



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 01.06.2015 nr 4-3-99-15

Meie 14.07.2015 nr 9-2/150858/1503135

**Arvamus Jõelähtme Vallavolikogu taotlusel algatatud
põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-23-15**

Austatud Riigikohtu esimees

Riigikogu võttis 28.01.2015 vastu uue planeerimisseaduse. See seadus jõustus 01.07.2015.

Jõelähtme Vallavolikogu pöördus Riigikohtu poole taotlusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks või kehtetuks planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*¹) § 131 ja/või § 133 ja/või § 140 lõiked 3 ja 4 ja/või tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks õigusnormi(de) andmata jätmise, millega fikseeritaks:

- a) planeerimisseaduse §-is 131 sätestatud kohalikule omavalitsusele pandavate kohustuste kuulumine kas omavalitsuslike või riiklike kohustuste hulka;
- b) planeerimisseaduse §-is 131 sätestatud kohustuste täitmise finantseerimisega seonduv;
- c) milline isik peab milliste rahaliste vahendite arvel välja ehitama riigi eriplaneeringuga ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga seonduvad rajatised (eelkõige kohalikud teed).

Palusite õiguskantslerilt arvamust planeerimisseaduse põhiseaduspärasuse kohta.

Analüüsinud Jõelähtme Vallavolikogu taotluse kontekstis asjakohaseid planeerimisseaduse sätteid, leidis õiguskantsler, et

Jõelähtme Vallavolikogu taotlus on lubatav;

planeerimisseadus ei ole taotluses toodud osas põhiseadusega vastuolus ning et seadusandja ei ole konkreetses asjas põhiseaduse kohaselt nõutavaid sätteid põhiseaduse vastaselt andmata jätnud.

Järgnevalt on toodud õiguskantsleri seisukoha õiguslikud põhjendused. Õiguskantsler ei taotle asja lahendamist suulises menetluses.

¹ Käesolevas arvamuses viidatakse 01.07.2015 jõustunud planeerimisseadusele kui lihtsalt planeerimisseadusele. Kui peetakse silmas enne 01.07.2015 kehtinud planeerimisseadust, siis märgitakse seda eraldi.

1. Taotluse lubatavus

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) § 7 alusel on Riigikohus pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud *PSJKS* §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. *PSJKS* § 7 võimaldab kohalikul omavalitsusel vaidlustada ka seaduse andmata jätmist.

2. Kohtuasja aluseks oleva taotluse on esitanud Jõelähtme Vallavolikogu. Taotluses on Jõelähtme Vallavolikogu väitnud, et *PlanS* § 131 ja/või § 133 ja/või § 140 ning lisaks nende õigusnormide kehtestamata jätmine, mis reguleeriksid eriplaneeringutes ning detailplaneeringutes ettenähtud rajatiste väljaehitamist ja selle rahastamist, riivavad kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatise. Täpsemalt väidab Jõelähtme Vallavolikogu, et ülalviidatud sätted või nende puudumine on vastuolus põhiseaduse (edaspidi *PS*) §-st 154 tulenevate kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. *PlanS* § 131 osas tõstatab Jõelähtme Vallavolikogu ka küsimuse sätte õigusselgusest, viidates, et sätte ebamäärasus ei võimalda kohalikul omavalitsusel oma kohustuste mahtu piisavalt selgelt ette näha ning kohustuste täitmiseks vajaminevaid kulutusi planeerida. Seeläbi seob Jõelähtme Vallavolikogu taotluses väidetavad õigusselguse probleemid kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide küsimusega. Seadusandja peab õigusselguse põhimõttega arvestama ka kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel².

3. Seda arvesse võttes saab Jõelähtme Vallavolikogu põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust pidada lubatavaks.

2. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute küsimused

4. Jõelähtme Vallavolikogu hinnangul on planeerimisseadus vastuolus põhiseaduse §-ga 154, kuna ei sätesta, kes ja milliste rahaliste vahendite arvel peaks välja ehitama riigi eriplaneeringus ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringus ette nähtud ehitistega seonduvad rajatised (eelkõige kohalikud teed). Nimelt tuleneb *PlanS* § 43 lõikest 1 (riigi eriplaneeringu puhul) ning *PlanS* § 111 lõikest 1 (kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul), et vastavate planeeringute detailsete lahendustega lahendatakse ehitusõiguse määramise kõrval ka muud *PlanS* § 126 lõikes 1 nimetatud asjakohased ülesanded. *PlanS* § 126 lg 1 p 4 järgi on üheks planeeringuga lahendatavaks ülesandeks detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine.

5. Planeerimisseaduse eesmärk on eeskätt reguleerida ruumilise planeerimise küsimusi. Sellest lähtuvalt sisaldab planeerimisseadus peaasjalikult planeerimise põhimõtteid ning nõudeid planeerimismenetlusele (*PlanS* § 1 lg 2). Piiratud mahus sisaldab planeerimisseadus ka nõudeid planeeringu elluviimisele (*PlanS* § 1 lg 2). See ei tähenda siiski, et planeerimisseadus peakski sisaldama iga planeeringuliigi lõikes põhjalikku regulatsiooni planeeringutes ette nähtud ehitiste välja ehitamise kohta. Nii nähtub ka [eelnõu seletuskirjast](#), et planeeringu elluviimisele ei ole vajalik sätestada väga põhjalikke reegleid, sest need võivad tuleneda juba ehitusseadustikust. Samuti võib eelnõu seletuskirjast välja lugeda, et planeerimisseaduses sätestatud planeeringu elluviimise nõuetena on seadusandja peamiselt silmas pidanud neid norme, mis reguleerivad

² RKPJKo 06.01.2015, nr [3-4-1-34-14](#), p 33.

planeeringute ülevaatamise kohustust, elluviimise lepinguid ning planeeringute kehtetuks tunnistamist ja muutmist.³

6. Sellest lähtuvalt võib asuda seisukohale, et planeerimisseadust ei saa pidada põhiseadusega vastuolevaks üksnes seetõttu, et planeerimisseadus ise ei sätesta kõikehõlmavalt ja üksikasjalikult, kellel on kohustus välja ehitada ühes või teises (eri)planeeringus ette nähtud ehitised ning kuidas jagunevad vastavate objektide ehitamiseks vajaminevad kulud erinevate riigi, kohalike omavalituste ja planeeringust huvitatud erinevate isikute vahel. Selles osas tuleb planeerimisseadust paratamatult mõista ja tõlgendada koostoimes teiste seadustega.

7. Planeeringute elluviimine on piisavalt reguleeritud PlanS §-s 4. PlanS § 4 lg 2 loetleb planeerimisalase tegevuse korraldajad (kelleks on vastavalt pädevusele Siseministeerium või muu valitsusasutus, maavanem või kohaliku omavalitsuse üksus) ning sätestab nende ülesanded. Planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesandeks on planeeringute koostamise korraldamise kõrval ka kehtestatud planeeringu järgimine, ülevaatamine ja selle elluviimine osas, mis puudutab planeerimisalase tegevuse korraldajale õigusaktiga pandud ülesannete täitmist (PlanS § 4 lg 2 p 6). PlanS § 6 p 11 sätestab, et planeeringu elluviimine on tegevus, mille eesmärgiks on planeeringus sätestatu realiseerimine ning planeeringulistest nõuetest kinnipidamise tagamine. Eelnevast tulenevalt lasub riigi eriplaneeringute elluviimise üldine kohustus PlanS § 27 lg 7 järgi Siseministeeriumil või vajaduse korral riigikaitse ja julgeoleku valdkonda puudutavates küsimustes vastava valdkonna valitsusasutusel; kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute elluvijaks on tulenevalt PlanS § 95 lõikest 6 kohaliku omavalitsuse üksus.

