

RIIGIKOHUS

Lossi 17, 50093 Tartu

E-post: kantselei@riigikohus.ee

Taotluse esitaja:

Kiili Vallavolikogu

Nabala tee 2a, Kiili alev, Kiili vald, 75401 Harjumaa

E-post: info@kiilivald.ee

TAOTLUS PLANEERIMISSEADUSE § 131 LÕIKE 2 JA § 128 LG 2 PUNKTI 2 VÕI ÕIGUSTLOOVA AKTI ANDMATA JÄTMISE PÕHISEADUSVASTASEKS TUNNISTAMISEKS

Lähtudes alltoodust ja juhindudes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku §-st 7 ja § 15 lg 1 punktidest 2 ja 2¹, Kiili Vallavolikogu taotleb:

- 1) 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 kulud.**
- 2) 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.****
- 3) Alternatiivselt, kui Riigikohus ei pea võimalikuks palvepunktide 1 või 2 taotlusi rahuldada, tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigusloova akti andmata jätmise, 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**

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.

I TAOTLUSE LUBATAVUS

1. **Sissejuhatus.** Riigikohtu järjepidevas praktikas on kohaliku omavalitsuse õigus esitada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 alusel taotlus pandud sõltuma kahest eeldusest (vt Riigikohtu 20.12.2016 otsus asjas nr 3-4-1-3-16, punktid 75, 76 ja 81, Riigikohtu 08.02.2022 otsus asjas nr 5-21-18, punkt 18 ning Riigikohtu 06.12.2022 otsus asjas nr 5-22-5, punkt 36):
 - 1) taotlus peab olema esitatud omavalitsusüksuse volikogu koosseisu häälteenamusega ning;
 - 2) taotluses peab olema väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.
2. **Taotluse esitamine Kiili Vallavolikogu koosseisu häälteenamusega.** Kiili Vallavolikogu 17.06.2021 otsuse nr 21 järgi on Kiili Vallavolikogu praeguses koosseisus 17 liiget (**Lisa 1**). Taotlusele on lisatud Kiili Vallavolikogu 21.11.2024 istungi protokoll (**Lisa 2**), samuti viidatud istungil vastu võetud otsus nr 21 (**Lisa 3**), mille kohaselt on taotluse teksti ning selle esitamise poolt 17-st vallavolikogu liikmest 10. Järelikult on taotlus esitatud Kiili Vallavolikogu koosseisu häälteenamusega.
3. **Taotlus on esitatud seoses õigustloova akti või selle sätte vastuoluga kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste suhtes.** PS § 154 lõike 1 järgi, kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt, kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega ning kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Kiili Vallavolikogu on alltoodud põhjendustel seisukohal, et olukord, kus: (a) kehtiv õigus paneb kohaliku omavalitsuse üksusele konkreetsed rahalised kohustused seoses lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise; (b) kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigust kehtestada sotsiaalse taristu tasu, st avalik-õiguslikku rahalist kohustust selleks, et finantseerida lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise kulusid; ja (c) kohaliku omavalitsuse üksuse võimalused keelduda detailplaneeringu algatamisest, st vältida lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoonete ja -rajatiste väljaehitamise seotud rahaliste kohustuste tekkimist ega kanda neid kulusid edasi detailplaneeringust huvitatud isikule on piiratud, riivab ebaoproportsionaalselt kohalikule omavalitsusüksusele PS § 154 lõikes 1 antud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Järelikult on täidetud ka PSJKS § 7 alusel taotluse esitamise teine eeldus – kohalik omavalitsusüksus on seisukohal, et õigustloov akt või selle sätte on vastuolus kohalikule omavalitsusele põhiseaduslike tagatistega.
4. **Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogul on õigus vaidlustada õigustloova akti andmata jätmist.** Riigikohus kinnitas 09.12.2019 otsuses asjas nr 5-18-7, punkt 115 üle Riigikohtu

varasema seisukoha, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogul on õigus põhiseadusega nõutava õigustloova akti andmata jätmist vaidlustada olemasoleva regulatsiooni vaidlustamise kaudu. Seetõttu on Kiili Vallavolikogul õigus vaidlustada sellise õigusloova akti andmata jätmist, mis riivab Kiili vallale põhiseadusega antud tagatise, st mis 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 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.

5. **Kokkuvõte.** Kuna käesolev taotluse tekst on vastu võetud Kiili Vallavolikogu koosseisu häälteenamusega ning on esitatud kohaliku omavalitsusüksuse põhiseaduslike tagatiste kaitseks, on taotlus PSJKS § 7 alusel lubatav.

II ÕIGUSLIKU KÄSITLUSE KOKKUVÕTE

6. Kokkuvõtvalt on Kiili Vallavolikogu alltoodud seisukohtadel:

- 1) kehtiv õigus paneb kohaliku omavalitsuse üksusele lasteaia-, kooli-, sotsiaalteenuse osutamise-, raamatukogu- ja spordihoone ja -rajatise (edaspidi **sotsiaalse taristu objektid**) olemasolu tagamisega seotud kohustused, mille täitmise ulatus ja seetõttu ka nende täitmisega seotud rahalise kulu suurus sõltuvad kohaliku omavalitsuse territooriumil elavate inimeste arvust (vt käesoleva taotluse punkt 7);
- 2) kehtiv õigus ei võimalda panna sotsiaalse taristu objektide ehitamise kulude kandmist detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule (vt käesoleva taotluse punkt 8);
- 3) kohaliku omavalitsuse üksuse õigus keelduda detailplaneeringu algatamisest on kehtivas õiguses sätestatud põhjendamatult kitsalt. Kehtivas õiguses olevast õiguslikust alusest hoolimata on kohaliku omavalitsuse üksusel praktikas raske näidata seda, et: (a) elanike arvu suurenemisega seotud kulud on detailplaneeringu elluviimisega otseselt seotud; ja (b) seda, kuidas sotsiaalse taristu objekti rahastamise vajadus takistab detailplaneeringu elluviimist ja seadusest tulenevate erinevate sotsiaalse iseloomuga kohustuste täitmist (vt käesoleva taotluse punkt 9);
- 4) kehtiv õigus ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksusel kehtestada sotsiaalse taristu tasu, kuna tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mille kehtestamise õigus ja tingimused peavad olema ette nähtud seaduses. Järelikult ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik sotsiaalse taristu objektidega seotud kulusid katta sotsiaalse taristu tasu arvelt (vt käesoleva taotluse punkt 10);
- 5) olukord, kus: (a) kehtiv õigus paneb kohaliku omavalitsuse üksusele konkreetsed rahalised kohustused seoses sotsiaalse taristu objektidega; (b) kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigust kehtestada sotsiaalse taristu tasu; ja (c) kohaliku omavalitsuse üksus ei saa piirata

rahaliste kohustuste tekkimist (nt detailplaneeringu algatamisest keeldumisega) ega kanda sotsiaalse taristu objektide kulu edasi detailplaneeringust huvitatud isikule, riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduse § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (vt käesoleva taotluse punkt 11);

