



Õiguskantsler

Ülle Kullör
IBE Estonia OÜ
ylle.kullor@ibe-estonia.ee

Teie 20.04.2018

Meie 22.06.2018 nr 7-5/180474/1802894

Planeeringust huvitatud isiku sotsiaalse taristu arendamise kohustus

Austatud Ülle Kullör

Palusite selgitada, kas kohaliku omavalitsuse ametnik võib määrata planeeringu vastuvõtmise eeldusena või planeeringu elluviimisel isikule sotsiaalobjektide rahastamise kohustust.

Kohalik omavalitsus määrab oma organite ja ametnike pädevuse, lähtudes seadusest ja määrusest ([haldusmenetluse seadus](#) (HMS) § 8 lg 2). Seega otsustab vald või linn ise, kelle pädevuses on toimingute tegemine või haldusakti andmine.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lg 2 kohaselt otsustab kohaliku omavalitsuse pädevusse antud küsimused volikogu, kes võib nende lahendamise edasi volitada nii valla- või linnavalitsusele kui ka muule kohaliku omavalitsuse struktuuriüksusele või ametnikule. Edasi ei või volitada üksnes neid küsimusi, mis on seaduse kohaselt volikogu ainupädevuses (KOKS § 22 lg 1).

Kohaliku omavalitsuse planeerimistegevust korraldab linn või vald ([planeerimisseadus](#) (PlanS) § 4 lg 1). Seadused täpsustavad mõnel juhul ka seda, kes on pädev menetlustoimingut tegema või haldusakti andma. Nii näiteks võib kohaliku omavalitsuse üld- ja eriplaneeringuid algatada ja kehtestada volikogu (KOKS § 22 lg 1 p-d 31-32; PlanS § 77, § 91 lg 1, § 96 lg 1, § 122 lg 1), kuid detailplaneeringut üldiselt valla- või linnavalitsus (PlanS § 139 lg 1).

Kohalik omavalitsus võib oma ülesannete täitmist korraldada halduslepinguga. Selle lepingu sõlmimise üldine volitus tuleneb [halduskoostöö seadusest](#) (HKTS). Nimelt võib volikogu volitada halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsust (HKTS § 9). Ka HMS lubab üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmida halduslepingu (HMS § 95 ja § 97). Kui lepinguga ei anta üle avaliku võimu volitust, ei reguleerita kolmandate isikute õigusi ega kohustusi ja kui kohalikku omavalitsust ei vabastata tema kohustustest, võib halduslepingu asemel sõlmida ka tsiviilõigusliku lepingu (HKTS § 3 lg 4).

Märkisite oma avalduses, et seadused ei näe ette sotsiaalobjektide rahastamise kohustuse üleandmist halduslepingu alusel. Kuigi PlanS § 131 käsitleb halduslepingu sõlmimist avalikult kasutatavate rajatiste (teed, tehnorajatised, haljastus jmt) kohta, ei tähenda see, et oleks keelatud sõlmida lepingut ka muude objektide ehitamiseks või rahastamiseks. Kohalik omavalitsus saab

Õiguskantsleri Kantselei

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

sõlmida kokkuleppeid ka muude objektide kohta, see nähtub nii Riigikohtu praktikast¹, HKTS §-st 9 kui ka HMS §-st 97.

Kokkuleppe sõlmimise õigus ei tähenda seda, et kohalik omavalitsus võiks isikutelt meelevaldselt nõuda panust sotsiaalse taristu ehitamiseks. Kohalik omavalitsus peab tagama isikute õigused ja vabadused ([Eesti Vabariigi põhiseadus](#) § 14). See ei väljendu üksnes avalike teenuste pakkumises, vaid ka kohustuses arvestada planeerimismenetluses kõigi menetlusosaliste õigustega. Planeerimismenetlus on avaliku võimu teostamise vahend ja selles tuleb järgida õiguse üldpõhimõtteid ning seaduste nõudeid.

Hoolimata sellest, kas arendajaga sõlmitud lepingut nimetatakse võlaõiguslikuks lepinguks või halduslepinguks, on selle sõlmimine haldusmenetlus. Sellise lepingu objekt on olemuslikult kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmine – see võib väljenduda nii rahalises panuses kohaliku omavalitsuse eelarvesse, kui ka konkreetsetes tegudes, nagu näiteks avaliku teenuse osutamiseks vajaliku ehitise rajamises või selleks vajaliku maa üleandmises. Ka on see leping haldusakti andmise ehk planeeringu kehtestamise otsuse eeltingimus ja seda ei saa käsitleda planeerimismenetlusest eraldi.

Riigikohus on selgitanud, et detailplaneeringu algatamise otsustamisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus. Isik ei saa eeldada, et tema huvides planeering alati algatatakse, küll aga saab ta nõuda, et haldusorgan kaaluks tema taotlust läbi vaadates tema huve². Kohalik omavalitsus peab kaaluma, milliseid kohustusi peab võtma huvitatud isik lepinguga, kui kohalik omavalitsus seab sellise lepingu sõlmimise planeeringu algatamise eeltingimuseks. Sotsiaalse taristu arendamise kohustus tuleb määratleda igal konkreetsel juhul eraldi ja see kohustus peab piirduma planeeringu elluviimiseks vajalike kulutustega.

Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Niisiis tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada konkreetse juhtumi kõigi oluliste asjaoludega. Iga kord, kui kavatakse sõlmida leping planeeringu elluviimiseks, tuleb kohalikul omavalitsusel need asjaolud välja selgitada, kogudes vajaduse korral selleks tõendeid omal algatusel (HMS § 6). Ennekõike tähendab see, et kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise ettepanekut läbi vaadates kõigepealt tuvastama, millised kulutused võivad kaasneda detailplaneeringu täitmisega. Alles siis saab ta huvitatud isikuga kokku leppida kulutuste katmise tingimused³.

Niisiis ei pea kohalik omavalitsus kehtestama õigusakti, mis näeks ette tingimused (rahalist või mitterahalist panust) sotsiaalse taristu arendamiseks. Samas ei ole omavalitsusel õigusakti puudumise tõttu õigust esitada planeeringust huvitatud isikule meelevaldseid nõudmisi. Kõik nõuded peavad olema põhjendatud ja lähtuma korrektselt teostatud kaalutusõigusest.

Täpsem regulatsioon võib küll suurendada õigusselgust, otsuste tegemise läbipaistvust ja vähendada vaidlusi, kuid sellise regulatsiooni puudumine ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik probleeme ennetada ja lahendada ning seetõttu ei saa regulatsiooni täpsustamist põhiseaduse alusel nõuda. Regulatsiooni täpsustamine on õiguspoliitiline valik ja selle üle otsustab Riigikogu.

Teie kirjades tõstatatud küsimus on oluline ja arendajate kohustuste kohase määra ning sotsiaalsesse taristusse panustamise viisi osas puudub ühtne arusaam. Kaalume sellele ka Riigikogu tähelepanu juhtida.

¹ RKHKo-d 19.05.2010, [3-3-1-26-10](#), p 15; 28.10.2010, [3-3-1-37-10](#), p 12.

² RKHKo-d 06.11.2002, [3-3-1-62-02](#), p 10; 27.01.2010, [3-3-1-79-09](#), p 13.

³ RKHKo 19.05.2010, [3-3-1-26-10](#), p 14.

Loodetavasti on neist selgitustest abi ja tänan kogemuste jagamise eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407 Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee
Vallo Olle 693 8445 vallo.olle@oiguskantsler.ee