



Õiguskantsler

Kaupo Rätsepp
Harku Vallavalitsus
harku@harku.ee

Teie 31.10.2013 nr 11.1-1/4585

Meie 21.03.2014 nr 7-5/131204/1401311

**Soovitus hea halduse tava järgimiseks
Detailplaneeringust huvitatud isiku kaasamine sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse**

Lugupeetud vallavanem

Teile teadaolevalt alustasin menetlust Harku valla tegevuse kontrollimiseks, kuna minu poole pöördus avaldaja, kes kaebas selle üle, et Harku vald nõuab isikutelt tasu detailplaneeringute algamisel.

Olles analüüsinud minule esitatud avaldust, Teie vastust minu teabe nõudmisele ja asjassepuutuvaid õigusnorme, teatan, et menetluse tulemusena ei tuvastanud ma avaldaja õiguste rikkumist.

Menetluse käigus minule teatavaks saanud teabe põhjal pean siiski vajalikuks teha Harku Vallavalitsusele soovitus hea halduse tava järgimiseks tulevikus. Täpsemalt soovitan:

- 1. nõuda detailplaneeringust huvitatud isikult Harku Vallavolikogu 31.05.2012 määruse nr 8 „Harku valla ehitusmäärus“ § 16 lõikes 5 nimetatud lepinguga sotsiaalse infrastruktuuri rahastamises osalemist üksnes siis, kui detailplaneeringu elluviimise tõttu on tõepoolest vaja täiendavalt investeerida sotsiaalsesse infrastruktuuri;**
- 2. lähtuda detailplaneeringust huvitatud isikult nõutava panuse määratlemisel konkreetse planeeringu elluviimiseks vajalikest investeeringutest.**

Oma seisukohta ja soovitusi põhjendan järgmiselt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

Minu poole pöördus avaldaja, kes märkis, et Harku vald nõuab 8628 eurot isikutelt, kes soovivad detailplaneeringuga muuta krundi sihtotstarvet (ennekõike määrata krundi uueks sihtotstarbeks elamumaa). Volikogu otsus, kas algatada detailplaneering või mitte, sõltub avaldaja sõnutsi muu hulgas sellest, kas isik, kes taotleb detailplaneeringuga krundi sihtotstarbe muutmist, on eelnimetatud summa maksmisega nõus.

Pöördusin Teie poole teabe nõudmisega, et saada avaldusaluse asja lahendamiseks vajalikku teavet.¹ Teie vastuskirja² kohaselt ei ole minu poole pöördunud avaldaja esitanud Harku Vallavalitsusele detailplaneeringu koostamise ettepanekut. Samuti pole Harku vald selgitanud avaldajale kirjalikult detailplaneeringu algatamise tingimusi.

Ometi viitasid Teie selgitused sellele, et Harku vald siiski nõuab detailplaneeringust huvitatud isikutelt osalemist sotsiaalse infrastruktuuri rajamises ülalviidatud summa ulatuses. Nimelt märkisite minule esitatud vastuskirjas, et Harku vald teeb kõigi temale esitatud detailplaneeringu algatamise taotluste puhul ettepaneku sõlmida Harku Vallavolikogu 31.05.2012 määruse nr 8 „Harku valla ehitusmäärus“ (edaspidi: *ehitusmäärus*) § 16 lõikes 5 nimetatud leping ning planeeringu koostamisest huvitatud isik peab igal juhul selle lepingu sõlmima. Reeglina on planeeringu koostamisest huvitatud isik kõnealuse lepinguga kohustatud tellima ja rahastama detailplaneeringu koostamist, omal kulul ehitama välja planeeringu kohase tehnilise infrastruktuuri, tasuma Harku vallale sotsiaalse infrastruktuuri tasu 8628 eurot iga planeeritava elamuühiku kohta ning sõlmima enne planeeringu kehtestamist notariaalse kokkuleppe planeeringuga moodustatavate sotsiaalmaa või transpordimaa sihtotstarbega kinnistute vallale tasuta võõrandamiseks.

Seejuures pidasite aga oluliseks märkida, et sõltuvalt planeeringu koostamise ettepanekust võib ehitusmääruse § 16 lõikes 5 nimetatud lepinguga määrata kindlaks üksnes poolte õigused ja kohustused detailplaneeringu koostamisel ja koostamise rahastamisel vastavalt planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 10 lõikele 6. Kõnealuse lepingu täpne sisu sõltub eelkõige asjaolust, kas vajalik tehniline infrastruktuur on planeeritaval alal või selle läheduses juba olemas või on planeeringust huvitatud isik kohustatud kandma kulutusi selle väljaehitamisel. Samuti sõltub lepingu täpne sisu planeeringust huvitatud isiku ja vallavalitsuse vahel peetavatest lepingueelsetest läbirääkimistest. Ühtlasi pole Harku Vallavolikogu alates kehtiva ehitusmääruse jõustumisest teinud otsust jätta detailplaneering algatamata põhjusel, et planeeringust huvitatud isik ei olnud nõus sõlmima ehitusmääruse § 16 lõikes 5 nimetatud lepingut.

Lisasite oma vastuskirjale ka koopiad kahest ehitusmääruse § 16 lg 5 alusel sõlmitud lepingust, millega detailplaneeringust huvitatud isik kohustus tasuma Harku vallale sotsiaalse infrastruktuuri tasu enne detailplaneeringuga kavandatud hoonetele ehituslubade väljastamist. Nende lepingute kohaselt määratakse kõnealuse tasu suurus kindlaks lepingus sätestatud kindla summa ja planeeritavate elamuühikute korrutisena.

Teie selgituste kohaselt peab planeeringu koostamisest huvitatud isik detailplaneeringu algatamise eeltingimusena endale võtma kohustuse maksta tulevikus sotsiaalse infrastruktuuri tasu juhul, kui planeeringuga kavandatakse uusi elamuühikuid. Sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõutakse eesmärgiga vähendada detailplaneeringuga kavandatavatest täiendavatest elamuühikutest ja uute elanike lisandumisest tulenevat negatiivset mõju valla eelarvele. Näiteks võib Teie hinnangul valla sotsiaalse infrastruktuuri kulude suurenemise üheks põhjuseks olla uute koolimajade ja lasteaedade ehitamise vajadus. Sellest lähtudes märkisite, et sotsiaalse infrastruktuuri tasu võib kasutada näiteks lasteaia või koolimaja rajamiseks vajaliku maa soetamiseks või rentimiseks, olemasolevate lasteaedade või koolimajade laiendamiseks, uute rühmade loomiseks ning uue lasteaia või koolimaja ehitamiseks.

¹ Õiguskantsleri Kantselei 24.09.2013 kiri nr 7-5/131204/1304078.

² Harku Vallavalitsuse 31.10.2013 kiri nr 11.1-1/4585.

Sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise õigusliku alusena nimetate oma vastuskirjas ehitusmääruse § 16 lõiget 5 ning Harku Vallavolikogu 01.03.2011 määrust nr 7 „Harku valla arengukava aastani 2037” (edaspidi: *arengukava*).³ Teie selgituste kohaselt on kõnealuse rahalise kohustuse suurus kindlaks määratud arengukavaga, mis tugineb Harku valla üldplaneeringu alusuuringule „Harku valla üldplaneeringu mõju valla eelarvele“ (edaspidi: *alusuuring*).⁴

Selgitasite, et kui planeeringust huvitatud isik ei ole enne detailplaneeringu algatamist nõus sõlmima lepingut, millega ta võtab endale kohustuse tasuda tulevikus vallale sotsiaalse infrastruktuuri tasu, langetab vallavolikogu vastava kaalutusotsuse detailplaneeringu algatamise või algatamata jätmise kohta. Nimetatud rahalise kohustuse mittevõtmine võib aga Teie hinnangul olla aluseks detailplaneeringu algatamisest keeldumisele vastavalt ehitusmääruse § 16 lõike 8 punktile 6. Samas võib vallavolikogu detailplaneeringu siiski algatada, kui planeeringust huvitatud isik on sotsiaalsesse infrastruktuuri nõus panustama mõnel muul viisil. Nii võib Teie vastuskirja kohaselt huvitatud isiku toetus sotsiaalse infrastruktuuri arendamiseks ja vastava negatiivse mõju kompenseerimiseks olla mitterahaline: nt lasteaia või koolimaja rajamiseks vajaliku maa vallale tasuta üleandmine.

Viimasena selgitasite, et tänase päeva seisuga puudub vallavalitsusel praktika kõnealuse tasu maksmise kohta, sest detailplaneeringud, mille puhul on algatamise eelselt sõlmitud kokkulepe sotsiaalse infrastruktuuri tasu maksmise kohta, ei ole veel kehtestamiseni jõudnud. Sellest tulenevalt puudub ka praktika olukorra kohta, kus poolte vahel on sõlmitud ehitusmääruse § 16 lõike 5 kohane leping, mis sisaldab muuhulgas huvitatud isiku kohustust sotsiaalse infrastruktuuri tasu maksmise kohta, kuid hilisemalt antud kohustust ei täideta. Teie arvates võib taolise juhtumi korral vallavolikogu kaaluda detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist.

2. Õiguskantsleri seisukoht

Laias plaanis puudutab avaldusalune asi küsimust, kas ja millises ulatuses võib kohalik omavalitsus kaasata nn sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamisse detailplaneeringust huvitatud isikut ehk detailplaneeringu taotlejat PlanS § 10 lg 6 ja ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 13 tähenduses (edaspidi: *huvitatud isik*). Minu kitsam ülesanne on aga esmalt võtta seisukoht, kas Harku vald on rikkunud avaldaja õigusi.

Ehitusmääruse § 16 lõikest 5 tulenevalt sõlmib vallavalitsus huvitatud isikuga kirjaliku lepingu, millega määratakse kindlaks poolte õigused ja kohustused muu hulgas sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri väljaehitamisele kaasnevate kulutuste hüvitamisel. Ehitusmäärus ei reguleeri seda, kuidas need kohustused konkreetsetes lepingus valla ja huvitatud isiku vahel jagunevad. Teie selgitustest nähtuvalt võib aga selles lepingus sisalduda huvitatud isiku kohustus maksta nn sotsiaalse infrastruktuuri tasu. Ehitusmääruse § 16 lõigete 4 ja 5 ning sama paragrahvi lõike 8 p 6 koostoimest järeldan, et kõnealune leping sõlmitakse pärast detailplaneeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamist vallavalitsusele ning enne detailplaneeringu algatamist vallavolikogus.

Kinnitasite, et avaldaja ise ei ole pöördunud detailplaneeringu algatamise ettepanekuga Harku Vallavalitsuse poole. Järelikult ei ole avaldaja isik, kellega on sõlmitud või kellega lähiajal

³ Arengukava kehtiv redaktsioon on vastu võetud Harku Vallavolikogu 26.09.2013 määrusega nr 19 „Harku Vallavolikogu 31. märtsi 2011 määruse nr 7 „Harku valla arengukava aastani 2037” muutmise“. Kehtiv arengukava on internetis kättesaadaval: <http://www.harku.ee/et/arengukavad>.

⁴ Tarmo Peterson. Harku valla üldplaneeringu uuringu alusuuring „Harku valla üldplaneeringu mõju eelarvele“. Internetis kättesaadaval: <http://vana.harku.ee/.files/3174.pdf>.

sõlmitakse ehitusmääruse § 16 lõikes 5 sätestatud leping. Seetõttu ei ole mul võimalik ka tuvastada, et Harku vald oleks rikkunud avaldaja õigusi, nõudes temalt sotsiaalse infrastruktuuri tasu, mille õiguspärasust ta minule esitatud avalduses kontrollida palus.

Lisaks järdan Teie vastuskirjast, et siiani puudub veel järjepidev praktika küsimuses, kuidas kaasata huvitatud isikuid nn sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamisse (sh sotsiaalse infrastruktuuri tasu nõudmise osas). Vallavalitsusel pole ka tüüpolepingut, millest nähtuks tavapäraselt ehitusmääruse § 16 lg 5 alusel sõlmitud lepingus sätestatu. Minu teabe nõudmisele esitatud vastusele lisasite üksnes koopiad kahest lepingust, millega planeeringust huvitatud isik oli endale võtnud kohustuse maksta sotsiaalse infrastruktuuri tasu enne detailplaneeringuga kavandatud hoonetele ehituslubade väljastamist. Samuti polnud Harku Vallavolikogu teabe nõudmisele vastamise hetkel keeldunud detailplaneeringu algatamisest põhjusel, et huvitatud isik ei ole nõus sõlmima ehitusmääruse § 16 lõikes 5 nimetatud lepingut, milles ta kohustub Harkule vallale maksma sotsiaalse infrastruktuuri tasu.

Siinkohal märgin, et avaldusaluses asjas ei analüüsi ma Teie vastuskirjale lisatud konkreetsete lepingute ja nendega seotud planeerimismenetluse õiguspärasust. Seda seetõttu, et ÕKS § 19 lg 1 kohaselt on igaühel õigus esitada minule avaldus *oma õiguste kaitseks*. Minule teadaolevalt puudub aga avaldajal seos nimetatud lepingutega ning ükski vastavatest planeerimismenetlustest puudutatud isikutest ei ole minule avaldust esitanud.⁵

Ometi pean Teie vastuskirjas märgitust lähtudes vajalikuks üldistatud tasemel käsitleda küsimust, kas ja millises ulatuses võib Harku vald kaasata huvitatud isikuid sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamisse. Seda põhjusel, et Teie vastuskirjas väljendatud seisukoha järgi peaks huvitatud isik ehitusmääruse § 16 lõikes 5 nimetatud lepingu järgi üldreeglina tasuma Harku vallale sotsiaalse infrastruktuuri tasu 8628 eurot iga planeeritava elamuühiku kohta. Siinjuures selgitan, et minu järgnev seisukohavõtt nimetatud tasu küsimise kohta on suunatud tulevikku, sest nagu märgitud, ei saa väljakujunenud halduspraktikaks lugeda kahe lepingu sõlmimist, milles kõnealune tingimus sätestatud on.

Harku valla arengukavast⁶ tulenevalt on Harku vallal plaan kaasata arendajaid ehk detailplaneeringust huvitatud isikuid sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamisse. Täpsemalt märgib arengukava seoses planeeringutegevusega (punkt 2.3.1), et seda tuleb teha Harku valla üldplaneeringu alusuuringus toodud suuruses. Nimetatud alusuuringus leitakse, et ühe eluaseme kohta kulub sotsiaalse infrastruktuuri ehituseks 135 000 krooni (ehk ca 8628 eurot).⁷ Samuti täpsustab arengukava, et huvitatud isikute panustamine sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamisse on ette nähtud juhul, „kui detailplaneeringu realiseerimisega kaasneb olukord, mis ei ole olulises osas vastavuses valla arengukavaga ja/või mis seab ohtu valla poolt sotsiaalse infrastruktuuri mitteolemasolu või seisukorra tõttu valla ülesannete täitmise või ei arvesta sotsiaalse arengu pikaajaliste suundumuste ja vajadustega“.⁸

Möönan, et valdadel ja linnadel on õigus sõlmida enne detailplaneeringu algatamist haldusleping, millega delegeeritakse mõned kohaliku omavalitsuse ülesanded huvitatud isikutele.

⁵ Vt ka ÕKS § 23 lg 4, mille kohaselt peab isik, kes esitab avalduse teise isiku esindajana, lisama avaldusele esindusõigust tõendava dokumendi. Avaldusaluses asjas minu poole pöördunud isik ei märkinud minule esitatud avalduses, et ta esindab kedagi, ega esitanud minule ka esindusõigust tõendavaid dokumente.

⁶ Arengukava on ennekõike kohaliku omavalitsuse interne õigusakt, mis vahetult ei loo, muuda ega lõpeta õigusi ja kohustusi haldusväliste isikute jaoks. Vt nt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37¹ lg 2, mille kohaselt on arengukava koos eelarvestrateegiaga aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve koostamisel, kohustuste võtmisel, varaga tehingute tegemisel, investeeringute kavandamisel ning investeeringuteks toetuse taotlemisel.

⁷ Alusuuringu lk 15 ja 18.

⁸ Arengukava lk 27.

Esiteks võimaldab PlanS § 10 lg 6 kohalikul omavalitsusel sõlmida huvitatud isikuga haldusleping planeeringu koostamise korraldamise osaliseks üleandmiseks. Muu hulgas võib selles lepingus ette näha, et detailplaneeringu koostamise rahastamise kohustus on huvitatud isikul.⁹ Teiseks lubab ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 13 kohalikul omavalitsusel sõlmida detailplaneeringu taotlejaga kokkuleppe, kus määratakse detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise rahastaja.¹⁰ Riigikohtu seisukoha järgi võib kohalik omavalitsus eelnevalt lähtudes detailplaneeringu taotlejaga kokku leppida ka sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamises ja rahastamises.¹¹ Ka on Riigikohus pidanud põhimõtteliselt lubatavaks seda, et näiteks olukorras, kus detailplaneeringu taotleja ei ole nõus EhS § 13 nimetatud tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel puudub selleks võimalus, võib kohalik omavalitsus põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest.¹²

Leian aga, et EhS § 13 ning sellele sättele antud Riigikohtu tõlgendused ei anna kohalikule omavalitsusele üldist volitust nõuda enda äranägemise järgi määratletud suuruses rahalist panust sotsiaalse infrastruktuuri jaoks kõigilt huvitatult isikutelt.

Nimelt on Riigikohus selgitanud, et detailplaneeringu algatamise otsustamisel on kohalikul omavalitsuse kaalutusõigus. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.¹³ Leian, et samamoodi peab kohalik omavalitsus kaaluma, milliseid kohustusi peab endale võtma huvitatud isik EhS § 13 nimetatud lepinguga, kui kohalik omavalitsus seab sellise lepingu sõlmimise planeeringu algatamise eeltingimuseks.

Nimetatud kaalutusõigust teostades peab kohalik omavalitsus vastavalt haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 4 lõikele 2 arvestama konkreetse juhtumi olulisi asjaolusid. Vastavalt HMS §-le 6 tuleb kohalikul omavalitsusel need asjaolud iga kord, kui kavatakse sõlmida EhS § 13 nimetatud leping¹⁴, välja selgitada ning ja vajaduse korral koguda selleks tõendeid oma algatusel. Ennekõike tähendab see seda, et kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise ettepaneku läbivaatamisel kõigepealt tuvastama, millised kulutused võivad kaasneda detailplaneeringu täitmisega. Alles siis saab kohalik omavalitsus huvitatud isikuga läbi rääkida kulutuste katmise tingimused.¹⁵

Eelnevalt lähtudes olen seisukohal, et need kulutused, milles osalemist huvitatud isikult nõutakse, peavad vastama *detailplaneeringule või olema sellega otseselt seotud*.¹⁶ Ehk teisisõnu öeldes võib huvitatud isikult nõuda osalemist sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamises üksnes siis, kui kohalik omavalitsus tuvastab detailplaneeringu taotluse läbivaatamisel, et kavandatud

⁹ RKHKo 24.10.2007 nr 3-3-1-51-07, p 11.

¹⁰ Vt ka RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 33.

¹¹ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 15. Selles kohtuasjas nõudis kohalik omavalitsus huvitatud isikult rahalist panust lasteaia või spordihoone ehitusse. Vt ka RKHKo 28.10.2010, nr 3-3-1-37-10, p 12; RKHKo 04.03.2014, nr 3-3-1-96-13, p 16: On oluline, et kõik kokkulepped eeltoodud küsimustes saavutatakse detailplaneeringu algatamise staadiumis (vt selles küsimuses lisaks ka RKHKo 24.10.2007, nr 3-3-1-51-07, p 11).

¹² RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14.

¹³ RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 10; RKHKo 27.01.2010, nr 3-3-1-79-09, p 13.

¹⁴ EhS § 13 alusel sõlmitav leping on haldusleping, vt RKEKm 06.12.2011, nr 3-3-4-2-11, punktid 7-9.

¹⁵ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14.

¹⁶ Ka arengukavas märgitu, mida osundas ülalpool, näeb minu hinnangul ette seda, et huvitatult isikutelt nõutakse sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamisse panustamist üksnes piiratud juhtudel, nt siis kui olemasolevad haridusastuste hooned ei suuda rahuldada detailplaneeringu elluviimise tagajärjel suurenevat kohaliku omavalitsuse elanikkonda.

planeeringu elluviimise tõttu on tõepoolest vaja täiendavalt investeerida sotsiaalsesse infrastruktuuri. Ennekõike on minu hinnangul sellise olukorraga tegemist juhul, kui planeeringualal on tõenäoliselt oodata kohaliku omavalitsuse elanike arvu märkimisväärset ja hüppelist kasvu.¹⁷

Samuti leian, et huvitatud isikult nõutav panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse tuleb määratleda igal konkreetsel juhtumil eraldi ning see peab põhinema konkreetse planeeringu elluviimiseks vajalikel investeeringutel. Nimetatud panuse määratlemisel ei saa minu hinnangul võtta aluseks ainuüksi arvutusi, mis on toodud arengukavas ja Teie vastuses viidatud alusuuringus. Seda põhjusel, et alusuuring on koostatud 2010. aasta andmete põhjal, mis on väga üldistatud kujul projitseeritud tulevikku.¹⁸ Asjaolu, kas ja millises ulatuses nõuab konkreetse detailplaneeringu elluviimine investeeringuid sotsiaalsesse infrastruktuuri, saab aga kõige varasemalt tuvastada hetkel, kui huvitatud isik esitab planeeringu algatamise ettepaneku.

Soovitan Teil eelöeldust lähtuda, kui peate tulevikus huvitatud isikuga läbirääkimisi ehitusmääruse § 16 lõikes 5 nimetatud lepingu üle. Palun Teil hiljemalt 30.04.2014 teada anda, kuidas Harku vald kavatseb minu soovitusse ellu viia.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Harku Vallavolikogu

Kaarel Eller 6938426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

¹⁷ Vrd RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 15.

¹⁸ Vt nt alusuuringu lk 4: „Nii tulude, kui ka kulude osas teostatakse planeeringu aegse eelarve (2007 ja osalt 2010 a.) tulude/kulude analüüs ja prognoosanalüüs lähtuvalt üldplaneeringuga kavandatavast situatsioonist.“ Samuti nt alusuuringu lk 6: „Arvestades kinnisvaraarenduse hetkeseisu võib prognoosida, et lisanduvate laste arv aastas jääb püsima 400 lapse tasemele.“