- 6) juhul, kui Riigikohus ei näe eelkäsitletud põhjendustel põhiseadusega vastuolu, palub Kiili Vallavolikogu alternatiivselt Riigikohtult tunnistada põhiseadusvastaseks õigustloova akti andmata jätmise osas, milles see ei näe kohaliku omavalitsuse üksusele ette võimalust panna sotsiaalse taristu objektidega seotud kulud kas osaliselt või tervikuna detailplaneeringust huvitatud isiku kanda, samuti osas, milles see ei võimalda jätta detailplaneeringut algatamata olukorras, kus kohalikul omavalitsusel puuduvad rahalised vahendid sotsiaalse taristu objektide väljaehitamiseks ning toimepidevuse tagamiseks ning detailplaneeringust huvitatud isik keeldub neid kulusid ise kandma (vt käesoleva taotluse punkti 11).

III ÕIGUSLIKU KÄSITLUSE PÕHJENDUSED

6. Kehtiv õigus paneb kohaliku omavalitsuse üksusele mitmeid kohustusi, mille täitmise ulatus ja seetõttu ka nende täitmisega seotud rahalise kulu suurus sõltub kohaliku omavalitsuse territooriumil (või selle teatud piirkonnas) elavate inimeste arvust.

- 6.1. **Sissejuhatus.** Planeerimisseaduse (PlanS) § 124 lõike 10 järgi on detailplaneeringu koostamise korraldaja kohaliku omavalitsuse üksus. Planeeringust huvitatud isikut ei ole PlanS-s defineeritud, kuid selleks võib pidada HMS § 11 lõikes 2 määratletud isikuid. Käesoleva taotluse kontekstis on tähtis, et PlanS mõttes huvitatud isikuks on igal juhul see isik, kes soovib tulevikus detailplaneeringu alusel hakata detailplaneeringuga hõlmatud alale ehitama elamu.¹
- 6.2. **Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud välja ehitama detailplaneeringuga seotud taristu, kuid saab selle kohustuse delegerida PlanS § 131 lõike 2 alusel planeeringust huvitatud isikule.** PlanS § 131 lõike 1 järgi on planeeringu koostamise korraldaja 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. Sama paragrahvi teise lõike alusel, planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. PlanS § 131 lõige 2¹ sätestab kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse planeeringu koostamisest huvitatud isikute jaoks kehtestada vastava korra.
- 6.3. **Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud tagama sotsiaalse taristu objektide olemasolu ja kandma nendega seotud kulud.** PS § 154 lõike 1 järgi korraldavad ja

¹ Vt planeerimisseadus 572 SE seletuskiri, lk 32. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/planeerimisseadus>

otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Ühelt poolt näeb see kohaliku omavalitsuse üksusele ette enesekorraldusõiguse, kuid teiselt poolt tuleneb normist, et kohaliku omavalitsuse üksusel lasub ka kohustus kohaliku elu küsimusi lahendada. PS § 160 järgi sätestatakse kohalike omavalitsuse korraldus seadusega.

- 6.4. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (**KOKS**) § 6 lõike 1 järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne korraldada mh sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust. Sama paragrahvi lõike 2 järgi on kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne korraldada ka 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. Eeltoodut on eriseadustes sätestatud veelgi:
- 6.4.1. Koolieelse lasteasutuse seaduse (**KELS**) § 10 lõike 1 esimese lause järgi – valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses.
- 6.4.2. Riigikohus leidis 06.02.2023 otsuses asjas nr 5-22-10, p-d 34 ja 52, et KELS § 10 lõike 1 esimeses lauses sätestatud kohustuse sisuks luua sellisel hulgal kohti lasteasutustes, et oleks võimalik taotluse esitamisest mõistliku aja, st kahe kuu jooksul anda teeninduspiirkonna lasteasutuses koht kõigile omavalitsuse territooriumil elavatele pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele. Samuti, sätestades KELS § 10 lõike 1 esimeses lauses kohustuse luua omavalitsusüksuse territooriumil elavatele lastele võimalus käia koolieelses lasteasutuses, on seadusandja teinud alushariduse kättesaadavuse tagamise kohalikele omavalitsusele kohustuslikuks (vt Riigikohtu 06.02.2023 otsus asjas nr 5-22-10, p 50).
- 6.4.3. KELS § 27 lg 1 sätestab, et koolieelse lasteasutuse rahastamine toimub: riigieelarve ja valla- või linnaeelarve vahenditest, riigieelarve vahenditest täiskasvanute koolituse seaduses sätestatud alusel, vanemate poolt kaetavast osast ja annetustest.
- 6.4.4. KELS § 27 lg 1¹ näeb ette, et riigieelarves nähakse võimaluse korral ette toetus kohaliku omavalitsuse üksustele koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks tingimusel, et kohaliku omavalitsuse üksus lisab riigieelarvest eraldatavale toetusele täiendavalt valla- või linnaeelarve vahendid. Riigikogus 08.12.2023 vastu võetud 2024. aasta riigieelarve seaduses nähakse kohaliku omavalitsuse üksusele ette vaid koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetus (16 000 000 eurot) (vt 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg 2 ning Vabariigi Valitsuse 06.02.2015 määrus nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksusele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ (**määrus nr 16**) § 1²). See tähendab, et riigi poolne toetus kohaliku omavalitsuse üksusele lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks sõltub riigieelarve vahenditest ja Riigikogu poliitilistest valikutest ning et 2023. ja 2024. aasta

riigieelarve seadustes ei nähta ette kohaliku omavalitsuse üksusele toetust koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks.²

- 6.4.5. KELS § 27 lõiked 2 ja 3 sätestavad vastavalt, et lapse toidukulu koolieelses lasteasutuses kannab lapsevanem ja et muude kulude (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud) katmine toimub valla- või linnaeelarve vahenditest ning valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt vanemate poolt, kusjuures vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast.
- 6.4.6. Kokkuvõttes: kohaliku omavalitsuse üksus peab looma vajalikul määral koolieelsete lasteasutuste kohti ning kandma nende asutuste ja kohtade loomise ja ülalpidamise kulu.
- 6.4.7. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 10 lõike 1 järgi – vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus; igale koolikohustuslikule isikule ning käesoleva seaduse § 7 lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikutele põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks kehtestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra; valla- või linnavalitsus arvestab elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. PGS § 7 lg 3 kohaselt, vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit.
- 6.4.8. Riigikohus leidis 09.11.2017 otsuses asjas nr 5-17-8, p-d 59, 60 ja 63 kokkuvõtvalt, et põhiseaduse § 37 lõike 2 esimesest lausest tuleneb kohaliku omavalitsuse üksusele kohustus tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige kohaliku omavalitsusüksuse enda munitsipaalkooli kaudu ning et kohaliku omavalitsuse üksus ei saa vabaneda oma kohustusest hariduse kättesaadavuse tagamisel, jättes oma koolid asutamata, neis koolides küllaldase arvu õppekohti loomata või õpilase haridusliku erivajadusega arvestamata.
- 6.4.9. PGS § 82 lg 2 näeb ette, et kooli eelarve tulud moodustuvad eraldistest riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumistest eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetustest ning kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. PGS § 82 lg 2 sätestab, et munitsipaalkooli kulud katab kooli pidaja; lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valdadele ja linnadele munitsipaalkoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ja täienduskoolituse kulude ning õppekirjanduse kulude katmiseks; õpilaste eest, kes saavad tõhustatud tuge või erituge, määratakse iga-aastase riigieelarve seadusega toetus kooli tegevuskulude katmiseks.

² Ka Riigikogus 07.12.2022 vastu võetud 2023. aasta riigieelarve seaduses nähti kohaliku omavalitsuse üksusele ette üksnes koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetus (15 000 000 eurot) (vt 2023. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg 3).

- 6.4.10. Riigikogus 08.12.2023 vastu võetud 2024. aasta riigieelarve seaduses nähakse kohaliku omavalitsuse üksusele ette üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus (485 490 000 eurot) (vt 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg 2), mis on mõeldud kohaliku omavalitsuse üksustele üldhariduskoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks ja täienduskoolituseks, õppekirjanduseks ja koolilõunaks (vt määrus nr 16 § 1). Ehk teisisõnu – 2024. aasta riigieelarve seaduses ei nähta ette kohaliku omavalitsuse üksusele toetust munitsipaalkooli hoone ehitamiseks ja ülalpidamiseks. Sama olukord oli ka 2023. aastal.³
- 6.4.11. Kokkuvõttes: kohaliku omavalitsuse üksus peab asutama munitsipaalkoole, luues neis vajalikul määral õppekohti ning kandma nende koolide loomise ja ülalpidamise kulu.
- 6.4.12. Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 5 lõike 1 järgi – isikule on kohustatud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist korraldama isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus.
- 6.4.13. Sotsiaalteenused, mille osutamise kohustus on kohaliku omavalitsuse üksusel, on sätestatud SHS 2. peatüki „Kohaliku omavalitsuse korraldatav abi“ 2. jaos. Nendest sotsiaalteenustest eeldavad teenuse osutamiseks eluruumi omandi või kasutusõiguse olemasolu eeskätt varjupaigateenus (vt SHS §§ 30-32), turvakoduteenus (vt SHS §§ 33-37) ja eluruumi tagamise teenus (vt SHS §§ 41-43) (vt ka Riigikohtu 09.12.2019 otsus asjas nr 5-18-7, p-d 218, 222, 224, 234, 235, 263, 272).
- 6.4.14. Kohaliku omavalitsuse üksuse osutatavad sotsiaalteenused on seotud põhiõiguste ja -vabadustega ning juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei suuda teenuseid osutada piisaval tasemel, võivad jääda põhiõigused kaitseta. Seega, kohaliku omavalitsuse üksus ei tohi kehtestada teenuse saamise õigusele piiranguid, mis välistavad abi andmise seaduse järgi teenuse saamiseks õigustatud isikutele, või anda abi seaduses sätestatust vähem (vt Riigikohtu 09.12.2019 otsus asjas nr 5-18-7, p 125).
- 6.4.15. SHS § 16 lg 1 sätestab, et sotsiaalteenuse osutamise eest võib võtta tasu, et kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab enda osutatava sotsiaalteenuse eest võetava tasu tingimused ja suurus. SHS § 16 lg 3 näeb ette, et sotsiaalteenuse eest võetava tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks. Ulatuses, milles teenuse saajalt tasu võtta ei saa, on teenuse osutamise kulud kohustatud kandma kohaliku omavalitsuse üksus (vt Riigikohtu 09.12.2019 otsus asjas nr 5-18-7, p 127).
- 6.4.16. SHS § 156 lg 1 esimene lause sätestab, et riigieelarvest hüvitatakse kohaliku omavalitsuse üksuste toimetulekutoetuste maksmise kulud. Toimetulekutoetus on sätestatud SHS § 131 lõikes 1 (toimetulekutoetuse eesmärk on isikute iseseisvat toimetulekut soodustava ajutise abimeetmena leevendada abi vajavate isikute perekondade materiaalset puudust, tagades minimaalsed vahendid esmavajaduste rahuldamiseks). Seetõttu toimetulekutoetuste kulude hüvitamine ei ole seotud varjupaigateenuse, turvakoduteenuse ja eluruumi tagamise teenusega. Nende sotsiaalteenustega ei ole seotud ka SHS § 156 lõigetes 3¹ ja 3⁷ näidatud riigieelarves kohaliku omavalitsuse üksusele määratavad toetus suure hooldus-

³ Vt Riigikogus 07.12.2022 vastu võetud 2023. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg 3 ja määrus nr 6 § 1.

ja abivajadusega lapsele abi osutamiseks ja toetus pikaajalist hooldust vajavatele täisealistele isikutele teenuste osutamiseks.

- 6.4.17. Eelnev tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksus peab kandma varjupaigateenuse, turvakoduteenuse ja eluruumi tagamise teenuse osutamise, sh eluruumi omandamise või kasutusõiguse kulud, millest lahutatakse SHS § 16 lõikes 1 sätestatud sotsiaalteenuse eest võetav tasu.
- 6.4.18. Kokkuvõttes: kohaliku omavalitsuse üksus peab vajalikul määral omandama või saama kasutusõiguse eluruumidele, milles on võimalik osutada varjupaigateenust, turvakoduteenust ja eluruumi tagamise teenust, ning kandma sellega seotud kulud.
- 6.4.19. Rahvaraamatukogu seaduse (RaRS) § 4 lõike 1 järgi – rahvaraamatukogu asutamise otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu. RaRS § 4 lg 2 sätestab, et rahvaraamatukogude võrgu loomisel tuleb lähtuda sellest, et: igas kuni 10 000 elanikuga linnas on vähemalt üks rahvaraamatukogu; üle 10 000 elanikuga linnas on vähemalt üks rahvaraamatukogu keskmiselt iga 15 000 elaniku kohta; ja mujal vähemalt üks rahvaraamatukogu keskmiselt kuni 500 elanikuga teeninduspiirkonna kohta.
- 6.4.20. RaRS § 10 lg 1 sätestab, et rahvaraamatukogu finantseeritakse kohaliku omavalitsuse eelarvest, riigieelarvest, annetustest, tema põhitegevusega seotud tasulistest teenustest ning laekumistest sihtasutustelt ja sihtkapitalidelt. RaRS § 10 lg 2 näeb ette, et kohalik omavalitsus tagab: (rahvaraamatukogu) töötajate töötasud, v.a. riigieelarvest finantseeritavad kulud seoses maakonnaraamatukoguks oleva rahvaraamatukogu nelja töötaja töötasude ja ülalpidamisega; kogude regulaarse varustatuse teavikutega, lähtuvalt rahvaraamatukogu teeninduspiirkonna elanike arvust; rahvaraamatukogu eripärale vastavad ruumid, sisustuse ja majandamiskulud.
- 6.4.21. Eelnev tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama rahvaraamatukogu olemasolu ja kandma sellega kulud, sh raamatukogu hoone omandi või kasutusõigusega seotud kulud.
- 6.4.22. Kokkuvõttes: kohaliku omavalitsuse üksus peab vajalikul määral omandama või saama kasutusõiguse hoonetele, milles on võimalik pidada rahvaraamatukogu, ning kandma sellega seotud kulud.
- 6.4.23. Spordiseaduse (SpS) § 3 järgi – vallal ja linnal on kohustus määrata kindlaks oma haldusterritooriumil spordiks vajalik maa-ala (p 1); kinnitada spordiorganisatsioonide valla- või linnaeelarvest toetamise tingimused, kord ja taotluste vormid ning vajaduse korral näha ette omaosaluse tingimused toetuse saamiseks (p 2); toetada eelarveliste vahendite olemasolu korral oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd (p 2¹); tagada munitsipaalkoolides tingimused kehalise kasvatuse tundide läbiviimiseks ja soodustada spordiharrastust koolides, spordikoolides ning noorte püsilaagrites (p 3); määrata oma haldusterritooriumil spordi korraldamisega tegelev teenistuja või määrata need ülesanded mõnele teisele valla või linna ametiasutuse teenistujale (p 4); informeerida spordiehitise otstarbe muutmise kavatsusest Kultuuriministeriumi (p 5).

- 6.4.24. On arusaadav, et spordi tegemine eeldab sporditaristu (spordihoone, staadion, ujula, jalgpalli-, korvpalli-, võrkpalli-, tennise- jt spordialade väljakute, jne) omandi või kasutusõiguse olemasolu ning et kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama sporditaristu olemasolu ja kandma sellega seotud kulud. Kuigi SpS ei seo sporditaristu olemasolu kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvuga, on selge, et kui kohaliku omavalitsuse üksus elab kriitiline hulk spordihuvilisi inimesi, peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama sporditaristu olemasolu ja kandma sellega seotud kulud.
- 6.5. **Kokkuvõtte.** Kehtiv õigus paneb kohaliku omavalitsuse üksusele erinevaid sotsiaalse taristu objektidega seotud kohustusi, mille täitmise ulatus ja seetõttu ka nende täitmisega seotud rahalise kulu suurus sõltub kohaliku omavalitsuse territooriumil (või selle teatud piirkonnas) elavate inimeste arvust.

7. Kehtiv õigus ei võimalda panna sotsiaalse taristu objektide ehitamise kulude kandmist detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule.

- 7.1. **PlanS § 131 lõige 1 ei hõlma sotsiaalse taristu objekte, st kohaliku omavalitsuse üksus ei saa nende objektide väljaehitamise kulu detailplaneeringust huvitatud isikule delegeerida.** PlanS § 131 lõike 1 sõnastuse järgi hõlmab see vaid detailplaneeringuga seotud ning avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised. Säte ei võimalda tõlgendust, et kohaliku omavalitsuse üksus ning planeeringust huvitatud isik võiksid halduslepingu sõlmida ka selliste objektide väljaehitamiseks, mis otseselt sätte sõnastusest ei tulene ning on seotud sotsiaalse taristuga, ehk hõlmavad lasteaedade või koolide ehitamist, sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetuseid, vältimatut sotsiaalabi ja muud abi, raamatukogusid või spordi korraldamist jms.
- 7.2. PlanS § 131 lõike 2 muudatus ning § 131 lõige 2¹ lisati planeerimisseadusesse Riigikogus 15.12.2021 vastu võetud planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (Riigikogu XIV koosseisu 378 SE). Selle seaduse eelnõu seletuskirja leheküljel 24 toodu kohaselt, planeerimisseaduse § 131 lõikes 2 nimetatud planeeringulahenduste elluviimisega funktsionaalselt seotud rajatised ei hõlma sotsiaalse taristu objekte.⁴
- 7.3. Seletuskirjas toodud seisukoht on kinnistunud ka kohtupraktikas. Tallinna Ringkonnakohus lahendas asjas nr 3-21-1051 Vaela Arenduse OÜ kaebust Kiili Vallavolikogu otsuse ja korralduse peale, millega viimane kehtestas sotsiaalse infrastruktuuri tasu ning keeldus detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et kaebaja ei soovinud panustada rahaliselt planeeringu elluviimisega seotud investeerimisvajadusse ning arenduse elluviimine võib tekitada kohalikule omavalitsusele kohustusi (sh koolide, lasteaedade jms rajamiseks), mille täitmiseks kohalikul omavalitsusel puuduvad rahalised vahendid. Tallinna Ringkonnakohtu 20.12.2022 otsuse punktis 22 kirjutatakse: „Asja lahendamisel ei oma

⁴ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-362110feefal/planeerimisseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

tähtsust, kas samasugusel kujul tasu võis vastustaja nõuda halduslepingu sõlmimisel või mitte. Ringkonnakohus juhib siiski tähelepanu, et PlanS § 131 lg 2¹ näeb alates 13.01.2022 ette sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud rajatiste väljaehitamiseks ja väljaehitamiseiga seotud kulude kandmises kokkuleppimiseks kohaliku omavalitsuse poolt korra kehtestamise võimaluse. Need kulud on otseselt seotud PlanS § 131 lg-s 2 nimetatud rajatistega ega hõlma muid, üldisi valla kulutusi, mida tuleb kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks teha.

- 7.4. Järelikult, seadusandja tahe ning selle tõlgendus kohtupraktikas on ühene – halduslepinguga saab kohaliku omavalitsuse üksus kohustada detailplaneeringust huvitatud isikut üksnes kitsalt PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kulude katmiseks, kuid mitte sotsiaalse taristu objektidega seotud kulutuste katmiseks.
- 7.5. **Kokkuvõte.** Kohaliku omavalitsuse üksus peab KOKS § 6 alusel kehtestatud ning samuti põhiseadusest otse tulenevate kohustuste täitmiseks tegema rahalisi kulutusi. Nende rahaliste kulutuste suurus sõltub sellest, kui palju elab omavalitsusüksuse territooriumil (või selle osas) elanikke. Olgu selleks kooli- või koolieelse lasteasutuse kohtade tagamine või mistahes muu kohustuse täitmine. Kui detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamiseiga seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks võib kohaliku omavalitsuse üksus PlanS § 131 lõike 2 alusel sõlmida halduslepingu, siis sotsiaalse taristu objektide väljaehitamiseks või väljaehitamiseiga seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks ei ole kehtiva õiguse ning kohtupraktikas kinnistunud seisukoha järgi võimalik omavalitsusüksusel sarnast halduslepingut sõlmida. Selline olukord sekkub oluliselt kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigusesse, kuna tekitab kohaliku omavalitsuse üksusele vältimatuid rahalisi kohustusi, mille täitmiseks ei pruugi kohalikul omavalitsusel rahalisi vahendeid leiduda.

8. Kohaliku omavalitsuse üksuse õigus detailplaneeringu algatamisest keelduda on kehtivas õiguses sätestatud ülemäära kitsalt.

- 8.1. **Sissejuhatus.** PlanS § 128 lg 2 punkti 2 järgi ei algatata detailplaneeringut eelkõige juhul, kui 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.
- 8.2. **PlanS § 128 lg 2 punktis 2 sätestatud keeldumise alus on sätestatud tihedas seoses PlanS § 131 lõikes 1 tooduga.** PlanS § 128 lg 2 punkti 2 eesmärk on anda kohaliku omavalitsuse üksusele õigus keelduda detailplaneeringu algatamisest eelkõige juhul, kui detailplaneeringu elluviimiseks on tarvis välja ehitada PlanS § 131 lõikes 1 sätestatud rajatised, kohalikul omavalitsusüksusel ei leidu selleks ise rahalisi vahendeid ning detailplaneeringust huvitatud isik ei ole nõus halduslepingut taristu väljaehitamiseks või väljaehitamise kulude korvamiseks sõlmima. Samasugust tõlgendust on PlanS § 128 lg 2 punktile 2 omistanud ka kohus – Tallinna Ringkonnakohtu 20.12.2022 otsuses asjas nr 3-

21-1051, punktis 11 kirjutatakse, et PlanS § 128 lg 2 punktis 2 peetakse peasjalikult silmas just PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kulude kandmisega seotud raskusi.

8.3. **Isegi kui PlanS § 128 lg 2 punkt 2 võimaldaks detailplaneeringu algatamisest keelduda sotsiaalse taristu objektide väljaehitamisega seotud kulude tekkimise tõttu, on selle õiguse realiseerimine kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks oluliselt raskendatud, kui mitte võimatu.** Eelmises punktis viidatud Tallinna Ringkonnakohtu lahendi punktides 14, 15 ja 16 selgitab kohus kokkuvõtvalt, et teoreetiliselt on sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise vajaduse tõttu tekkivate kulutuste alusel detailplaneeringu algatamisest keeldumine võimalik, kuid seab sellisele järeltulele jõudmisele kaks peamist eeldust:

- 1) detailplaneeringu kohaste elamuruumide puhul tuleb näidata ära eeldatav elanike arv ja nendega kaasnevate kulude summa ning see, et kohaliku omavalitsuse üksus peab eeldatava elanike arvuga kaasnevaid kulusid kandma;
- 2) kohaliku omavalitsuse üksus peab juba üldplaneeringu kehtestamisel arvestama sellega, et üldplaneeringus näidatud perspektiivsete elamualade ja nende suurusega kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksusele rahalised kohustused.

8.4. Ülal viidatud nõuete täitmine on praktikas väga raske. See eeldab, et kohaliku omavalitsuse üksusel peab PlanS § 128 lg 2 punkti 2 alusel detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuse seisuga olema teada tõsikindel teave järgmiste asjaolude kohta:

8.4.1. Aeg, millal detailplaneeringu kohastesse eluruumidesse saabuvad uued elanikud. Detailplaneeringu algatamise ja detailplaneeringu kohase eluruumi valmimise vahele võib jääda mitu aastat, mistõttu uute elanike saabumise aja arvestamine on raske. PlanS § 140 lg 1 punkt 1 võimaldab detailplaneeringut asuda ellu viima kuni viis aastat pärast selle kehtestamist. Detailplaneeringu alusel väljastatud ehitusluba EhS § 45 võimaldab ehitada veel omakorda viis aastat. Samas võib kehtestatud detailplaneeringu alusel püstitatav arendus valmida ka ühe kalendriaasta jooksul. Seda, kas üldse ning millises tempos detailplaneeringust huvitatud isik detailplaneeringu ellu viib, on täielikult väljaspool kohaliku omavalitsusüksuse kontrolli. Samuti pole kohaliku omavalitsuse üksusel kontrolli selle üle, millise aja jooksul pärast arenduse valmimist inimesed korterid ostavad ning millal neisse sisse kolivad. Omaette küsimus on see, kas detailplaneeringu kohastesse eluruumidesse elama asuvad inimesed registreerivad enda elukohana soetatud korteriomandi või kinnisasja, millest sõltub kohaliku omavalitsuse üksuse maksutulu ning kohustused elanike ees (vt TuMS § 5 lõiked 1 ja 2, KELS § 10 lg 3, PGS § 8, SHS § 5 lg 1).⁵

8.4.2. Uute elanike arv, mis põhineb eelduslikult eluruumide suurusel ja eluruumide tubade arvul. Detailplaneeringu algatamisel ja ka detailplaneeringu kehtestamisel ei ole reeglina teada, kui palju tuleb eluruumide (kortereid) detailplaneeringus märgitud hoonetesse. Seda põhjusel, et PlanS ei nõua, et detailplaneeringus määratakse kindlaks elamus olevate eluruumide, st korterite ja nende tubade arv. Elamus olevate eluruumide, st korterite ja

⁵ Praktikas on levinud, et Tallinnaga piirnevate omavalitsusüksuste elanikud registreerivad end elama Tallinna, et kasutada Tallinna elanikule ette nähtud tasuta ühistransporti.

nende tubade arv määratakse kindlaks ehitusprojektis (vt majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrus nr 97 „Nõuded ehitusprojektile“ §§ 14-17). Kohaliku omavalitsuse üksuse võimalik nõue, et detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik avaldaks juba detailplaneeringu algatamisel detailplaneeringu kohase hoone eluruumide, st korterite ja nende tubade arvu, võib olla vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (vt põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause, PlanS § 1 lg 3 ja HMS 3 lg 1 ning Riigikohtu 09.12.2019 otsus asjas nr 5-18-7, p 124).

- 8.4.3. Uute elanike vanus, tervislik seisund, huvialad ning sotsiaalmajanduslik taust. Näiteks – kui tegemist on lasteaialapsega, siis peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama talle lasteaiakoha. Kui tegemist on koolilapsega, siis peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama talle põhikoolikoha. Kui tegemist on abivajava isikuga, siis peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama talle sotsiaalteenuste osutamise, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise. Kui tegemist on spordihuvilise isikuga, peab kohaliku omavalitsuse üksus tagama sportimisega seotud ülesannete täitmise, sh määrama spordi korraldamisega tegeleva teenistuja. Uute elanike arvust sõltub ka rahvaraamatukogu asutamine.
- 8.5. Eeltoodud tingimusi pole praktikas kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik prognoosida, rääkimata vastava prognoosi tegemisest juba detailplaneeringu algatamise otsustamisel. Kuigi viidatud ringkonnakohtuotsuse punktis 16 heidetakse kohalikule omavalitsusele ette, et see pidanuks kulutuste tekkimist ette nägema juba üldplaneeringu kehtestamisel, siis on selge, et üldplaneeringu menetluses on kohaliku omavalitsuse üksusel veel raskem eeltoodud muutujaid hinnata.
- 8.6. **Kokkuvõte.** PlanS § 128 lg 2 punkti 2 sõnastus ei võimalda kohaliku omavalitsuse üksusel jätta detailplaneeringut algatamata põhjusel, et sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise kulude kandmiseks puudub võimalus ning detailplaneeringust huvitatud isik keeldub selliseid kulusid kandmast. Samas, kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole nii üldplaneeringu kui ka detailplaneeringu menetlemisel võimalik (isegi umbkaudselt) prognoosida omavalitsusüksusesse elama asuvate elanike arvu, nende vanust, tervislikku seisundit, huvialasid, sotsiaalmajanduslikku tausta ega sedagi, millal nad omavalitsusüksusesse elama asuksid või kas nendelt tasutavad maksud hakkaksid laekuma kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Iga elanikuga kaasneb aga omavalitsusüksuse eelarvele surve, mille suurust ning seda, millise kohaliku omavalitsuse üksuse kohustusega see surve on seotud, pole võimalik prognoosida. PlanS § 128 lg 2 punkti 2 kohaldamine eeldab aga, et kohaliku omavalitsuse üksusel oleks selliste kulude suurus ning arendatavate sotsiaalse taristu objektide koosseis täpselt teada, vastasel juhul ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsust põhjendada. Teisisõnu – PlanS § 128 lg 2 punkti 2 rakendamine sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise seotud kuludega seonduvalt on praktikas teostamatu.

9. Kohaliku omavalitsuse üksusel puudub õigus kehtestada sotsiaalse taristu tasu

- 9.1. **Sissejuhatus.** PS § 157 lõike 2 järgi on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. See eeldab, et sotsiaalse taristu tasu kehtestamise õigus tuleneks kohaliku omavalitsuse üksusele otse seadusest.
- 9.2. **Kehtiv õigus ei luba kehtestada sotsiaalse taristu tasu.** Riigikohus leidis 30.10.2018 otsuses asjas nr 5-18-2, p 37, et põhiseaduse § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga ja et põhiseaduse § 157 lõige 2 lubab kohalikul omavalitsuse üksusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi üksnes seaduse alusel. Riigikohus on 21.02.2017 otsuses asjas nr 3-3-1-48-16, punktides 45-47 kirjutanud, et ühtegi kohalikku maksu ei saa kehtestada ilma, et see oleks seaduses eraldi sätestatud. Riigikohtu järjepidevas praktikas on sama põhimõtet rakendatud mistahes avalik-õigusliku rahalise kohustuse tarvis (Riigikohtu 08.06.2010 otsus asjas nr 3-4-1-1-10, punktid 55-56; Riigikohtu 22.12.2000 otsus asjas nr 3-4-1-10-00, punktid 20-21).
- 9.3. Sotsiaalse taristu tasu (nagu leidis ka Tallinna Ringkonnakohus 20.12.2022 otsuses asjas nr 3-21-1051, punktid 19-20) on avalik-õiguslik rahaline kohustus ning selle kehtestamine detailplaneeringust huvitatud isiku suhtes oleks õiguspärane vaid juhul, kui selle kehtestamise alus tuleneks seadusest (eelkõige KoMS-st). Kuna seaduses ei ole sedasorti avalik-õigusliku rahalise kohustuse panemist detailplaneeringust huvitatud isikule sätestatud, ei saa kohaliku omavalitsuse üksus sellist kohustust sätestada.
- 9.4. **Kokkuvõtte.** Sotsiaalse taristu tasu oleks avalik-õiguslik rahaline kohustus, mille kehtestamise õiguslik alus saab tuleneda üksnes seadusest. Kohaliku omavalitsuse üksusel puudub seega õigus kehtestada sotsiaalse taristu tasu, sh küsida detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikult detailplaneeringu algatamise otsustamisel või hiljem detailplaneeringu menetluses sotsiaalse taristu tasu.

10. Olukord, kus: (a) kehtiv õigus paneb kohaliku omavalitsuse üksusele konkreetsed rahalised kohustused seoses sotsiaalse taristu objektidega; (b) kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigust kehtestada sotsiaalse taristu tasu; ja (c) kohaliku omavalitsuse üksus ei saa piirata rahaliste kohustuste tekkimist (nt detailplaneeringu algatamisest keeldumisega) ega kanda sotsiaalse taristu objektide kulu edasi detailplaneeringust huvitatud isikule, riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduse § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

- 10.1. **Sissejuhatus.** Eespool juba välja toodu kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus korraldada muu hulgas lasteaedade ja koolide pidamist, sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamist ning raamatukogude ja spordiga seotut. Nende kohustuste ulatus sõltub otseselt sellest, kui palju ja kus elab omavalitsusüksuse territooriumil enim inimesi. Nende kohustuste täitmine on hõlmatud PS § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigusega.

- 10.2. Riigikohus selgitas 14.10.2015 otsuses asjas nr 3-4-1-23-15, p 72, et PS § 154 lõige 1 näeb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni ning et tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed.
- 10.3. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust võib piirata kohaliku elu küsimuse omavalitsusele kohustuslikuks tegemine, aga ka (kohustusliku või vabatahtliku) omavalitsusliku ülesande täitmiseks vajalike õigusnormide kehtestamata jätmine, samuti piisavate rahaliste vahendite tagamata jätmine (vt Riigikohtu 06.12.2022 otsus asjas nr 5-22-5, p 48). Kiili Vallavolikogu arvates riivab kohaliku omavalitsuse üksuse PS § 154 lõikes 1 toodud enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt ka olukord, kus:
- 1) kohaliku omavalitsuse üksus peab kandma sotsiaalse taristu objektide kulu;
 - 2) kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole võimalust kanda sotsiaalse taristu objektide kulu osaliselt või täielikult edasi detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule;
 - 3) kohaliku omavalitsuse üksusel puudub võimalus kehtestada sotsiaalse taristu tasu;
 - 4) kohaliku omavalitsuse üksuse võimalus kontrollida sotsiaalse taristu objektide kulu tekkimist, sh vältida sellise kulu tekkimist, näiteks keeldudes eluruume ettenägeva detailplaneeringu algatamisest sisulisel põhjusel, st põhjusel, et detailplaneeringu elluviimisega kaasneb sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise tekkiv kulu, on praktikas problemaatiline kui mitte võimatu;
 - 5) kohaliku omavalitsuse üksus peab juba perspektiivseid elamualasid ette nägeva üldplaneeringu kehtestamisel arvestama üldplaneeringu järgsetest perspektiivsetest elamualadest tulenevate rahaliste kohustustega, mis on problemaatiline kui mitte võimatu.
- 10.4. Igal juhul on selge, et uute elanike lisandumisega kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumile kaasnevad sotsiaalse taristu objektide järele varasemast suurema vajaduse tõttu kohaliku omavalitsuse üksusele lisakulutused. Selgusetu on vaid see, kui suured täpselt need kulutused ühe elaniku kohta saavad olema, kuna detailplaneeringu koostamise algatamise otsustamisel ei ole võimalik ette näha, kes, kui palju ning millal täpselt omavalitsusüksuse territooriumile elama asub. Kuigi rahalise kohustuse tekkimise asjaolu on selge, siis ei saa kohaliku omavalitsuse üksus praegu kehtiva planeerimisseaduse alusel mitte kuidagi kanda nende sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise seonduvaid kulutusi edasi detailplaneeringust huvitatud isikule, nii nagu see on võimalik PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kulutuste puhul. Samuti puudub kohaliku omavalitsuse üksusel efektiivne võimalus detailplaneeringu kehtestamisest (näiteks PlanS § 128 lg 2 punkti 2 alusel) keelduda. Seetõttu tekib olukord, kus rahaliste kulutuste kandmise kohustuse tekkimine on väljaspool kohaliku omavalitsuse üksuse kontrolli ning vältimatu.
- 10.5. Eeltoodu tõttu on Kiili Vallavolikogu hinnangul põhjendatud väita, et:

- 1) olukord, kus kehtiv õigus võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel sõlmida halduslepingu üksnes PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud, st detailplaneeringukohaste ja planeerimislahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks ning mitte sotsiaalse taristu objektide väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks, on vastuolus PS § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigusega;
- 2) olukord, kus ühelt poolt sotsiaalse taristu objektid panevad kohaliku omavalitsuse üksusele rahalised kohustused ja kus teiselt poolt kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole õigust kehtestada sotsiaalse taristu tasu ega piirata (nt detailplaneeringu algatamisest keeldumise kaudu) uute elanike saabumist kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumile riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse üksuse PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõigust. Teisisõnu – vastuolus PS § 154 lõikega 2 on olukord, kus kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole võimalik avalik-õigusliku rahalise kohustusena sätestada sotsiaalse taristu tasu.

11. Alternatiivselt palub Kiili Vallavolikogu Riigikohtult tunnistada põhiseadusvastaseks õigustloova akti andmata jätmine.

- 11.1. Alternatiivselt, st kui Riigikohus leiab, et PlanS § 131 lõike 2 ja § 128 lg 2 punkti 2 puhul põhiseadusvastasust ei esine, palub Kiili Vallavolikogu Riigikohtul tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti andmata jätmine, mis võimaldaks kohaliku omavalitsuse üksusel panna sotsiaalse taristu objektidega seotud kohustustest kandmine (mh halduslepingu alusel) kulutuste kandmine detailplaneeringust huvitatud isikule. Samuti palub Kiili Vallavolikogu sel juhul tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigusloova akti andmata jätmine, mis võimaldaks kohaliku omavalitsuse üksusel keelduda detailplaneeringu menetluse algatamisest olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksusel puudub võimalus sotsiaalse taristu objektide ehitamise või nendega seotud teenuste osutamisega seotud kohustustest tekkivate kulude kandmiseks ja detailplaneeringust huvitatud isik keeldub neid kulusid kandmast.
- 11.2. Maksude (ka kohalike maksude) kehtestamise pädevus on Riigikogul ning kohaliku omavalitsusüksuse võimalus kehtestada enda haldusterritooriumil uut maksu on piiratud KoMS §-s 5 toodud loeteluga (vt PS § 157 lõige 2). Sotsiaalse taristu objektidega seonduvat tasu selles nimekirjas ei leidu. Praegusel hetkel kehtib olukord, kus ühelt poolt on kohalikul omavalitsusel kohustus sotsiaalse taristu objektide väljaehitamiseks ning nendega seotud teenuste osutamiseks, kuid teiselt poolt ei ole kohalikul omavalitsusel kehtiva õiguse alusel mingit võimalust suurendada enda tulubaasi, et sotsiaalse taristu objektidega seonduvaid kulusi kanda.
- 11.3. Põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus saada piisavalt raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. See õigus nõuab, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise üldine tase peab olema vastavuses kohalikule omavalitsusele pandud ülesannete mahuga (vt Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 65). Selle järelduse kahjuks räägib Riigikohtu praktikas korduvalt väljendatud seisukoht, et kuna

omavalitsusüksuse täidetavate kohalike ülesannete rahastamist tuleb vaadata kogumis, ei pea uue omavalitsusliku ülesande kehtestamine või olemasoleva ülesande reformimine automaatselt tähendama kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi suurenemist ning sellest ei saa ka teha järeldust omavalitsusüksuse kulude suurenemise või omavalitsusüksuse rahastamise põhiseadusvastasuse kohta (vt Riigikohtu 08.02.2022 otsus asjas nr 5-21-18, p-d 33 ja 35; Riigikohtu 06.12.2022 otsus asjas nr 5-22-5, p-d 66 ja 67).

- 11.4. Ühelt poolt piiratud kohaliku omavalitsuse üksuse võimalus maksubaasi suurendamiseks ning teiselt poolt vältimatud kulutused sotsiaalse taristu objektidega tekitavadki olukorra, kus kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole võimalik sotsiaalse taristu objektidega seotud kohustusi nõuetekohaselt täita. Ühelt poolt ei pea Kiili Vallavolikogu põhiseadusvastaseks talle sotsiaalse taristu objektidega seotud kohustuste panemist. Teiselt poolt, PS § 154 lõike 1 valguses, kuid mööndes kohalike maksude loetelu laiendamise nõudmise lubamatust (*mutatis mutandis* Riigikohtu üldkogu 21.02.2017 otsus asjas nr 3-3-1-48-16, punktid 44-49; Riigikohtu 19.11.2010 otsus asjas nr 3-1-1-89-10, p 13), on Kiili Vallavolikogu hinnangul põhiseadusega vastuolus sellise õigustloova akti andmata jätmise, mis ei võimalda sotsiaalse taristu objektidega seotud kulutuste kandmise kohustuse panemist detailplaneeringust huvitatud isikule või jätta detailplaneering algatamata olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksusel pole piisavalt rahalisi vahendeid sotsiaalse taristu objektide elluviimiseks ning ka detailplaneeringust huvitatud isik nende elluviimise kulude kandmisest keeldub.
- 11.5. **Kokkuvõtte.** Kiili Vallavolikogu hinnangul järeldub eelnevast, et kohaliku omavalitsuse üksusel peab PS § 154 lõikest 1 tulenevalt olema võimalus omada võimalust lisaks PlanS § 131 lõike 1 kehtivas sõnastuses nimetatud kulutuste katteks sõlmida haldusleping ka sotsiaalse taristu objektide kulude katteks ning omada võimalust keelduda detailplaneeringu algatamisest olukorras, kus detailplaneeringust huvitatud isik ei nõustu sotsiaalse taristu objektide väljaehitamise või väljaehitamise seotud kulude täieliku või osalise kandmisega. Selliste normide kehtestamata jätmise on Kiili Vallavolikogu hinnangul põhiseadusvastane.

IV KOKKUVÕTE

12. Kiili Vallavolikogu palub Riigikohtul tunnistada õigustloova akti andmata jätmise (osas, milles see puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse kehtestatavaid avalik-õiguslikke kohustusi) või õigustloova akti vastavad sätted (osas, milles need puudutavad PlanS § 131 lõiget 2 ning PlanS § 128 lg 2 punkti 2) põhiseadusega vastuolus olevaks käesoleva taotluse alguses toodud palvepunktides märgitud ulatuses.

Lugupidamisega,

(allkirjastatud digitaalselt)

Marek Vainola
Kiili Vallavolikogu esimees

Lisatud:

1. Kiili Vallavolikogu 17.06.2021 otsus nr 21;
2. Kiili Vallavolikogu 21.11.2024 istungi protokoll;
3. Kiili Vallavolikogu 21.11.2024 otsus nr 21.