8. Kohustus planeeringu elluviimiseks, s.t realiseerida planeeringus sätestatu, ei tähenda siiski, et riik või kohalik omavalitsus peaks välja ehitama kõik planeeringus ette nähtud objektid, sh need, mis teenivad selgelt planeeringust huvitatud era(õigusliku) isiku huve. Kohustuse taolisele piirangule viitab PlanS § 4 lg 2 p 6 viimane lauseosa.⁵

9. Planeerimisseadust tõlgendades ei ole välistatud seegi, et planeeringu elluviimiseks vajalikud konkreetsed tegevused (sh nende elluviija) ja tegevuste järjekord kehtestatakse koos ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu kehtestamise otsusega (PlanS § 3 lg 6⁵).

10. Arvestades eeltoodut, ei tuvastanud õiguskantsler planeerimisseaduse riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringute regulatsiooni vastuolu põhiseadusega.

3. Detailplaneeringute küsimused

11. Detailplaneeringute kontekstis on PlanS § 131 osas eelkõige küsimus kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete ja kohalikule omavalitsusele pandud riiklike ülesannete eristamises ning eelnevaga seonduvalt selles, kas kohalikule omavalitsusele on ülesannete täitmiseks tagatud piisav rahastus. Taotluse kohaselt raskendab vastavate ülesannete eristamist ja kohalikule omavalitsusele pandud kohustuste mahu kindlaksmääramist sätte õigusselgusetu sõnastus ja määratlemata õigusmõistete kasutamine.

³ [Planeerimisseaduse eelnõu \(571 SE\) seletuskiri, lk 9](#). Tuleb siiski nentida, et ehk mõnevõrra erandlikult reguleerib detailplaneeringute kohta käiv PlanS § 131 ka detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamist.

⁴ Tuleb tähele panna, et PlanS § 4 lg 2 p 6 käib üldiselt kõikide planeeringuliikide – sh eraisikute huvides koostatavate planeeringute –, mitte üksnes riigi ja kohalike omavalitsuste eriplaneeringute elluviimise kohta.

⁵ Vt ka 04.11.2014 [Riigikogu majanduskomisjoni istungi protokoll](#) nr 246, lk 3.

⁶ PlanS § 27 lg 10 järgi on riigi eriplaneering ehitusprojekti koostamise alus. PlanS § 95 lg 8 järgi on kohaliku omavalitsuse eriplaneering ehitusprojekti koostamise alus.

12. Esmalt tuleb vastata küsimusele, kas PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 loetletud ülesandeid tuleks pidada kohaliku omavalitsuse olemuslikeks ülesanneteks, mille seadusandja on kohalikule omavalitsusele kohustuslikuks teinud, või kohalikule omavalitsusele pandud riiklikeks kohustusteks. Sellele järgnevalt saab hinnata näiteks seda, kas kohustuse panemisel tulnuks seadusandjal PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt otsustada ka selle kohustusega seotud kulude finantseerimine riigieelarvest.

Võimaliku õiguselgusetuse hindamisel tuleb planeerimisseadust mõista ja tõlgendada koostoimes teiste (reguleerimisesemest lähtuvalt) asjakohaste seadustega. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust rikkuva põhiseadusvastase õiguselgusetusega on tegemist eelkõige juhul, kui planeerimisseaduse pinnalt kerkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka teiste õigusaktide regulatsiooni arvesse võttes ning selline selgusetus takistab kohalikul omavalitsusel oma seadusest tulenevaid kohustusi määratleda ning täita.

3.1. Kohustuste olemus, nende piiritlemine ja üleandmine

13. Nii PlanS § 131 lõikes 1 toodud planeeringu koostamise korraldaja ehk kohaliku omavalitsuse kohustusi kui ka PlanS § 131 lõikes 3 toodud kohustusi tuleb pidada kohaliku omavalitsuse olemuslikeks kohustuseks.

14. Sisuliselt sarnane kohustus sisaldus juba kuni 30.06.2015 kehtinud ehituseaduses, mille § 13 sätestas, et detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.⁷ Riigikohus leidis 16.01.2007 tehtud otsuses [3-4-1-9-06](#)⁸ kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) toona kehtinud § 6 lõikeid 1 ja 3 tõlgendades, et ehitusseaduse §-s 13 sätestatud kohustused on käsitatavad olemuslikult omavalitsuslike ülesannetena, mille täitmine on kohalikule omavalitsusele seadusega kohustuslikuks tehtud.

15. Hoolimata PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 toodud ülesannete mõnevõrra laiemast loetelust⁹ võrreldes sellega, mida Riigikohus käsitles otsuses [3-4-1-9-06](#), ning ka võrreldes alates 01.07.2015 jõustunud *KOKS* § 6 lg 1 redaktsiooniga¹⁰, on need ülesanded siiski oma eesmärgilt, loomult ja funktsioonilt seostatavad (ehk isegi samastatavad) juba eelviidatud ülesannetega ning seetõttu käsitatavad olemuslikult omavalitsuslike. Kuigi PlanS § 131 ei sätesta ise sõnaselgelt, kas tegemist on omavalitsuslike või riiklike ülesannetega, on vastus sellele küsimusele siiski piisava selgusega tuletatav *KOKS* § 6 lõigete 1 ja 3 toel planeerimisseaduse tõlgendamise teel. Asjaolu, et konkreetne säte ise ülesannete täpsemat liigitust ei määra, ei muuda seda sätet iseenesest põhiseadusvastaseks.

⁷ PlanS § 131 seosele kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseaduse §-ga 13 viitab ka eelnõu seletuskiri, põhjendades vajadust tuua vastav kohustus ehitusseadusest planeerimist käsitlevasse seadusesse asjaoluga, et avalikult kasutatava tee jms väljaehitamise võimalikkus peab olema selge juba planeerimismenetluses. – [Planeerimisseaduse eelnõu \(571 SE\) seletuskiri](#), lk 168.

⁸ RKPJKo 16.01.2007, nr [3-4-1-9-06](#), p 20.

⁹ PlanS § 131 lg 1 nimetab kohustust ehitada välja teega seonduvad rajatised ning tehnoarajatised; PlanS § 131 lg 3 sätestab kohustuse tagada, et planeeringualalt oleks juurdepääs avalikult kasutatavale teele ning et muid avalikes huvides olevaid tehnoarajatisi oleks võimalik nende otstarbe kohaselt kasutada; samuti kohustuse tagada tagatud ühendus ühisveevärgi ja -kanaliseerimisega, kui planeeringuala jääb ühisveevärgi ja -kanaliseerimise arendamise piirkonda.

¹⁰ *KOKS* § 6 lg 1 01.07.2015 jõustunud redaktsioonis on kohaliku omavalitsuse teede ja linnatänavate korrashoiu kõrval ära toodud ka valla ja linna teede ehitamine.

16. Mis puutub võimalikku õigusselgusetusse PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 toodud ülesannete eristamisel ning küsimusse, kas ka PlanS § 131 lõikes 3 toodud ülesandeid saab kohalik omavalitsus halduslepinguga üle anda, siis nähtub sätete endi sõnastusest ning seaduse eelnõu seletuskirjast, et PlanS § 131 lg 1 käsitleb avalikuks kasutamiseks mõeldud rajatise detailplaneeringuala sees ning PlanS § 131 lg 3 (tehno)rajatise, mis ühendavad planeeringuala ülejäänud kohaliku omavalitsuse taristuga. Viimaste osas on seadusandja eesmärk olnud vältida olukordi, kus kohalik omavalitsus annab oma kohustused planeeringust huvitatud isikule üle ka konkreetselt detailplaneeringualast väljapoole jäävate rajatiste osas.¹¹ Seonduvalt PlanS § 131 lõigete 1 ja 3 väidetava õigusselgusetusega kasutatud mõistete sisu ja sellega seonduvalt kohaliku omavalitsuse kohustuste ulatuse määratlemisel tuleb möönda, et planeerimisseadus ise ei defineeri kõiki seaduses kasutatud mõisteid (nt avalikuks kasutamiseks ette nähtud tehnorajatised). Ometi on nende mõistete sisu võimalik teisi õigusakte (nt asjaõigusseadust), planeerimisseaduse seletuskirja ning vastavate sätete üldist eesmärki – tagada planeeringualal planeeringu elluviimise järgselt terviklik ja toimiv elukeskkond, sh toimivad ühendused planeeringuala välise piirkonnaga – arvesse võttes võimalik piisava arusaadavusega sisustada. Seejuures jääb kohalikele omavalitsustele kohustuste ulatuse määramisel ning nende elluviimisel kaalutlusruum, mis võimaldab lähtuda kohalikest oludest ning vajadustest (nt otsustamisel kui ulatuslik haljastus avalikult kasutatavatele aladele rajada; mis tüüpi välisvalgustust kasutada jms). Õiguskantsler ei pea käesolevas arvamuses vajalikuks kõigi PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 käsitletud mõistete sisu ja kohustuste ulatuse kohta üksikasjalikke õiguslikke selgitusi anda.

17. Kuivõrd [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus](#) (edaspidi *EhSRS*) ei sätesta PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 sätestatud omavalitsuslike kohustuste jõustumisele eraldi tähtaega tuleb eeldada nende kohustuste jõustumist koos seaduse jõustumisega. PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 sätestatud kohuste näol ei ole tegemist (kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduses sätestatud) planeeringute menetlemist käsitlevate normidega EhSRS § 1 lg 1 mõttes, vaid planeeringute elluviimist reguleerivate sätetega. Samas võib asuda seisukohale, et sõltumata 01.07.2015 jõustunud planeerimisseaduses sätestatust, oli ja on nimetatud sätetes toodud ülesannete näol tegemist kohalike omavalitsuste olemuslike kohustustega. Liiatigi ei mõjuta 01.07.2015 jõustunud planeerimisseadus juba varem kehtestatud detailplaneeringute kehtivust (EhSRS § 2) ega menetletud või alles menetluses olevate detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingute kehtivust. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjas on siiski viidatud planeeringu koostamise korraldaja (s.t detailplaneeringute puhul kohaliku omavalitsuse) kaalutlusõigusele planeerimismenetlus lõpetada, kui ta leiab, et menetletav planeering ei ole õigusaktide muutmise tõttu enam tulevikus elluviidav¹².

¹¹ [Planeerimisseaduse eelnõu \(571 SE\) seletuskiri](#), lk 168–170.

¹² [Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu \(572 SE\) seletuskiri](#), lk 3.

18. Käsitledes PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 nimetatud ülesannete täitmise kohalikule omavalitsusele kohustuslikuks muutmist, võib asuda seisukohale, et see piirab kohaliku omavalitsuse iseseisvust kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, olemata siiski PS § 154 lõikega 1 vastuolus. Nimetatud piirang teenib kaalukast avalikust huvist lähtuvat eesmärki tagada kohaliku elanikkonna jaoks terviklik, täisväärtuslik ja toimiv elukeskkond inimeste igapäevaseks elutegevuseks vajalike või seda toetavate avalikult kasutatavate hüvede olemasolu näol.¹³ Kohustusega kaasnev riive ei ole ülemäärane, kuivõrd seadus jätab kohalikele omavalitsustele arvestatava kaalutlusruumi. Nii on kohalikul omavalitsusel võimalik sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga leping, millega nimetatud isik võtab kohustuse PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamisega seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks (PlanS § 131 lg 2). Olukorras, kui detailplaneeringu koostamine ei ole kohalikule omavalitsusele mõnest muust õigusaktist tulenevate (avalikke huve teenivate) kohustuste täitmiseks nõutav, peaks kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamisele asudes igal juhul hindama, kas tal jagub vahendeid planeeringute elluviimiseks oma kohustuste lõikes. Seda eriti siis, kui planeeringuala paikneb olemasolevast asustusest ja taristust kaugel ning vajalikud ühendused tuleb alles välja ehitada. Kui aga detailplaneeringust huvitatud isik keeldub kohaliku omavalitsuse PlanS § 131 lõikes 1 loetletud kohutusi enda kanda võtmast ja vastavaid kulutusi tegemast, on kohalikul omavalitsusel võimalik detailplaneeringut mitte algatada (PlanS § 128 lg 2 p 2) või hiljem juba algatatud detailplaneeringu koostamine lõpetada (PlanS § 129 lg 1 p 1).

19. Jõelähtme Vallavolikogu tõstatab taotluses PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustuste võimaliku vastuolu teiste seadustega eelkõige osas, mis puudutab üldhuviteenustega liitumise tasusid ja liitumislepingute sõlmimist. Õiguskantsleri hinnangul tuleb PlanS § 131 toodud kohutusi sisustada eelkõige lähtuvalt nende eesmärgist ning tõlgendada neid koostoimes teiste asjakohaste seadustega.

PlanS § 131 mõtte 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 vajalikud ühendused ja üldhuviteenuste pakkumiseks vajalik taristu puudub. Planeerimisseaduse eesmärk ei ole asuda reguleerima teiste asjakohaste seaduste (nt elektrituruseadus, maagaasiseadus, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus) kohaldamisalasse kuuluvaid küsimusi (nt ettevõtja ja tarbija vaheliste liitumislepingute sõlmimine). Seetõttu tuleb PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 toodud kohutusi õiguskantsleri hinnangul tõlgendada koostoimes muude asjakohaste seadustega ning mõista nende kohustuste (geograafilist ja rahalist) ulatust niivõrd kuivõrd see ei ole vastuolus teiste, valdkonnaspetsiifiliste taristu väljaehitamist käsitlevate õigusaktidega.

¹³ Vt sisuliselt sama lähenemine RKPJKo 16.01.2007, nr [3-4-1-9-06](#), p 22–26.

Eeltoodu taustal võib PlanS § 131 lõikes 1 mainitud kohustust olla võimalik tõlgendada eelkõige kui kohustust tagada detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamine, mida on võimalik täita ka (ehitus- vms)teenust pakkuvate ettevõtjatega vastavaid (tsiviilõiguslikke) lepinguid sõlmides. PlanS § 131 lõike 3 osas on – seaduse eelnõu seletuskirjale tuginedes – silmas peetud detailplaneeringuala välise alaga ühendatuse tagamist esmajoones planeerimismenetluslike vahenditega (nt PlanS § 126 lõikes 1 loetletud servituutide seadmine ja olemasoleva või kavandatava tee avalikult kasutatavaks teeks määramise vajaduse märkimine; planeeringukohaste ülesannete elluviimiseks sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine) ning seejärel planeeringu elluviimiseks vajalike haldusaktide (nt sundvalduse seadmine) andmise teel¹⁴.

20. Jõelähtme Vallavolikogu on taotluses viidanud ka sellele, et PlanS § 131 lõikes 2 viidatud võimalus, mille kohaselt võib planeeringu koostamise korraldaja detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks, on vastuolus põhiseadusega põhjusel, et selline regulatsioon tegelikkuses ei tööta. Taotluses on kirjeldatud praktilisi raskusi, mis kaasnevad nimetatud halduslepingute sõlmimise ja elluviimisega. Õiguskantsleri arvates ei tingi loetletud praktilised keerukused (nt sobiva ja usaldusväärse arendaja leidmisel; läbirääkimiste pidamisel; riski osas, et arendaja ei suuda lepingus kokku lepitud ellu viia) iseenesest PlanS § 131 lõike 2 põhiseadusvastasust. Kõnealuse halduslepingu sõlmimine omavalitsuslike ülesannete üleandmiseks on kohaliku omavalitsuse võimalus, mitte kohustus – PlanS § 131 lõikest 1 lähtuva eeldusena on detailplaneeringuala vajaliku avalikuks kasutamiseks ette nähtud taristu väljaehitamine esmajoones kohaliku omavalitsuse enda ülesanne. Mis puutub halduslepingu sõlmimise aega, siis on planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas märgitud, et see on teadlikult jäetud lahtiseks¹⁵.

21. Eelnevale tuginedes ei ole PlanS § 131 lõiked 1 ja 3 kohaliku omavalitsuse olemuslike ja riiklike kohustuste eristamise, omavalitsuslike ülesannete üleandmise võimaluse ning õiguselguse argumentide valguses põhiseadusega vastuolus.

3.2. Rahastuse küsimused

22. Jõelähtme Vallavolikogu hinnangul on PlanS § 131 lõiked 1 ja 3 põhiseadusega vastuolus ka põhjusel, et riik ei ole kohalikele omavalitsustele taganud neis sätetes ettenähtud ülesannete täitmiseks piisavat rahastust. Jõelähtme vald viitab eelkõige neist sättest tulenevate täiendavate ülesannete kohustuslikuks muutmisele võrreldes kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseadusega. Sisuliselt on see küsimus õigustloova(te) akti(de) andmata jätmisest, mis näeks(id) kohalike omavalitsuste kohustuste täitmiseks ette piisava raha¹⁶.

¹⁴ [Planeerimisseaduse eelnõu \(571 SE\) seletuskiri](#), lk 170.

¹⁵ [Planeerimisseaduse eelnõu \(571 SE\) seletuskiri](#), lk 168.

¹⁶ Vt RKÜKo 16.03.2010, nr [3-4-1-8-09](#), p 69: „Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eeldab, et riik looks omavalitsuslike ülesannete rahastamiseks süsteemi, mis oleks kohane ja tagaks kohalike ülesannete piisava rahastamise. Järelikult saab kõnealuse õiguse rikkumine tuleneda üksnes sellistest normidest (või nende andmata jätmisest), mis reguleerivad (või mille andmata jätmise tõttu ei reguleerita vajalikul määral) omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi. Siia kuuluvad ka normid või nende puudumine, millest tingituna osutub kohalike ülesannete rahastamine konkreetses omavalitsusüksuses ebapiisavaks.”

23. Olles eelnevalt tuvastanud, et PlanS § 131 lõiked 1 ja 3 käsitlevad kohaliku omavalitsuse olemuslikke kohustusi, langeb ära vajadus hinnata rahastamise küsimust PS § 154 lg 2 teise lause valguses, mis nõuab seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmist riigieelarvest. Niisiis taandub küsimus sellele, kas kohalikule omavalitsusele on tagatud õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks PS § 154 lõike 1 kohaselt.

24. PS § 154 lg 1 järgi peab kohalikele omavalitsusüksustele olema tagatud raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, hõlmates nii kohalikele omavalitsustele kohustuslikuks tehtud ülesandeid kui vabatahtlikke omavalitsuslike ülesandeid. Teisisõnu on PS § 154 lg 1 rikkumisega tegemist siis, kui omavalitsuslike ülesannete rahastatus langeb konkreetses omavalitsusüksuses allapoole minimaalset vajalikku taset.¹⁷ Minimaalselt vajaliku rahastuse nõue ei tähenda veel, et konkreetne (ajaliselt kõige hiljem lisandunud) kohustust ettenägev norm ise rikub õigust piisavatele rahalistele vahenditele ainuüksi põhjusel, et see muudab mõne konkreetse kohaliku ülesande täitmise omavalitsusüksustele kohustuslikuks või suurendab muul viisil omavalitsuslike ülesannete täitmise kulusid.¹⁸

25. Õiguskantsler mõnab, et Eesti õiguskorras esineb jätkuvalt kitsaskohti osas, milles omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem ei võimalda piisava selgusega eristada omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eraldatavat taha riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavast rahast. Taoline võimaliku iseseisva rikkumisena käsitatav olukord ei anna aga alust pelgalt oletusel põhinevaks järeltuleks (või automaatseks eelduseks), et kohalikule omavalitsusele ei ole mõne konkreetse omavalitsusliku ülesande minimaalses mahus täitmiseks tagatud piisavalt raha.

26. Jõelähtme Vallavolikogu ei ole oma taotluses väitnud ega toonud tõendeid selle kohta, et kohalikul omavalitsusel puudub raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks minimaalselt vajalikus mahus või et Jõelähtme valla rahastuse tase langes nõutavast tasemest allapoole pärast PlanS § 131 lõiget 1 ja 3 sätestatud kohustuste jõustumist.

27. Siinkohal tuleb viidata juba eespool punktis 18 käsitletud ajaolule, et PlanS § 131 lõiget 1 ja 3 sätestatud kohustused ei ole kohalikule omavalitsusele möödapääsmatud. Kohalikul omavalitsusel on võimalik oma ülesannete täitmiseks vajaliku raha nappusel jätta detailplaneering algatamata või lõpetada selle koostamine; samuti on kohalikul omavalitsusel võimalik sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga haldusleping, millega huvitatud isik võtab kohustuse detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks.

28. Sellest lähtuvalt võib asuda seisukohale, et seadusandja ei ole jättnud Jõelähtme vallale PlanS § 131 lõiget 1 ja 3 tulenevate omavalitsuslike ülesannete täitmise piisavat rahastamist tagavaid sätteid põhiseadusvastaselt andmata.

¹⁷ RKÜKo 16.03.2010, nr [3-4-1-8-09](#), p 65–68, 89.

¹⁸ Samas, p 69. Samas lahendis on Riigikohus asunud ka seisukohale, et selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis eristaksid omavalitsusüksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast, põhiseadusvastaseks tunnistamine ei anna veel iseenesest alust mõnd konkreetset sätet, mis kohalike omavalitsuste rahastust vähendab, põhiseadusvastaseks lugeda. – Samas, p 95.

3.3. Kooskõlastamise kohustus

29. Jõelähtme Vallavolikogu hinnangul on PlanS §-s 133 ja PlanS § 140 lõigetes 3 ja 4 sätestatud detailplaneeringu ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse eelnõu valitsusasutustega kooskõlastamise kohustus vastuolus PS §-ga 154.

30. Kohustus kooskõlastada detailplaneering ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse eelnõu asjakohaste valitsusasutustega võib riivata kohaliku omavalitsuse PS §-st 154 lähtuvat enesekorraldusõigust oma territooriumi kasutuse planeerimisel. Olukorras, kus kooskõlastusest tuleb kohaliku omavalitsuse jaoks siduv keeld jääb kavandatav planeering – mis iseenesest võib teenida nii planeeringust huvitatud isiku kui ka kohaliku omavalitsuse huve – kehtestamata.

31. Detailplaneeringu ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse eelnõu kooskõlastamise nõuet ei saa abstraktselt hinnates pidada põhiseadusvastaseks. Taoline kooskõlastamise nõue võib teenida olulisest avalikust huvist kantud eesmärki (nt looduskaitse¹⁹, muinsuskaitse, riigikaitse vms vallas).²⁰ Detailplaneeringu kooskõlastamise osas ei saa kooskõlastav asutus detailplaneeringu kehtestamist väärata mis tahes põhjusel – siduv on üksnes selline kooskõlastuse andmisest keeldumine, milles kooskõlastav asutus viitab vastuolule õigusakti või üldplaneeringuga (PlanS § 133 lg 3).

32. Kooskõlastuse kohustuses tuleneva enesekorraldusõiguse riive intensiivsust leevendab ka asjaolu, et kohalikul omavalitsusel on võimalik kooskõlastuse andmata jätmist halduskohtumenetluse seaduse § 44 lõigete 4 ja 5 alusel vaidlustada, kui 1) akt või toiming rikub väidetavalt kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi või 2) akt või toiming takistab või raskendab oluliselt kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist.²¹

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Merike Saarmann 6938414
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

¹⁹Nt teenib ranna või kalda ehituskeeluvöönd ranna või kalda kaitse eesmärki, milleks on looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine. Looduskaitseaduse § 40 sätestab kohaliku omavalitsuse kohustuse taotleda ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamiseks Keskkonnaameti nõusolekut, mille saamiseks tuleb esitada vastavalt asjaoludele kas üldplaneering või detailplaneering.

²⁰ Sarnane kooskõlastamise kohustus tulenes ka kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse §-st 17.

²¹ Vt RKHKo 16.01.2014, nr [3-3-1-41-13](#), p 14.