võivad olla ka muud sätted, näiteks PlanS § 128 lõike 2 punktid 3 ja 4. Ülekaalukas avalik huvi võib seisneda selles, et kohaliku omavalitsuse sotsiaalne taristu on juba

nii ülekoormatud ja kohalik omavalitsus ei suuda enam lisanduvatele elanikele teenuseid pakkuda. Ebaoproportsionaalne kolmanda isiku õiguste piirang võib väljenduda selles, et planeeringu elluviimisega kaasnevalt ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik arendusalale elama asuvatele elanikele pakkuda teenuseid.

Alternatiivne nõue

37. Alternatiivselt taotleb Kiili Vallavolikogu õigustloova akti andmist, mis võimaldaks käsitleda arendajale pandavaid kohustusi ja detailplaneeringu algatamisest keeldumise õigust seondult sotsiaalse taristu arendamisega.

38. Ka alternatiivse taotluse puhul ei saa väita, et detailplaneeringu algatamisest keeldumise alused on põhiseadusega vastuolus olevalt kitsad. Detailplaneeringu algatamisest keeldumise aluste osas on selgitused samad, mis põhitaotluse puhul.

39. Sotsiaalse taristu arendamise kulu panemine arendajale taandub sellele, kas kohaliku omavalitsuse rahastusmudel on piisav ja kas muu rahastamisallikas peaks olema ka võimalik. Et nõuda Riigikogult kohaliku omavalitsuse rahastusmudeli täiendamist planeerimisautonoomia eripärale vastava instrumendiga, peaks kohalik omavalitsus tõendama, et praegu kasutada olevad rahastusvõimalused on puudulikud ning et arendajale kohustuste panemine on ainus võimalus.

40. Riigikohus on selgitanud, et kohaliku omavalitsuse omavalitsuslike ülesannete rahastamist tuleb hinnata tervikuna, mitte üksikute kohustuste lõikes, ning et põhiseadusest ei tulene riigi kohustust iga ülesande täitmise rahastamist reguleerida eraldi normidega (RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 89-92; RKPJKo 06.12.2022, 5-22-5 p 66). Nii ei saa nõuda, et seadus peaks nägema ette planeerimisautonoomia spetsiifikale vastava rahastamisallika, mis võimaldaks arendajale panna kohustuse kanda sotsiaalse taristu arendamise kulu.

41. Kohaliku omavalitsuse rahastamismudeli kujundamisel on Riigikogul avar kaalutlusruum. Riik võib otsustada kohaliku omavalitsuse omavalitsuslikke kohustusi täita riigi vahendite arvelt. Mõeldav on ka omavalitsuslike kohustuste vähendamine. Niisamuti on mõeldav uute rahastamisallikate lubamine. Need uued rahastamisallikad võivad olla inspireeritud juba väljakujunenud praktikast, aga võivad olla ka uudsed.

42. Uute rahastamisallikate all võib eelkõige mõista kohaliku maksu kehtestamise võimalust. Sellise maksu kehtestamise võimalust hetkel seadus ([kohalike maksude seadus](#)) ette ei näe. Põhiseaduse § 157 lõike 2 kohaselt võib kohalik omavalitsus kehtestada avalik-õigusliku rahalise kohustuse üksnes siis, kui seadus annab selleks piisavalt määratletud ehk täpse volitusnormi (vt nt Riigikohtu PSJKo 22.12.1998, [3-4-1-11-98](#), 8.06.2010, [3-4-1-1-10](#), punktid 58 ja 67, 10.04.2002, [3-4-1-4-02](#), punkt 18).

43. Mitmetest allikatest võib järeldada, et elanikkonna kiire kasvu tingimustes ei ole kohalike omavalitsuste rahastamismudel sotsiaalse taristu arendamiseks kohane. Seega võiks kõnealusel juhtumil mõnda, et sotsiaalse taristu arendamise kontekstis omavalitsuse rahastusmudeli ebapiisavuse tõendamiskoormis võiks olla kergem või lasuda koguni riigil (vt RKÜKo, 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 98). Siiski on kohalikud omavalitsused erinevad, nii olemasoleva sotsiaalse taristu võimekuse, elanikkonna juurekasvu tempo, kui ka rahaliste võimaluste osas.

44. Praegune olukord on sundinud kohalikke omavalitsusi ise lahendusi otsima ja leiutama. Need lahendused on peamiselt põhinenud vabatahtlike kokkulepete sõlmimisel, kuid neil puudub

seaduslik alus. Kuigi varasem kohtupraktikas on tunnustatud kohaliku omavalitsuse õigust sõlmida arendajaga vabatahtlikke kokkuleppeid, millega arendaja võtab endale kohustuse panustada sotsiaalse taristu arendamisse (RKHKo-d 19.05.2010, [3-3-1-26-10](#), p 15; 28.10.2010, [3-3-1-37-10](#), p 12), ei saa neid kokkuleppeid tegelikult pidada täiesti vabatahtlikeks. Sellise praktikaga kaasnevad mitmed probleemid: see ei ole läbipaistev, ei taga võrdset kohtlemist ja tekitab kõrge korrupsiooniriski.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee