

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Anu Palloson

PLANEERINGUST HUVITATUD ISIKUGA SÕLMITAV HALDUSLEPING
Magistritöö

Juhendaja:
mag. iur. Nele Parrest
Kaasjuhendaja:
Ph.D. Mait Laaring

Tallinn
2018

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Huvitatud isikuga sõlmitava halduslepingu teoreetilised lähtekohad.....	8
1.1. Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise ja väljaehitamise seotud kulude kandmise lepingu sõlmimine	8
1.1.1. Detailplaneeringu menetlus kui haldusmenetlus	8
1.1.2. Huvitatud isikuga sõlmitava halduslepingu regulatsiooni kujunemine	10
1.1.3. Võrdlusriikide õigus	12
1.1.4. Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamine kui kohaliku omavalitsuse ülesanne 14	
1.1.5. Avaliku võimu poolt ülesannete üle andmine huvitatud isikule	16
1.1.6. Huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimise ajaline hetk	19
1.2. Riivatavad õigushüved	23
1.2.1. Omandipõhiõigus	23
1.2.2. Ettevõtlusvabadus	25
1.2.3. Põhiõiguste piiramise kriteeriumid	28
1.2.4. Planeerimismenetluse eripära põhiõiguste piiramisel.....	30
2. Halduslepingute analüüs	34
2.1. Huvitatud isikuga lepingu sõlmimise problemaatika	34
2.2. Rae valla ja huvitatud isikute vahel sõlmitud lepingud	38
2.2.1. Valim ja lepingute üldsätted	38
2.2.2. Huvitatud isiku kohustused seoses detailplaneeringu kohase taristuga	40
2.2.3. Huvitatud isiku kohustused seoses avaliku ruumiga	44
2.2.4. Huvitatud isiku kohustused seoses sotsiaalobjektidega	46
2.2.5. Tagatised kohustuste täitmise tagamiseks ning muud kokkulepped	49
2.2.6. Erisused füüsilisest ja juriidilisest isikust huvitatud isikute osas	51
2.3. Põhiõiguste riive proportsionaalsus	52

2.3.1.	Kohustused seondult detailplaneeringu alaga	52
2.3.2.	Kohustused väljaspool detailplaneeringu ala.....	53
	Kokkuvõte	60
	Contract Under Public Law to Be Concluded with the Party Interested in the Preparation of the Detailed Spatial Plan.....	64
	Kasutatud allikad	68
	Kasutatud kirjandus	68
	Kasutatud kohtupraktika.....	69
	Kasutatud õigusaktid	70
	Muud allikad.....	70

Sissejuhatus

Kehtiva planeerimisseaduse¹ (edaspidi *PlanS*) § 131 sätestab planeerimistegevuse korraldajale õiguse sõlmida detailplaneeringu menetlemisest huvitatud isikuga (edaspidi ka *huvitatud isik*) haldusleping, millega huvitatud isik võtab kohustuse välja ehitada detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised või võtta enda kanda väljaehitamise kulud. Eelnimetatud säte võimaldab planeerimistegevuse korraldajatel, kelleks detailplaneeringu menetluses on *PlanS* § 124 lõike 10 kohaselt kohalikud omavalitsused, panna detailplaneeringu menetlemisest huvitatud isikutele halduslepinguga erinevaid detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustusi. Näiteks on levinud praktika, et ettevõtjatega, kes tegelevad kinnisvaraarendusega, sõlmitakse detailplaneeringu menetluse algatamisele eelnevalt leping, mille kohaselt peab arendaja maksma vastavalt kohalikule omavalitsusele sotsiaalse infrastruktuuri tasu iga planeeritava elamuühiku kohta, ehitama planeeringualale lasteaedu ja koole või muid sotsiaalse suunitlusega objekte, lisaks andma tagatise juhuks, kui arendaja detailplaneeringu kohaseid rajatise mingil põhjusel välja ei ehita ning kohalik omavalitsus on sunnitud ise *PlanS* §-s 131 sätestatud ülesannete ellu viimist korraldama.

Ühelt poolt peab kohalik omavalitsus vastavalt *PlanS* § 1 lg-le 1 tagama planeerimistegevuses ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna. Teisalt riivatakse selliste halduslepingute sõlmimisel huvitatud isikutele pandavate kohustustega Eesti Vabariigi põhiseaduse² (edaspidi *PS*) §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Lisaks on mõjutatud ka *PS* §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus, kuivõrd kohalik omavalitsus seab planeerimismenetluses isikutele kitsendusi, kuidas ning mis tingimustel saavad nad enda omandit kasutada ja sellel erinevaid planeerimis- ja ehitusõigusega reguleeritud tegevusi ellu viia. Erinevate õiguste ja huvide põrkumisest tulenevalt on tekkinud vaidlusi, kus huvitatud isikud on leidnud, et kohaliku omavalitsuse poolt neile pandavad kohustused on ebaproportsionaalselt suured ning seega on riive nende põhiõigustele põhjendamatult suur. Kohalikud omavalitsused omakorda leiavad, et nende poolt esitatavad tingimused detailplaneeringu menetlemiseks, sealhulgas halduslepinguga huvitatud isikutele pandavad kohustused, on põhjendatud avalike huvide kaitsmiseks.

¹ Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3...RT I, 04.07.2017, 62.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.

Siinkohal on selge, et kohalike omavalitsuste eelarve on piiratud ning tagamaks kõigile nende elanikele vajalike teenuste kättesaadavus ning piisavus, aga ka kohaliku omavalitsuse planeeringulahenduse terviklikkus ning toimivus, peavad kohalikud omavalitsused igal juhul kaaluma, milliseid arendustegevusi ning millistel tingimustel oma territooriumil lubada. Kuivõrd näiteks uute korterelamute ehitamisega kohaliku omavalitsuse territooriumile kasvab sealsete elanike arv, siis kasvab ka nende isikute arv, kes sellel kohaliku omavalitsuse territooriumil soovivad tulevikus tarbida erinevaid teenuseid, sealhulgas transpordi-, kooli- ja lasteaiateenuseid jne. See on aga omakorda täiendav koormus kohaliku omavalitsuse eelarvele. Sellest tulenevalt eeldabki arendajate ning ka tavalistele maaomanike tegevusele “roheline tule andmine” tihtipeale seda, et nad ise panustavad teatud määral kohaliku omavalitsuse territooriumil nimetatud teenuste tagamise ning teede- ja muude infrastruktuuride terviklikkusesse.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärk välja selgitada, millistel juhtudel, milliseid kohustusi ja millises ulatuses on proportsionaalne detailplaneeringu menetlemisest huvitatud isikutele panna ning milline on selles osas levinud praktika.

Töö peamisteks uurimisküsimusteks on:

- 1) Millistel juhtudel on põhjendatud detailplaneeringu menetlemisest huvitatud isikutega PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimine?
- 2) Milliseid kohustusi ja millises ulatuses on põhjendatud PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingus sätestada?
- 3) Kas ja millised on erinevused füüsilisest isikust huvitatud isikule ja juriidilisest isikust huvitatud isikule pandavate kohustuste iseloomu ja ulatuse osas?

Uurimisküsimustest lähtuvalt leiab töö autor, et asjakohane on püstitada ka küsimus kehtiva PlanS § 131 osas, mis reguleerib huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimist. Töö autor püstitab järgmise hüpoteesi: õiguslik regulatsioon huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimiseks PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste üle andmiseks on piisav, et tagada halduslepingu poolte huvide tasakaal ning saavutada õiglane ning proportsionaalne lahendus huvitatud isikule üle antavate kohustuste ulatuse osas.

Magistritöös kasutakse lisaks teemakohastele õigusaktidele ning kirjandusele Riigikohtu ning ka madalamate kohtuastmete kohtupraktikat, õiguskantsleri ning Riigikontrolli seisukohti, õigusaktide seletuskirju ning ka Rae valla ja detailplaneeringu menetlemisest huvitatud

isikutega sõlmitud lepinguid ajavahemikus juuli 2015 kuni oktoober 2017. Õiguskirjandus annab tööle vajalikus mahus teoreetilise tausta, kohtupraktika ilmestab varasemalt tekkinud teemaga seonduvaid probleeme ja nende lahendusi. Rae valla lepingud huvitatud isikutega kajastavad käesoleva töö teema praktilist poolt. Rae valla sõlmitud lepingute kasutamine praktikanäitena on põhjendatud seetõttu, et nii kohalike omavalitsuste dokumendiregistritega tutvudes kui ka Rae vallavalitsuse vastava valdkonna töötajatega suheldes veendus töö autor, et Rae valla praktika huvitatud isikutega sõlmitavate halduslepingute osas on üks mahukamaid. Halduslepingute valim ajalise perioodi osas moodustus tulenevalt asjaolust, et 01.07.2015 jõustus uus planeerimisseadus ning töö autori hinnangul moodustavad Rae valla poolt vahemikus juuli 2015 kuni oktoober 2017 sõlmitud halduslepingud piisava mahuga valimi, et nende põhjal teha adekvaatseid ning asjakohaseid järeldusi. Kuigi huvitatud isikuga sõlmitavat halduslepingut reguleerivad seadused on aja jooksul muutunud, on sellegipoolest õigustatud töös kasutada kohtupraktikat ka varasema regulatsiooni (eelkõige varasema EhS § 13) kohta, kuivõrd ka (Riigi)kohus ise viitab varasema regulatsiooni ajal tehtud Riigikohtu lahenditele ning on tõdenud, et oma sisult ja olemuselt ei ole regulatsioon muutunud.³

Töö kirjutamisel on töö autor kasutanud andmekogumismeetodeid, sh läbi töötanud teemaga seonduvad allikad andmaks tööle teoreetilise tausta. Praktilise osa koostamiseks kasutas autor Rae valla dokumendiregistrit ning koostas teabenõude Rae vallavalitsusele nendele lepingutele ligipääsuks, mis on märgitud asutusesiseseks kasutamiseks. Samuti on töö autor kasutanud allikate analüüsi- ja tõlgendusmeetodeid, töötades läbi töös kasutatavaid Rae valla poolt sõlmitud lepinguid, asjakohaseid õigusakte ning muid teemaga seonduvaid materjale.

Valitud teema aktuaalsus väljendub selles, et vaidlusi antud teema pinnalt on tekkinud läbi aastate erinevate regulatsioonide kehtivuse ajal ning varasemalt ei ole antud teemat sellises ulatuses ega ka sellise nurga alt teadustöodes käsitletud. Kuivõrd arendustegevus ning ka üksikisikute tegevus kinnisvara- ning planeerimise valdkonnas on pidevalt toimuv protsess, siis on töös käsitletavad probleemküsimused ka pidevalt päevakorral. Seda ilmestab ka töös kasutatav Rae valla praktika ulatuslikkus detailplaneeringu menetlemisest huvitatud isikutega PlanS § 131 nimetatud lepingute sõlmimise osas.

³ RKPJKo, 14.10.2017, 3-4-1-23-15, p 80.

Käesolev magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse teema teoreetilisi lähtekohti: huvitatud isikuga sõlmitava halduslepingu regulatsiooni, selle kujunemist ning muutumist ajas, nimetatud halduslepingu positsiooni üldises haldusmenetluse regulatsioonis ning halduslepingu kui kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesande üleandmise vahendit. Samuti uuritakse esimeses peatükis, milliseid PS-s sätestatud põhiõiguseid riivab PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimine ning selle alusel nimetatud paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuste üle andmine.

Teises peatükis avatakse üksikasjalikumalt PlanS § 131 alusel sõlmitava halduslepinguga seonduvate õiguslike vaidluste taust ning analüüsitakse Rae valla ja huvitatud isikute vahel PlanS § 131 alusel sõlmitud halduslepinguid ning nendes sätestatud kohustusi. Tuginedes esimeses peatükis esitatud teoreetilistele lähtekohtadele ja võttes arvesse teises peatükis selgunud praktilised näited, püüab autor anda vastuse küsimusele, kas töös püstitatud hüpotees leiab kinnitust.

Magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust on halduslepingud, põhiõigused, detailplaneeringud.

1. Huvitatud isikuga sõlmitava halduslepingu teoreetilised lähtekohad

1.1. Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise lepingu sõlmimine

1.1.1. Detailplaneeringu menetlus kui haldusmenetlus

Detailplaneeringu menetlust kohalikes omavalitsustes reguleerib planeerimisseadus, mille eesmärk on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut (PlanS § 1 lg 1). Detailplaneering on planeering, millega pannakse paika tingimused kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks (PlanS § 124 lg 1). Ühtlasi on detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse alus. Mõistet „lähiaastad“ seaduses sisustatud ei ole. Kiiresti arenevates piirkondades võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeeringut kavandada kümneks aastaks ette.⁴

Planeerimisprotsess ning selle eesmärk peaks võimaldama saavutada kõikehaarava ning erisuguseid huve tasakaalustava ruumilise lahenduse, mis arvestab keskkonnasäästlikkuse, loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise ning elukvaliteedi parendamisega. Seejuures on oluline menetluse avalikkus ning avalikkuse kaasamine, et üleüldse oleks võimalik saavutada erinevaid huve ja asjaolusid arvestav planeering.⁵

PlanS § 1 lõikest 3 tuleneb, et planeerimisseaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (edaspidi HMS), arvestades planeerimisseaduse erisusi. Sellest tulenevalt tuleb planeerimismenetluses arvestada ka üldiseid haldusmenetluse regulatsiooni nõudeid ning põhimõtteid. Kuigi PlanS kehtestab tiheda ja detailse planeerimismenetluse normistiku⁶, on tegu haldusmenetluse ühe alaliigiga ning sellele kohalduvad HMS-s sätestatud

⁴ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 155. -
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (13.04.2018).

⁵ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 3.

⁶ RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 18 kohaselt: „Haldusmenetluse seadus on raamseaduseks, mida eriseadustele kohaldatakse HMS § 112 lg 2 kohaselt juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kohtupraktika on aga asunud seisukohale, et erivaldkonnas toimuva menetluse käsitamiseks HMS § 112 lg-s 2

haldusmenetluse põhimõtted, nagu uurimispõhimõte, põhjendamiskohustus jne. Planeeringu koostamise korraldaja on nende põhimõtete ja nõuetega planeeringu menetlemisel seotud ning nende kasutamine planeerimismenetluses peab olema jälgitav.⁷ Planeerimine nõuab ka, võrreldes muude valdkondadega isegi ulatuslikumat, diskretsiooni teostamist, mida tuleb vastavalt HMS § 4 lõikele 2 teha kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega.⁸ Nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses on rõhutatud, et planeerimisvaldkonnale on omane väga ulatuslik kaalutusruum, mida iseloomustavad mitte niivõrd detailne regulatsioon, vaid pigem üldised eesmärgid ning üldpõhimõtted, mis aitavad tasakaalustada erinevaid huve, et jõuda lõppeesmärgini.⁹

Tulenevalt asjaolust, et planeerimismenetlusele kohaldub HMS, laienevad sellele ka üldised haldusmenetluse mõisted. Seetõttu tuleb näiteks huvitatud isiku mõiste sisu planeerimismenetluses avada HMS sätete kaudu. Nimelt näeb HMS § 11 lg 2 ette isikute ja organite kaasamise, kelle huve võib haldusakt puudutada. Puudutatud võivad näiteks olla isiku naabrusõiguslikud, majanduslikud või muud huvid. Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri selgitab, et PlanS mõttes on tegu isikutega, kelle huve võib planeering puudutada või kes on ise avaldanud soovi olla planeerimismenetlusesse kaasatud.¹⁰ Samuti avab HMS halduslepingu mõiste: haldusleping aga on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid, seejuures võib halduslepingu sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks (HMS § 95).

sätetatud "eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena" peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusega, mis on võrreldav haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule haldusmenetluse seadusega võrreldava õiguskaitse. Nendele nõuetele mittevastava haldusmenetluse korral saab haldusmenetluse seadust kohaldada ka siis, kui eriseaduses ei sisaldu sellekohast viitenormi.“

⁷ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 9.

⁸ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 4.

⁹ K. Merusk. Discretion of Interests in Planning Procedure: Legal Protection and Abuse of Discretion. - Juridica International XI/2006, lk 158. RKHK 06.11.2002, 3-3-1-62-02; RKHK 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

¹⁰ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 32.

1.1.2. Huvitatud isikuga sõlmitava halduslepingu regulatsiooni kujunemine

Juba 1995. aasta planeerimis- ja ehitusseaduse (edaspidi *PES*)¹¹ § 47 sätestas, et detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kuni ehituskruudini tagab kohalik omavalitsus enne ehitusloa andmist, kui ehitusloa taotleja ja kohalik omavalitsus ei ole kokku leppinud teisiti. Sättest nähtub, et juba toona loeti nimetatud kohustust kohaliku omavalitsuse ülesandeks, mis samas ei välistanud kokkulepet huvitatud isikuga, et viimane võtaks detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kohustuse enda täita. PES § 47 tõlgendades asus Riigikohus seisukohale, et nimetatud normist tuleneb vaieldamatult kohaliku omavalitsuse kohustus tagada detailplaneeringu kohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamine, kusjuures nimetatud rajatised peavad olema üldjuhul välja ehitatud enne ehitusloa väljastamist. Tagamiskohustuse saab lugeda täidetuks, kui rajatised on ehituslikult lõpetatud. Selle kohustuse võib täita ka ehitusloa taotlejaga või muude isikutega teede ja tehnovõrkude väljaehitamist puudutavate kokkulepete sõlmimise ja täitmise kaudu.¹² Nimetatud lahendis osutas kolleegium asjaolule, et kokkuleppe olemasolu ehitusloa taotlejaga võib ilmned ka näiteks poolte kirjavahetusest.¹³

Kolleegium on oma seisukohti nimetatud sätte osas täpsustanud ka 06.12.2004 lahendis, kus selgitas, et PES § 47 ei ole aluseks mitte ainult kokkuleppele, millega kohalik omavalitsus võib vabaneda kohustusest tagada vastavate teede ja tehnovõrkude väljaehitamine enne ehitusloa andmist. Linna kohustus väljaehitamine hüvitada saab tuleneda ainult kokkuleppest, mille õiguslikuks aluseks on samuti PES § 47. Nähtavasti oli PES rakendamise ajal küsimuse all ka see, kas ning millises ulatuses kohalik omavalitsus võiks hüvitada huvitatud isiku tehtud kulutused teede ja tehnovõrkude väljaehitamisel, samas kui praegune praktika kaldub selgelt sinna suunda, et on pigem iseenesest mõistetav, et huvitatud isik põhjendatud ulatuses need kulud ise katab. Riigikohus leidis toona, et PES §-st 47 ei tulene kohaliku omavalitsuse kohustus hüvitada igasugused kulutused detailplaneeringute kohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamisel.¹⁴ Lisaks on kolleegium selgitanud, et detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kulude mittekompenseerimine kohaliku omavalitsuse poolt ei pruugi olla võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine (näiteks kui varem sellised kulud hüvitati).

¹¹ Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006.

¹² RKHKo 29.10.2004.a, 3-3-1-35-04, p 11.

¹³ RKHKo 3-3-1-35-04, p 14.

¹⁴ RKHKo 06.12.2004.a, 3-3-1-53-05, p 12.

Hinnang sõltub sellest, mis alusel teistel puhkudel kulud hüvitati ning lisab, et haldusorgani püsiva praktika osas ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat.¹⁵

2002. aasta ehitusseaduse¹⁶ §-s 13 sisalduv sarnane kohustus on võrreldes PES §-ga 47 tunduvalt üksikasjalikum. EhS § 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.

Nimetatud säte toodi EhS-st üle 01.07.2015 kehtima hakanud PlanS-i, mille § 131 lõige 1 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnoajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. Lõige 2 näeb aga selgelt ette võimaluse, et planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Sätte asukohta õigusaktides muudeti autori hinnangul igati põhjendatult, sest avalikult kasutatava tee jms väljaehitamise võimalikkus peab olema selge juba planeerimismenetluses. Tegu on võimalusega planeeringu koostamise korraldajale sõlmida enda ülesannete üleandmiseks haldusleping.¹⁷

PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 sätestatud kohustusi võib pidada mõnevõrra laiemaks ehitusseaduse §-s 13 ettenähtuist. Ehitusseaduse § 13 kohustas kohalikku omavalitsust tagama detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni. Kohaliku omavalitsuse selline kohustus tähendas, et kohalik omavalitsus pidi vajadusel, st kui polnud kokku lepitud teisiti, leidma raha detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude rajamiseks. Ka PlanS § 131 lõige 1 näeb ette, et juhul kui pole kokku lepitud teisiti, peab kohalik

¹⁵ RKHKo 3-3-1-53-05, p 13.

¹⁶ Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 297.

¹⁷ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 168.

omavalitsus oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohase avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised. Kuigi PlanS § 131 lõikes 1 on kohaliku omavalitsuse kohustus sõnastatud ehitamise ja rahastamise kohustusena – võrreldes ehitusseaduse § 13 ette nähtud tagamise kohustusega – pole sõnastuse muutmisest hoolimata kohustuste sisu olemuslikult muutunud. Sisuliselt lisab PlanS § 131 lõige 1 varasematele kohustustele üksnes kohustuse ehitada välja teega seonduvad rajatised ja tehnorajatised.¹⁸

Seega võib nentida, et aja jooksul on käesolevas töös käsitletava halduslepingu regulatsiooni sõnastus mõnevõrra täiustunud, kuid sisu on suures plaanis jäänud siiski samaks. Regulatsiooni on oluliselt aidanud sisustada ka kohtupraktika. Märkimisväärne muutus on aga toimunud küsimuses, kas kohalik omavalitsus peaks huvitatud isiku poolt teede- ja tehnovõrkude rajamisele tehtud kulutused hüvitama. Kui PES kehtivuse ajal oli see küsimus aktuaalselt arutluse all, siis tänasel päeval praktikas huvitatud isiku rahalist panust detailplaneeringu elluviimisel üldjuhul eeldatakse ning sellega seonduvate kulutuste hüvitamine saab kõne alla tulla ainult väga erandlikel juhtudel, mida töö autor käesolevas töös ka edaspidi käsitleb (vt pkt 1.1.6.).

1.1.3. Võrdlusriikide õigus

PlanS eelnõu seletuskirjas on huvitatud isikuga sõlmitava halduslepingu juures võrdlusriigina välja toodud Saksamaa ning seal kehtiva *Baugesetzbuch*'i¹⁹ (edaspidi *BauGB*) artikkel 11. BauGB artikkel 11 sätestab sarnase regulatsiooni ning lubab kohalikul omavalitsusel sõlmida linnaarendusliku lepingu seoses ettevalmistavate tegevustega, nagu maaparandus ja planeeringu koostamine/joonestamine. BauGB rõhutab ka, et üleantavad tegevused ei tohi mõjutada kohaliku omavalitsuse vastutust seoses planeeringu vastuvõtmise menetlusega. Lisaks saab kokku leppida maakasutuses, tasakaalustavate meetmete kasutuselevõtus (keskkonnakaitse eesmärgil). Kokku võib leppida ka kulude kandmises või kulude kandmise eest vastutamises.²⁰

¹⁸ RKPJKo 14.10.2017, 3-4-1-23-15 p 80.

¹⁹ Baugesetzbuch (BauGB). - <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html> (29.03.2018).

²⁰ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 169.

Lepinguliselt kokku lepitud kohustused peavad olema võrreldavad teistes sellesarnastes lepingutes sätestatud kohustustega. Lisaks on sätestatud nõue, et linnaarenduslik leping peab olema sõlmitud kirjalikult, kui seadus ei näe ette teisiti.²¹

Ka BauGB artikkel 11 lubab kokku leppida selliste kulutuste kandmise kohustuste üle andmises mis n-ö järgnevad arendustegevusele, s.t lasteaedade ja koolide rajamise rahastamine. Seejuures tuleb selliste kokkulepete puhul ära näidata otsene seos planeeringutegevusega – üldsõnaline seotus ei ole piisav. Veelgi enam, kohalik omavalitsus peab suutma statistiliselt näidata seotust arendusest tuleneva inimeste hulga suurenemise ning sellega seonduvalt uute lasteaiakohtade vajaduse.²²

Ka saksa ehitus- ja planeerimisvaldkonna jaoks on sellise kokkuleppe sõlmimise võimalus oluline, et kohalik omavalitsus saaks arendustegevusega seonduvate kulutuste kandmise kohustuse teatud ulatuses üle anda investorile või kinnistu omanikule. Seejuures rõhutatakse objektiivselt selge seose olemasolu nõuet lepingupartnerile pandava kohustuse ja arendustegevuse vahel.²³

BauGB artikkel 11 sätestab näitliku, mitteammendava loetelu kokkulepete osas, mida nimetatud sätte alusel on võimalik sõlmida.²⁴ Seejuures tehakse vahet erinevatel BauGB art 11 alusel sõlmitavatel lepinguliikidel. Nii eristatakse esiteks n-ö infrastruktuuri lepinguid, millega lepitakse kokku planeeringualaga seonduva infrastruktuuri rajamises lepingupartneri poolt (või ka selle kulude katmise osas). Sellised kokkulepped võivad hõlmata näiteks teid, haljastust, mänguväljakuid, parkimisplatse jne. Teiseks liigiks on aga lepingud, mis reguleerivad vaid kulude katmist lepingupartneri poolt. Kulud peavad seonduma arendustegevusest tulenevate mõjudega ning lepingupartneri finantseeritavaid summasid kasutataksegi teatud avaliku iseloomuga ehitiste rajamiseks – sinna alla liigituvad lasteaiad, koolid, võimlad jmt.²⁵ BauGB artikkel 11 alusel sõlmitava lepingu puhul rõhutatakse vastavuse printsiipi – lepingus sätestavad

²¹ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 169.

²² A. Hendricks. Urban Contracts Following the German National Building Law (Art.11 BauGB), lk 14, 16. - https://www.maaamet.ee/data/files/Presentation_urban_contracts.pdf (29.03.2018).

²³ A. Hendricks, lk 24.

²⁴ M. Mütze, T. Senff, J. C. Möller. Real Estate Investments in Germany. Transactions and Development. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2007, 2012, lk 22.

²⁵ M. Mütze, T. Senff, J. C. Möller, lk 22-24.

tingimused peavad olema poolte vahel läbi räägitud ning peavad olema kohased ning vastavad arvestades konkreetset planeeringuala.²⁶

1.1.4. Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamine kui kohaliku omavalitsuse ülesanne

PS § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Üheks kohaliku omavalitsuse võimuinstrumentiks on planeerimisvõim – õigus oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhtumil konkreetset täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgi ja raamid (hõlmatud on mh territoriaalplaneerimine).²⁷

Kohaliku elu ülesanded jagunevad vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohaliku omavalitsuse üksus pole kohustatud täitma, kuid mida ta igal ajal võib endale täitmiseks võtta. Kohalik omavalitsus saab seejuures otsustada kas, millal ja kuidas ülesannet täita. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksustelt nõuab. Põhimõtteliselt on kohalike omavalitsuste üksuste kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.²⁸

Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames kohustusliku kohaliku elu ülesandena muuhulgas määratlenud eelmise EhS §-st 13 tuleneva kohustuse tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni.²⁹ Oma

²⁶ M. Mütze, T. Senff, J. C. Möller, lk 25.

²⁷ V. Olle, A. Almann, J. Liventaal. PõhiS § 154/1.2.2. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

²⁸ K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local government Tasks to the Private Sector in Estonia. - Juridica International XVI/2009, lk 34.

²⁹ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20.

olemuselt on eelmise EhS §-st 13 tulenev kohustus ning kehtivas PlanS §-is 131 sisalduvad kohustused sarnased.³⁰

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.01.2007 lahendis nr 3-4-1-9-06³¹ taotles Jõhvi Vallavolikogu Riigikohtult tol ajal kehtinud EhS § 13 põhiseadusele vastavuse kontrollimist, väites, et säte rikub kohaliku omavalitsuse õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi. Kinnisvaraarendajad ei ole nõus kohalike omavalitsustega EhS §-s 13 nimetatud objektide ehitamise kokkuleppeid sõlmima. Samas puudub kohalikul omavalitsusel planeerimisseaduse järgi õigus keelduda detailplaneeringu algatamisest rahaliste vahendite puudumise tõttu. Selle tulemusena tekib olukord, kus kohalik omavalitsus peab tagama detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni, kuid tal puuduvad selleks piisavad rahalised vahendid. See tagamiskohustus rikub kohaliku omavalitsuse õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi.³²

Riigikohtule nimetatud kohtuasja menetlemisel antud Riigikogu arvamuses on märgitud, et EhS §-ga 13 tehti selles sättes loetletud kohaliku elu küsimuste lahendamine kohalikele omavalitsustele kohustuslikuks kaaluka avaliku huvi tõttu, jättes samas kohalikele omavalitsustele planeerimisvõimu raames piisavad hoovad ja vajaliku diskretsiooniruumi asjassepuutuvate kohaliku elu küsimuste paindlikuks lahendamiseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium nõustus, et EhS § 13 sätestamise võis tingida kaalukas avalik huvi. Riigikohus pidas EhS § 13 põhiseaduspäraseks, leides, et tulenevalt subsidiaarsuse põhimõttest saab kohalik omavalitsus kõige paremini lahendada kohaliku elu küsimusi ning tagada tervikliku ruumilahenduse. Finantseerimise korraldamine võib toimuda kokkuleppel arendajaga, kuid kokkuleppe mittesaavutamise ei vabasta kohalikkum omavalitsust tagamiskohustusest. Juhul kui kohalik omavalitsus leiab, et kohaliku omavalitsuse eelarve ei võimalda konkreetse planeeritava alaga seotud kohustusi ise täita ning kui ka huvitatud isik ei ole nõus EhS §-is 13 nimetatud kohustusi enda kanda võtma, on kohalikul omavalitsusel võimalus jätta detailplaneeringu menetlus algatamata.³³

³⁰ RKPJKo 14.10.2017, 3-4-1-23-15, p 79.

³¹ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.

³² RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p-d 2-3.

³³ RKPJKo 3-4-1-9-06, p-d 29-33.

Eelnevast tulenevalt on PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste puhul tegu kohaliku omavalitsuse olemusliku, kohustusliku kohustusega, mille täitmise eest on vastutav eelkõige kohaliku omavalitsuse üksus.

1.1.5. Avaliku võimu poolt ülesannete üle andmine huvitatud isikule

Ülaltoodust tulenevalt on selge, et detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamine on kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne, mille täitmise peab kohalik omavalitsus tagama kas ise nimetatud ülesannet täites või andes kohustuse üle huvitatud isikule.

Avalik võim võib oma ülesandeid üle anda nii eraõigusliku kui ka avalik-õigusliku lepingu kaudu. Halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) § 3 lõike 4 kohaselt võib haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

PlanS § 131 lg 2 sätestab, et paragrahvi lõikes 1 nimetatud kohustuse huvitatud isikule üle andmiseks võib kohalik omavalitsus sõlmida halduslepingu. Seega kohustab seadus HKTS § 3 lg 4 mõttes sõlmima halduslepingu ja tsiviilõiguslik leping on sellisel juhul välistatud. HMS § 95 sätestab, et haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid ning selle võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.

Enne kehtiva PlanS-i kehtima hakkamist, varasema EhS kehtivuse ajal oli vaidlus selle üle, kas detailplaneeringukohaste teede ning tehnorajatiste jmt ehitamise või rahastamise kohustuse huvitatud isikule panemise puhul on tegu halduslepinguga või tsiviilõigusliku lepinguga

(töövõtuleping).³⁴ Riigikohtu halduskolleeegiumi 20.10.2003 lahendis nr 3-3-1-64-03³⁵ on välja toodud kaks põhilist tingimust, millele haldusleping peab vastama ning mis kajastuvad ka eelkirjeldatud HKTS § 3 lõikes 4. Just neile kriteeriumitele viidates selgitati planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas seda, miks valiti ka kehtivas PlanS-s kohaliku omavalitsuse ja huvitatud isiku vahel PlanS § 131 lõikes 1 sätestatud kohustuste üle andmise kokkuleppe vormiks halduslepingu vorm. PlanS seletuskirja kohaselt on halduslepingu vorm põhjendatud, kuna detailplaneeringukohaste avalikult kasutatava tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamine on KOKS § 6 lõikest 1 tulenevalt kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne.³⁶

Riigikontroll on oma 31.10.2014 aruandes selgitanud, et kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel teede- ja tehnorajatiste ehitamiseks ning tulevaseks haldamiseks sõlmitavad lepingud sisaldavad tavapäraselt nii haldus- kui ka eraõiguslikku mõõdet. Halduslepinguga annab kohalik omavalitsus oma kohustused arendajale täita. Eraõigusliku lepinguga aga reguleeritakse teede ja trasside ehitamise rahastamist ning nende edasisi omandiküsimusi (näiteks tasuta üleandmine kohalikule omavalitsusele) pärast nende valmishitamist.³⁷ Autor on aga seisukohal, et uue PlanS-i jõustumisega 2015.aasta juulis on seadusandja selgelt näinud ette halduslepingu vormi, millega on soovitud nimetatud kokkulepetest tulenevate vaidluste lahendamine anda just halduskohtu pädevusse. HKTS § 3 lõikes 4 esitatud kriteeriumid on juhiseks eelkõige juhul, kui seaduses ei ole selgelt väljendatud, millise lepinguga annab kohalik omavalitsus enda olemuslikke ülesandeid erasektorile täita. Selle küsimuse on seadusandja aga kehtivas PlanS-s selgelt lahendanud, mis omakorda lahendab küsimuse nimetatud halduslepingust tulenevate vaidluste lahendamise korra osas.

³⁴ L. Kanger. Haldusleping Eesti kohupraktikas. Riigikohtu kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Õigusteabe osakond. -

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/halduslepingu_analyys_1_kanger_keeletoiimetatud.pdf (28.03.2018).

³⁵ RKHKo 20.10.2003, 3-3-1-64-03.

³⁶ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 169.

³⁷ Riigikontrolli 31.10.2014.a aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes, lk 7. -
<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2338/language/et-EE/Default.aspx> (28.03.2018).

HKTS § 13 lg 1¹ p 5 kohaselt on PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu puhul tegu sellist liiki halduslepinguga, mille sõlmimisel ei ole vajalik juhendada riigihangete seaduses sätestatud teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast.

Siiski tuleb ka PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud halduslepingu sõlmimisel arvestada HKTS §-s 5 nimetatud kaalutlusi, mille lõike 1 kohaselt võib juriidilise või füüsilise isiku volitada haldusülesannet täitma, kui:

- 1) haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning haldusjärelvalveks tehtavaid kulutusi;
- 2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
- 3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

Üldjuhul on kohaliku omavalitsuse jaoks majanduslikult põhjendatud PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustused huvitatud isikule üle anda, kuivõrd suure tõenäosusega peaks kohalik omavalitsus varem või hiljem tegelema infrastruktuuri väljaehitamise, mida halduslepingu kohaselt saaks rahastada hoopis huvitatud isik. Ülesannete täitmise kvaliteediga ja avalike huvide kaitsega seonduvad eelkõige piisavad tagatised täitmiseks. Tagatisteks võivad olla näiteks hüpoteegi seadmine kohaliku omavalitsuse kasuks, garantiikirja andmine, aga ka see, kui kohalik omavalitsus ei väljasta ehituslube enne kui planeeringualaga seotud oluline infrastruktuur on välja ehitatud.

Arvestades Riigikohtu seisukohti üksikjuhtumi ja piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepingute eristamisel,³⁸ on PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu puhul tegu ilmselt esimest liiki halduslepinguga. Seega peaks sellele laienema ka HMS § 98 lõikes 2 sätestatu, mille järgi peavad haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepinguga isikule pandavad kohustused olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega.

³⁸ RKHKo 03.09.2015.a, 3-3-1-43-15, p 24 kohaselt: “Konkreetselt isikule avaliku ülesande delegerimine on individuaalse iseloomuga regulatsioon, sõltumata sellest, kas ülesannet täidetakse üks kord või pikema aja jooksul ning ühe, mõne või paljude kolmandate isikute suhtes. Avaliku ülesande delegerimisel on üldakti iseloom vaid siis, kui volitus antakse üldiste tunnuste abil kirjeldatud isikutele /.../.”

1.1.6. Huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimise ajaline hetk

Varem kehtinud (eelkõige varasema EhS) regulatsiooni ajal oli mõneti ebaselge, millises etapis tuleks sõlmida leping detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja ehitamise rahastamise osas huvitatud isiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel.

Riigikohus selgitas, et EhS §-s 13 nimetatud tööde teostamise näol on tegemist olemuslikult kohaliku omavalitsuse omapädevusse kuuluvate ülesannetega ning seetõttu eeldab EhS § 13, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendataks küsimus, kes teostab teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise ning kes kannab vastavad kulud. Juhul kui huvitatud isik ei ole nõus nimetatud kulusid kandma ning kohalikul omavalitsusel selleks vahendid puuduvad, võib kohalikul omavalitsusel olla põhjendatud alus detailplaneeringu menetlus algatamata jätta.³⁹

Kohalikul omavalitsusel tuleb detailplaneeringutaotluse läbivaatamisel kaaluda, millised kulutused võivad kaasneda detailplaneeringu elluviimisega ja läbi rääkida planeeringu tellijaga kulutuste katmise tingimused. Ka nimetatud tingimustest võib sõltuda see, kas kohalik omavalitsus algatab detailplaneeringu menetluse või ei ole see kokkuleppe mittesaavutamise tõttu võimalik.⁴⁰

Kui detailplaneeringu algatamise taotlemise staadiumis ei ole kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu taotleja jõudnud kokkuleppele ning vastavate kulutuste kandmist taotleja poolt ei ole kohalik omavalitsus märkinud oma kirjalikus seisukohas, mis on taotlejale edastatud, tuleb eeldada, et EhS §-s 13 märgitud tagamiskohustuse alusel on vastavate tööde tegemine ja selle eest tasumine kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kolleegium märkis ka, et kokkuleppe EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamiseks ja rahastamiseks võib kohalik omavalitsus sõlmida detailplaneeringu taotlejaga ka hiljem. Kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi vastavad tööd tegema ja nende eest tasuma või arvestama planeeringu kehtestamata jätmisel võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.⁴¹

³⁹ RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10.

⁴⁰ RKHKo 3-3-1-26-10, p 14.

⁴¹ RKHKo 3-3-1-26-10, p 14.

Kehtiv PlanS § 128 sätestab juhud, millal kohalikul omavalitsusel on õigus jätta detailplaneeringu menetlus algatamata. Tegemist on avatud loeteluga. Muuhulgas on selleks juhtumiks olukord, kus on ilmne, et algatava 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.

Riigikohus on leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt.⁴² Planeeringu algatamine on planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Seda seisukohta on Riigikohus väljendanud ka hilisemas lahendis⁴³, märkides, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Riigikohtu halduskolleegium on otsuses nr 3-3-1-41-06⁴⁴ ning ka hilisemates lahendites⁴⁵ leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumine seevastu on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt. Riigikohus on seejuures hiljem ka märkinud, et planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole ammendavalt sätestatud.⁴⁶ Sellele viitab ka hetkel kehtiva PlanS § 128 lg 2 sõnastus: “Detailplaneeringut ei algatata eelkõige juhul, kui: /.../”, mida võib tõlgendada selliselt, et detailplaneeringu algatamata jätmiseks võib olla ka muu, seaduses sätestamata kaalukas põhjus. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve kui ka huvitatud isiku põhjendatud huve. 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. Kuna planeeringu algatamisest keeldumine kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema igakülgsest kaalutud ja põhjendatud.⁴⁷

⁴² RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

⁴³ RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05, p 11.

⁴⁴ RKHKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

⁴⁵ RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07, p 10; RKPJKo 16.03.2007, 3-4-1-9-06, p 32.

⁴⁶ RKHKo 27.02.2010, 3-3-1-79-09, p 13.

⁴⁷ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 163.

Analoogselt näeb PlanS § 129 ette, et detailplaneeringu koostamise võib lõpetada kui detailplaneeringu koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus, sealhulgas kui isik keeldub detailplaneeringukohaste ehitiste ehitamise üleandmiseks halduslepingu sõlmimisest (PlanS § 129 lg 1 p 1).

Seega sätestab PlanS otsese aluse detailplaneeringu menetluse algatamisest keeldumiseks ning ka detailplaneeringu koostamise lõpetamiseks põhjendusel, et kohalikul omavalitsusel lihtsalt puuduvad rahalised vahendid planeeringu elluviimiseks, kui huvitatud isik ei võta nimetatud rahalisi kohustusi või vähemalt osa nendest enda kanda. Algatamisest keeldumise alus sisaldab aga kaalutusõigust, ning siinkohal tulebki seda teostada kaaludes erinevaid huve ning arvestades olulisi asjassepuutuvaid asjaolusid.

PlanS seletuskirja kohaselt reguleerib PlanS § 131 juhtumeid, kus sättes loetletud rajatiste ehitamine on avalikes huvides ja käsitletav kohaliku omavalitsuse ülesandena. PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimise hetk on jäetud lahtiseks. Lepingu saab sõlmida siis, kui planeeringu koostamise korraldajal on selge ülevaade, millised ülesanded ta soovib üle anda. Seletuskirjas on selgitatud, et üldjoontes selgub ülesannete maht detailplaneeringu vastuvõtmisel, sest sellel menetlusetapil kinnitab planeerimisalase tegevuse korraldaja, et planeering on tema hinnangul valmis ja et see vastab õigusaktides sätestatud nõuetele. Kuna detailplaneering võib avalikustamise käigus veel täpsustada, oleks seletuskirja kohaselt mõistlik elluviimiseks vajalikud lepingud sõlmida detailplaneeringu kehtestamisel, sellisel juhul on kindel, et üle antavad ülesanded ka tegelikult detailplaneeringus sisalduvad.⁴⁸

Kohtupraktika aga viitab sellele, et kokkulepe halduslepingu sõlmimise osas tuleks sõlmida võimalikult varajases staadiumis. Tallinna Halduskohtu 25.10.2017 lahendis⁴⁹ oli algatatud detailplaneering ning alles seejärel soovis kohalik omavalitsus sõlmida huvitatud isikuga halduslepingu, mille kohaselt oli huvitatud isik kohustatud omal kulul tagama detailplaneeringu alaga külgneva teelõigu rekonstrueerimise. Kohus viitas varasemale kohtupraktikale ning tõdes, et nimetatud halduslepingu puhul tuleks eelduslikult juba detailplaneeringu menetluse

⁴⁸ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 168.

⁴⁹ TlnHKo 25.10.2017, 3-17-1479.

algatamise staadiumis lahendada küsimus tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamise ja rahastamise kohustuse osas.⁵⁰

Riigikohtu halduskolleegiumi 04.03.2014 lahendis nr 3-3-1-96-13⁵¹ on kolleegium märkinud, et kokkuleppe saavutamine juba detailplaneeringu algatamise staadiumis on ressursisäästlik lahendus ja koormab detailplaneeringu taotlejat vähim. Kohalik omavalitsus võtab EhS §-s 13 sätestatud kohustused enda kanda, kui ta algatab detailplaneeringu, sõlmimata planeeringu taotlejaga kokkulepet, et EhS §-s 13 sätestatud kohustused lähevad viimasele üle. Kohalik omavalitsus peab nende kohustustega oma arengukavas ja järgnevate aastate eelarvetes arvestama. Nimetatud kohustuste tarvis eelarves raha eraldamata jätmist ei saa lugeda objektiivseks ja ettenägematuks asjaoluks. Raha puudumine õigustab detailplaneeringu kehtestamata jätmist, kui tegemist on ettenägematu ja objektiivse asjaoluga, eelkõige kui kohaliku omavalitsuse tulud on ulatuslikult ja ettenägematult vähenenud või kohalikule omavalitsusele on tekkinud ulatuslikud ja ettenägematud lisakohustused.⁵²

Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.10.2015 lahendis 3-4-1-23-15⁵³ leidis kolleegium, et kohaliku omavalitsuse üksus võib raha puudumisel ja planeeringust huvitatud isikuga rahastamise kokkuleppe mittesaavutamisel jätta detailplaneeringu algatamata või loobuda planeeringus suurte kulutusteni viivate lahenduste kavandamisest. Kohaliku omavalitsuse üksus võib planeeringu algatamisel piiritleda muu hulgas selle lähteseisukohtades planeeringu mahtu ja sisu (PlanS § 6 punkt 12). Lisaks detailplaneeringu algatamata jätmisele võib kohaliku omavalitsuse üksus keelduda algatatud planeeringu kehtestamisest, kui huvitatud isikuga ei saavutata rajatiste väljaehitamise ja rahastamise kokkulepet. Seda siiski vaid juhul, kui planeerimismenetluse ajal on muutunud olulised asjaolud, mis suurendavad kohaliku omavalitsuse kulusid või vähendavad tema tulusid. Algatatud planeeringu kehtestamisest keeldumisega võib kaasneda huvitatud isiku usalduskahju hüvitamise kohustus. Seega, mida varasemas etapis kohaliku omavalitsuse üksus detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise ja rahastamise küsimuse lahendab, seda väiksemad on tema jaoks PlanS §-st 131 lähtuvad finantsriskid.⁵⁴

⁵⁰ TlnHKo 3-17-1479, p 28.

⁵¹ RKHKo 04.03.2014, 3-3-1-96-13.

⁵² RKHKo 3-3-1-96-13, p 16.

⁵³ RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15.

⁵⁴ RKPJKo 3-4-1-23-15, p 83.

Autor on seisukohal, et kokkulepe halduslepingu sõlmimise osas peaks olema saavutatud juba detailplaneeringu menetluse algatamisele eelnevalt. Seda esiteks seetõttu, et huvitatud isikul oleks juba menetluse alguses selge, millised kohustused seonduvad tema planeeringu menetlemisega ning elluviimisega. Teiseks on halduslepingu sõlmimine menetluse alguses oluline seetõttu, et hiljem ei tekiks vaidlusi selle osas, kes ning millises ulatuses on kohustatud PlanS §-s 131 nimetatud kohustused täitma. Samuti on ka kohaliku omavalitsuse seisukohast oluline juba menetluse alguses poolte kohustused määratleda, kuivõrd hiljem võib huvitatud isikul olla alus keelduda PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimisest, mis tagajärjena toob kaasa selle, et kohalik omavalitsus on sunnitud ise need kohustused täitma või lõpetama detailplaneeringu menetluse PlanS § 129 lg 1 p 1 alusel (kui see on põhjendatud) ning võib olla kohustatud huvitatud isikule hüvitama kulutused, mis on seotud detailplaneeringu koostamisega. Selline lahendus ei ole aga ei aja- ega ressursisäästlik. Autor nõustub ka sellega, et menetluse algusetapis ei pruugi olla lõplik planeeringulahendus üksikasjadeni selge ning sellest tulenevalt ka kulutused, mida selle ellu viimiseks tuleb kanda, kuid üldplaanis peaks olema võimalik siiski esialgse hinnangu põhjal kokkulepe saavutada. Kui hiljem selgub, et kohustuste maht, mida huvitatud isik peaks kandma, on esialgselt hinnatust suurem, on alati võimalik sõlmida lisakokkuleppeid ning põhjendatud juhtudel on kohaliku omavalitsuse n-ö päästerõngaks ka PlanS § 129 lg 1 punktis 1 sätestatud koostamise lõpetamise alus.

1.2. Riivatavad õigushüved

1.2.1. Omandipõhiõigus

Selleks, et isikul oleks detailplaneeringukohustuslikel maa-aladel võimalik midagi ehitada, peab isik omama asjakohaseid avalik-õiguslikke lube. Nii peab isik üldjuhul taotlema detailplaneeringu menetluse algatamist. Nii detailplaneeringu kohustus kui ka selles sätestatud tingimused riivavad selgelt omandipõhiõigust, mis on sätestatud PS §-s 32. Lõike 1 esimese lause kohaselt on igäihe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Lõike 2 esimene ja teine lause lisavad, et igäihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning et kitsendused selle osas sätestab seadus.

Detailplaneering seab piirangud isiku omandile, eelkõige sellele, kuidas, mis otstarbel ning millistel tingimustel võib omanik oma kinnisasju kasutada. Võimalus sõlmida haldusleping huvitatud isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel muudab olukorra mõnevõrra paindlikumaks, kuivõrd teatud tingimustega nõustumisel on huvitatud isikul võimalus enda soovi kohaselt oma

krundil tegutseda. Kui kohalikul omavalitsusel ei oleks seaduses sätestatud võimalust nimetatud halduslepingut huvitatud isikuga sõlmida, keelduks kohalik omavalitsus tõenäoliselt veelgi jäigemalt detailplaneeringu menetluse algatamisest, kuivõrd ka kohaliku omavalitsuse ressursid panustada kohaliku omavalitsuse taristusse ja infrastruktuuri, on piiratud.

Teisalt kujutab selline haldusleping siiski riivet isiku omandipõhiõigusele, kuivõrd halduslepinguga pannakse huvitatud isikule kohustused, mis oma olemuselt on kohaliku omavalitsuse ülesannete nimekirjas. Juhul kui huvitatud isik ei nõustu halduslepingu sõlmimisega, on kohalikul omavalitsusel õigus detailplaneeringu menetlus jätta algatamata. Juhul kui kohalik omavalitsus on ka detailplaneeringu menetluse algatanud, on tal sellegipoolest põhjendatud juhul õigus menetlus lõpetada, kui huvitatud isik halduslepingu sõlmimisega ei nõustu. Seega on PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimine küll formaalselt vaba ning pooltevahelise läbirääkimise küsimus, kuid faktiliselt on huvitatud isik tihtipeale sundolukorras ning on sunnitud kohaliku omavalitsusega halduslepingu sõlmima, selleks et tema maa-alal detailplaneeringu menetlus algatataks.

Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium on 30.04.2004 lahendis nr 3-4-1-3-04 selgitanud, et omandil on oluline tähtsus turumajandusele põhinevas ühiskonnas ning et omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitstus tagab vaba turu.⁵⁵

PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus võib avalduda nii tõrjepõhiõiguse, soorituspõhiõiguse kui võrdsuspõhiõigusena.⁵⁶ Õiguses omandi puutumatusete väljendub omandipõhiõiguse negatiivne, st tõrjeõiguslik funktsioon, mille kohaselt sätestab § 32 põhiõiguste adressaadile suunatud keelu riivata seda, mis omandi alla kuulub. Teatud regulatsiooni olemasolu võib olla ka omandiõiguse teostamise eelduseks. Sellisel juhul piirab just regulatsiooni puudumine omandiõiguse teostamist ning riik peab kehtestama põhiseaduspärase regulatsiooni. Paragrahvi 32 lg-d 1, 2 ja 3 moodustavad ühtse omandipõhiõiguse, mille kaitse on omand, mida tuleb

⁵⁵ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 24

⁵⁶ M. Ernits, A. Kelli, P. Roosma. PõhiS § 32/ 3. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

tõlgendada avaramalt kui tsiviilõiguslikku omandit. Põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab isikule kuuluvad kehalised esemed, asjaõigusliku omandiõiguse, asjaõigusliku omandamisõiguse, intellektuaalomandiga seonduvad varalise iseloomuga õigused, teatud liiki võlaõiguslikud nõudeõigused, teatud ulatuses isiku vara kui terviku ning ka teatud liiki avalikõiguslikud varalised positsioonid.⁵⁷

Riigikohus on eelviidatud 2004. aasta lahendis leidnud, et kuna PS § 32 lõikes 2 pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.⁵⁸ Teisisõnu, tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Samas rõhutab ka planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri, et eesmärgid, mille nimel võib anda haldusorganile diskretsiooniõiguse omandipõhiõiguse piiramiseks, peaksid olema seadusandja poolt selgelt määratletud.⁵⁹

1.2.2. Ettevõtlusvabadus

Lisaks omandipõhiõigusele riivab PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimine ka ettevõtlusvabadust. Ettevõtlusvabadus on sätestatud PS §-s 31, mis ütleb, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seejuures võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Halduslepingu sõlmimine seab ettevõtjale (näiteks kinnisvaraarendajale) tingimused, kuidas oma ressursse paigutada, samuti mõjutab halduslepingu sõlmimine ettevõtja tulu teenimise võimalusi. Esiteks paneb detailplaneering paika tingimused, mida, kui palju ning milliste parameetritega ehitada võib. Halduslepinguga võib omakorda arendajale panna kohustuse rajada detailplaneeringu alale ka mänguväljak või muu haljasala ning isegi kohustusi väljaspool detailplaneeringuala, seonduvalt teede või muude tehnovõrkude välja ehitamisega. Seega sekkub kohalik omavalitsus halduslepingu kaudu isiku ettevõtlustegevusse ning sellega riivab ettevõtlusvabadust.

Ettevõtlusvabadusel on muuhulgas tihe seos ka PS §-s 32 sätestatud omandiõigusega ja PS §-st 113 tuleneva riigi õigusega kehtestada makse, arvestades, et maksustamine piirab ka

⁵⁷ M. Ernits, A. Kelli, P. Roosma. PõhiS § 32/ 3. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁵⁸ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.

⁵⁹ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 4.

võimalusi ettevõtlusest tulu teenida ja sellega ettevõtlusvabadust.⁶⁰ Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu antud määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid.⁶¹ Riigikohtu tõlgenduse kohaselt kuulub ettevõtlusvabaduse kaitsealasse laialt tõlgendatuna “tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus”.⁶² Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse. Ettevõtlusvabadus ei kohusta riiki andma ettevõtjale vahendeid, kuid riik peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.⁶³ Ettevõtlusvabaduse tuumaks peetakse riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.⁶⁴ Ettevõtja õigust olla vaba riigi sekkumisest on kohus käsitlenud laialt. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.⁶⁵ Teisisõnu, Riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks.⁶⁶

Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Riigikohtu selgituse kohaselt annab PS § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest.⁶⁷ See põhjus peab tulenema avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on

⁶⁰ O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. PõhiS § 31/1. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁶¹ O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. PõhiS § 31/5. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017. RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00; RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-20-14, p 43.

⁶² RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41; RKHko 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 14; RKÜko 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p-d 105–106; RKHko 15.01.2015, 3-3-1-68-14, p 17.

⁶³ O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. PõhiS § 31/6. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁶⁴ RKPJKo 28.04.2000 3-4-1-6-00, p 11; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

⁶⁵ RKPJKo 3-4-1-6-00.

⁶⁶ O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. PõhiS § 31/7. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁶⁷ RKHko 11.04.2016, 3-3-1-75-15.

ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.⁶⁸

Ettevõtlusvabadust riivavad üldistatult mis tahes keelud ja piirangud (sh ka planeeringutest tulenevad) mõne majandustegevusega tegeleda, isikule pandud teavitamiskohustused ettevõtlusega tegelemise korral, loakohustused, sh tegevusloaga kõrvalkohustuste või tingimuste kehtestamine, hoolekohustused, mida majandustegevuses tuleb järgida, ja muud kõrvalkohustused.⁶⁹ Ettevõtlusvabaduse piiramise üheks peamiseks õigustuseks on avalik huvi.⁷⁰ Kirjanduses ei ole terminile „huvi“ suudetud ühest tähendust anda. Tihti seostatakse seda terminit vajadusega (nii vajadus kui ka huvi juhivad isiku käitumist), kuid neid termineid ei samastata. Aruteludes on kõige enam tõusetunud avalike huvide defineerimise ja nende olemuse küsimus. Eesti põhiseaduses avaliku huvi kaitset otsesõnu sätestatud ei ole. Planeerimismenetluse ja avaliku huvi seose võib tuletada PS § 32 lg 2 teisest lausest, mille järgi ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt. Termin avalik huvi on laialdaselt kasutusel määratlemaks üldist, ühiskonda puutuvat ning sotsiaalset hüve. Avalikud huvid ei ole lõplikult kindlaks määratud, vaid need on ajas muutuvad ja sageli oma ajas vaieldavad. Avaliku huvi mõiste määratlemisel on erinevaid seisukohti. Näiteks on K. Merusk asunud seisukohale, et avalikud huvid on riigi kui kogukonna huvid. Täpsemalt öeldes on need kõige avalikumal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa.⁷¹ Tulenevalt erinevatest võimalustest, kuidas avalikku huvi defineerida, ja selle mõtestamise keerukusest otsustati PlanS eelnõu koostamisel jätta avalik huvi sisustamata ja võimaldada seda iga kord vastavalt olukorrale sisustada.⁷²

Seega piiravad ka (detail)planeeringutest tulenevad tingimused ning kitsendused isikute ettevõtlusvabadust, kuivõrd detailplaneering paneb paika konkreetse maa-ala kasutustingimused, näiteks krundi sihtotstarbe, maksimaalse hoonestuse arvu krundil, maksimaalse ehitusaluse pinna, hoonete kõrguse jne (PlanS § 126). Lisaks sõltub sellest, kas

⁶⁸ RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02

⁶⁹ O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. PõhiS § 31/22. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁷⁰ A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. Juridica VI/2003, lk 373.

⁷¹ K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica 1996, nr 4, lk 174.

⁷² Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 41.

konkreetses maa-ala osas algatatakse detailplaneering või mitte, kas isik saab sellel maatükil tegeleda näiteks kinnisvaraarendusega. Ka juhul kui detailplaneeringu menetlus algatatakse, riivavad sellega kaasnevad kohustused detailplaneeringu ala omaniku ettevõtlusvabadust, näiteks, kui omanik kohustub seejuures tasuta võõrandama mingi osa oma krundist kohalikule omavalitsusele, ehitama välja detailplaneeringu alaga seonduvaid rajatisi jne. Nimetatud kohustused ning piirangud piiravad ettevõtja vabadust otsustada, kuidas oma ressursse tulu saamise eesmärgil ettevõtluses kasutada.

1.2.3. Põhiõiguste piiramise kriteeriumid

PS § 11 esimese lause kohaselt tohib põhiõigusi piirata ainult kooskõlas PS-ga. Vastavalt sellele sättele peab iga põhiõiguse kaitseala riive olema kooskõlas iga PS normiga. Seejuures peab vabaduspõhiõiguse kaitseala riive olema nii formaalselt kui ka materiaalselt PS-ga kooskõlas. Riive vastab PS-le formaalselt, kui põhiõiguste adressaadi akt anti välja kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides. Lisaks sellele peab akt vastama parlamendireservatsiooni ja õiguselguse põhimõtte nõuetele. Parlamendireservatsiooni põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule.⁷³ Seega konkretiseerib parlamendireservatsiooni põhimõtte võimude jaotumist seadusandja ja täitevvõimu vahel. Õiguselguse põhimõtte, lühidalt väljendades, seab tingimuseks, et õigusaktid tuleb sõnastada piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma käitumist kujundada ja asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua.⁷⁴

Materiaalse PS-le vastavuse võib jaotada tinglikult kaheks: esiteks peab olema põhiõiguse kaitseala riivel legitiimne eesmärk ning teiseks peab riive olema proportsionaalne. Riive eesmärgi legitiimsus sõltub põhiõigusnormi piiriklauslist. Lihtsa piiriklausliga põhiõigust on lubatud riivata igal eesmärgil, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud. Materiaalselt kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigust on üldjuhul lubatud riivata ainult piiriklauslis ettenähtud

⁷³ M. Ernits. PõhiS § 3/21. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017. RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 53.

⁷⁴ U. Lõhmus. Põhiseaduslik õiguselguse põhimõtte. - Õiguskeel 4/ 2015, lk 1.

eesmärkidel.⁷⁵ Proportsionaalsuse põhimõte on iga riive põhiseaduspärasuse keskne kriteerium. See tuleneb PS § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguste adressaadi põhiõigust riivav abinõu on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik kitsamas tähenduses ja mõõdukas.⁷⁶

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on väljendanud seisukohta, et kui piirang riivab samaaegselt nii ettevõtlusvabadust kui omandiõigust, siis tuleb selle lubatavuse hindamisel hinnata piirangu proportsionaalsust enim riivatud põhiõiguse kontekstis.⁷⁷

Proportsionaalsuse printsiip peaks aitama leida kompromissi erinevate huvide kollisiooni korral. Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et proportsionaalsuse printsiip on sobivaim abinõu, kontrollimaks avaliku võimu sekkumist privaatsfääri heaoluriigi loomise eesmärgil.⁷⁸ Proportsionaalsuse printsiibi alusideeks on see, et isegi kui seadusandja on spetsiaalselt volitatud põhiõiguste piiramiseks, peab piirang olema mõistlik. Proportsionaalsuse printsiip on ka üheks tõlgendamise vahendiks – kui näiteks kaks põhiseadusega kaitstud õigust omavahel kollideeruvad, nõuab põhiseaduse ühtsus sellisel juhul optimaalse lahenduse leidmist. Mõlema õiguse piiramine peab olema proportsionaalne, piirata on optimaalne üksnes nii palju, kui on vaja, et kollideeruvaid õiguseid omavahel lepitada.⁷⁹ Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui seda normi legitiimse eesmärgiga saab põhjendada. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.⁸⁰ Nagu öeldud, on nii omandipõhiõigus kui ka ettevõtlusvabadus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused, st nende piiramine on lubatav seaduse alusel seadusandja poolt määratletud mistahes legitiimsel eesmärgil. Vaidlust ei ole selles, et seadusandja on halduslepingu sõlmimise võimaluse ette näinud ning see on kantud legitiimsest eesmärgist. Halduslepingu

⁷⁵ M. Ernits. II ptk – Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Sissejuhatus, p 54. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁷⁶ M. Ernits. II ptk – Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Sissejuhatus, p 54. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

⁷⁷ RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12.

⁷⁸ M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. - Juridica V/2001, lk 306.

⁷⁹ M. Triipan, lk 307.

⁸⁰ O. Kask, S. A. Ehrlich, A. Henberg. PõhiS § 31/31. - Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 4., täiend., vlj. Tallinn, Juura 2017.

sõlmimise võimalus tagab avalikes huvides kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmise läbi eraisiku tegevuse, vähendades kohaliku omavalitsuse finantsilist koormust ning saavutades seega kohaliku omavalitsuse elanike õiguste efektiivsema tagamise.

Küll vajab lähemat selgitust küsimus, kas halduslepingu sõlmimise regulatsioon järgib eeltoodud formaalse põhiseaduspärasuse kriteeriumiks olevast parlamendireservatsiooni põhimõttest tulenevat arusaama, et seadusandja peab põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ise ära otsustama, kuivõrd halduslepingu alusel huvitatud isikule pandavad kohustused võivad oluliselt riivata nii isiku omandipõhiõigust kui ka ettevõtlusvabadust. Eriti teravalt tuleb antud küsimus esile olukorras, kus kohalik omavalitsus soovib huvitatud isikule üle anda ka detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvaid kohustusi. Sellist olukorda seadus aga ei reguleeri. Töö autor käsitleb antud küsimust põhjalikumalt järgnevas peatükis.

1.2.4. Planeerimismenetluse eripära põhiõiguste piiramisel

Planeerimisõigusele on omased laia diskretsiooniruumiga ja määratlemata õigusmõisteid (nt avalik huvi) sisaldavad eesmärginormid, mis suunavad haldust teatud tüüpi olukordades püüdlema lõpptulemuste poole, saavutades optimaalse tasakaalu omavahel põrkuvate era- ja avalike huvide vahel. Eesmärginormid ei kirjuta ette üht ja ainuõiget lahendit konkreetsete juhtumite jaoks ning neid ei ole võimalik rakendada lihtsa subsumeerimise ega tõlgendamisega. Eesmärgi saavutamiseks sobivate lahenduste leidmine ja valik jäetakse sellist laadi õigusliku reguleerimise puhul halduse otsustada, sest tegemist on üldjuhul ka poliitiliste otsustustega.⁸¹ Planeerimisõigusele omase avatuse tõttu ei saa seadus kirjutada detailselt ette, millist liiki ja milliste omadustega rajatised tuleb kohalikul omavalitsusel kinnistute mõistlikuks kasutamiseks planeerida ning kes ja millise raha eest peab neid igas mõeldavas olukorras välja ehitama. Seepärast paneb seadus kohalikule omavalitsusele üldise kohustuse infrastruktuuri rajamise tagamiseks, selle üksikasjad määrab aga kohalik omavalitsus oma otsuste ja valikutega (sh planeeringu põhi- ja kõrvaltingimustega ning halduslepingutega) ise.⁸²

Tulenevalt planeerimisvaldkonna omapärast pole seadusandjal otstarbekas ega riigiõiguslikult põhjendatud väga üksikasjaliku regulatsiooni loomine, vaid pigem haldusele laia diskretsiooniõiguse andmine. Sellisel juhul jääb aga üksnes planeerimisseaduse eemärkide

⁸¹ RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 99.

⁸² RKPJKo 3-4-1-23-15, p 100.

sätestamine põhjendamatult napiks kaitseks halduse suvaõiguse vastu, samal ajal, kui riivatav hüve on põhiseaduslik hüve ning siinkohal rakenduvadki põhimõtted, millest planeerimismenetluses lähtuda.⁸³

HMS §-st 4 tuleneb haldusorgani diskretsiooniõigus. Lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust seejuures teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Planeeringute sisu, sealhulgas nende elluviimine on laia diskretsiooniruumiga haldusotsustus.⁸⁴ Vähene materiaalsoiguslik regulatsioon planeerimisvaldkonnas jätab haldusele väga laia diskretsiooniruumi arengu suunamiseks ja kavandamiseks. Leidmaks tasakaalu kaitstavate era- ja avalike huvide vahel, seadusandja materiaalsoiguslikke prioriteete ei sea, need on jäetud täitevvõimu otsustada. Tegemaks otsust, kas algatada või mitte algatada huvitatud isiku taotlusel detailplaneeringumenetlust on ilmselt kõige sagedasemaks etteheiteks haldusorganile puudulik kaalumine. Selleks, et kaalumine saaks olla õiguspärane, peab haldusorgan esmalt välja selgitama kõik olulised faktilised ja õiguslikud asjaolud ning seejärel andma neile õige tähenduse ja kaalu. Kui haldusorgan jätab olulise asjaolu tähelepanuta, ei ole toimuv kaalumine täielik ning on seega õigusvastane. Haldusorgani kohustuseks on seejuures välja selgitada üksnes olulised, mitte aga kõikvõimalikud asjaolud. Haldusorgan peab faktilisi asjaolusid uurima täielikult ja õigesti.⁸⁵ PlanS § 131 lõige 2 annab haldusorganile kaalutusruumi, kas sõlmida huvitatud isikuga haldusleping § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste üle andmiseks või mitte. Lisaks sellele, et otsustada halduslepingu sõlmimise üle, peab haldusorgan ka kaaluma, et juhul kui otsustatakse nimetatud haldusleping sõlmida, siis milliseid kohustusi ning millises ulatuses on põhjendatud huvitatud isikule panna.

Huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimise otsustamisel ning selles sätestatavate kohustuste määratlemisel võib problemaatiliseks osutada ka see, millistele asjaoludele ning tõenditele saab haldusorgan tugineda. HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Juhul, kui tegemist on olukorraga, kus tegutsetakse tulevikus võib-olla aset leidvate sündmuste ennetamiseks või määratakse tähtsust omavad

⁸³ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 3-4.

⁸⁴ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 19.

⁸⁵ K. Pikamäe. Kaalutusvigadest. - *Juridica* II/2006, lk 82.

asjaolud prognoosi põhjal, peab haldusorgan sellegipoolest tegutsema, kuigi asjas tähtsust omavad asjaolud ei ole täpselt teada. Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse küsimus muutub eriti aktuaalseks, kui haldusorgan peab tegutsema ebakindlate asjaolude olukorras.⁸⁶ PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimisel peab haldusorgan tihtipeale huvitatud isikule pandavate kohustuste ulatuse määratlemisel tuginema umbkaudsetele prognoosidele ning ennustustele – haldusorgan peab võimalikult adekvaatselt ning asjakohaselt hindama, kuidas mõjutab huvitatud isiku planeeritava lahenduse elluviimine kohaliku omavalitsuse eluolu, muuhulgas ka kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvet, terviklikku elukeskkonda ning elanike elukvaliteeti. Niisiis peab haldusorgan ligikaudselt suutma välja arvestada näiteks, kui palju suureneks kohaliku omavalitsuse elanikkond tulenevalt sellest, kui arendaja ehitab oma kruntidele elamud ning sinna asuvad elama inimesed, kes soovivad tarbida kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaid teenuseid, kuidas see omakorda mõjutab kohaliku omavalitsuse finantsilist suutlikkust ning ka juba kohalikus omavalitsuses elavatele inimestele pakutavate teenuste kvaliteeti jne. Nendest prognoosidest lähtuvalt teeb kohalik omavalitsus otsuse, kas ning milliseid planeeringualaga seonduvaid kohustusi on ta suuteline ise täitma ning millised peaks enda katta võtma huvitatud isik ning juhul, kui huvitatud isik ei nõustu halduslepingu sõlmimisega, siis kas tulenevalt prognoosidest on alust jätta detailplaneeringu menetlus algatamata. Sellisel juhul ei ole haldusorganil aga tihtipeale konkreetseid tõendeid, näitamaks, millist mõju planeeritav maa-ala avaldama hakkaks, vaid on ligikaudsed ennustused, mis siiski peaksid tuginema usaldusväärsetele andmetele.

Riigikohus on väljendanud seisukohta, et kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, tuleb püüda sellesse selgust tuua.⁸⁷ Tallinna Ringkonnakohus on oma lahendis väljendanud ka seisukohta, et kui ebaselgust ei ole võimalik mõistlike pingutustega kõrvaldada, tulebki kaalumisel lähtuda asjaolu ebakindlusest. Muude kaalutluste kogumis võib ka ebakindel asjaolu kaalutusõiguse teostamist mõjutada.⁸⁸

Autor leiab, et seega ei peagi haldusorgan suutma anda tõsikindlaid tõendeid ning tihtipeale ta seda teha ei saagi, tulenevalt justnimelt planeerimisvaldkonna iseärasustest. Õiguskirjanduses on ka leitud, et uurimispõhimõtte täies mahus rakendamine ei ole seega alati objektiivselt

⁸⁶ R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. - Juridica VII/2008, lk 501.

⁸⁷ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 26.

⁸⁸ TlnRnKo 17.02.2006, 3-04-174, p 14.

võimalik, kuivõrd tulevikus esinevaid asjaolusid ei ole võimalik objektiivselt ette tõendada.⁸⁹ Otsustamaks, kas huvitatud isiku taotlusel detailplaneeringu menetlus algatada või mitte, peavad kohalikud omavalitsused tuginema uurimispõhimõtte kohaselt kogutud teabele ja tõenditele. Eriti oluliseks saab asjakohaste tõendite olemasolu siis, kui kohalik omavalitsus otsustab detailplaneeringu menetlemise algatamisest keelduda põhjendusel, et planeeringu elluviimiseks puuduvad vajalikud rahalised vahendid ning huvitatud isik keeldub PlanS §-is 131 nimetatud halduslepingu sõlmimisest ja selles nimetatud ülesannete üle võtmisest või keeldub ülesannete üle võtmisest kohalikule omavalitsusele vajalikus mahus. Vaidlusküsimuseks võib sellisel juhul saada see, millised tõendid on piisavad, näitamaks, et planeeringu elluviimisega seotud rahalise koormuse suurenemise ulatus on selline, mis oleks aluseks põhjendatult keelduda detailplaneeringu menetluse algatamisest. Käesoleva töö autor on seisukohal, et tulenevalt planeerimisvaldkonna iseärasustest ei olegi haldusorganil tihtipeale võimalik esitada konkreetseid ning täpseid tõendeid, näitamaks, miks ning millises mahus on põhjendatud huvitatud isikule planeeringualaga (või ka sellest väljapoole jääva alaga) seonduvaid kohustusi panna. Siiski peaks haldusorgan tulenevalt uurimispõhimõttest välja selgitama kõik tähtsust omavad asjaolud ning teabe, sellises ulatuses nagu see on vajalik, et teha adekvaatne ning põhjendatud otsus ning ka prognoosidel põhinevad otsused peaksid tuginema usaldusväärsetele ning asja- ja ajakohastele andmetele. Siiski ei ole haldusorgan kohustatud asjaolusid välja selgitama sellises ulatuses, kust see muutub juba ebamõistlikult keeruliseks ning haldusorganile koormavaks.

⁸⁹ R. Annus, lk 502.

2. Halduslepingute analüüs

2.1. Huvitatud isikuga lepingu sõlmimise problemaatika

Planeerimisseadus annab kohalikule omavalitsusele õiguse detailplaneeringu menetlemisest huvitatud isikuga sõlmida haldusleping esiteks planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks ning teiseks halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamisega seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Käesolev töö keskendub viimati nimetatule.

PlanS § 131 lg 1 sätestab, et kohalik omavalitsus on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja (kohalik omavalitsus) ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. Seega juhul, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole sõlminud vastavat lepingut eelnimetatud kohustuste üle andmiseks huvitatud isikule, peab need kohustused täitma kohalik omavalitsus. Nagu öeldud, planeeringu koostamise korraldaja peab alati esmajärjekorras kaaluma võimalust täita vastavad ülesanded iseseisvalt (vt ptk 1.1.5.). Tähelepanu tuleb pöörata ka asjaolule, et PlanS volitab halduslepinguga delegeerima ainult planeeringu koostamist või selle koostamise tellimist. Planeerimismenetluse toimingute, näiteks kooskõlastamist või kaasamist puudutavate toimingute tegemine, samuti avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamine, on jäetud haldusorgani ülesandeks. Nende toimingute delegeerimine eraõiguslikele isikutele ei ole lubatud, sest nendel tegevustel väga oluline mõju objektiivse lõpptulemuse saavutamisele.⁹⁰

Probleemile huvitatud isikule detailplaneeringu menetlusega seonduvate täiendavate kohustuste optimaalse ja mõlemaid pooli rahuldava mahu määratlemisel on 2014. aastal tähelepanu pööranud ka õiguskantsler Harku valla näitel. Nimelt pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes kaebas selle üle, et Harku vald nõuab isikutelt tasu detailplaneeringute algatamisel.⁹¹ Probleem antud juhul seisnes selles, et Harku vald nõudis 8628 eurot isikutelt, kes soovivad detailplaneeringuga muuta krundi sihtotstarvet (ennekõike muuta krundi sihtotstarve elamumaaks). Seejuures sõltus detailplaneeringu algatamine või algatamata

⁹⁰ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 22.

⁹¹ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus hea halduse tava järgimiseks nr 7-5/131204/140131.

jätmine sellest, kas isik nõustus nimetatud summa maksmisega. Õiguskantsler alustas menetluse Harku valla tegevuse kontrollimiseks. Menetluse ajal kehtinud Harku valla ehitusmääruse⁹² § 16 lg 5 sätestas, et planeeringu koostamisest huvitatud isik on kohustatud enne planeeringu algatamist sõlmima vallavalitsusega kirjaliku lepingu, millega määratakse kindlaks poolte õigused ja kohustused detailplaneeringu koostamisel ja selle rahastamisel, sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri väljaehitamise kaasnivate kulutuste hüvitamisel, menetlemisel ning detailplaneeringu realiseerimisega tekkivate kohustuste kandmisel. Harku valla praktika kohaselt oli huvitatud isik reeglina kohustatud tellima ja rahastama detailplaneeringu koostamist, omal kulul välja ehitama planeeringukohase 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.⁹³

Harku valla näitel sõltus lepingu sisu 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 sõltus konkreetne sisu pooltevahelistest lepingueelsetest läbirääkimistest. Siinkohal tõusetub aga töö autori arvates küsimus, kui suur roll saab olla lepingueelsetel läbirääkimistel arvestades asjaolu, et kohalik omavalitsus on antud suhtes võimupositsioonil ning tema otsustada on see, kas konkreetse planeeringu menetlemine algatada või mitte. Juhul kui huvitatud isik ei nõustu kohaliku omavalitsuse poolt esitatavate tingimustega, on huvitatud isikul sisuliselt ainukeseks võimaluseks pöörduda halduskohtusse, et kohus saaks hinnata, kas erinevate huvide kaalumine on toimunud õiguspäraselt, sh kas arvesse on võetud kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid. Kohtusse pöördumine ei taga samas seda, et planeeringu menetlus ka soovitud kujul algatatakse, kuivõrd kohtu kontrolliulatus diskretsiooniotsuste puhul on piiratud sellega, kas kaalutusõiguse teostamine on toimunud õiguspäraselt. Teisalt on keeruline seadusega paika panna üksikasjalikumad regulatsiooni huvitatud isiku huvide tagamiseks, kuivõrd iga olukord on eriline ning nõuab tulenevalt planeerimisvaldkonna iseärasustest individuaalset lähenemist ning konkreetse planeeringu puhul olulisust omavate asjaolude hindamist ning kaalumist. Siiski leiab töö autor, et PlanS § 131 sõnastus on väga üldine ning jätab haldusorganile suure kaalutusruumi, millest tulenevalt on huvitatud isiku huvid ja halduse lai diskretsioon omavahel mõnevõrra tasakaalust väljas ning

⁹² Harku valla 31.05.2012 ehitusmäärus nr 8. - RT IV, 09.01.2013, 3

⁹³ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 2.

seetõttu võib säte vajada mõningast täpsustamist, mida töö autor ka käesolevas töös edaspidi käsitleb.

Harku valla selgituste kohaselt pidi planeeringu koostamisest huvitatud isik detailplaneeringu algatamise eeltingimusena võtma kohustuse maksta tuleviku sotsiaalse infrastruktuuri tasu juhul, kui planeeringuga kavandatakse uusi elamuühikuid. Tasu eesmärk oli vähendada planeeringuga kavandatavatest täiendavatest elamuühikutest ja uute elanike lisandumisest tulenevat negatiivset mõju valla eelarvele, näiteks võib tekkida vajadus uute koolimajade ja lasteaedade ehitamise järele.⁹⁴ Sotsiaalse infrastruktuuri tasu suurus oli kindlaks määratud arengukavaga.⁹⁵

Kui isik ei olnud nõus nimetatud lepingut sõlmima, langetas vallavolikogu kaalutlusotsuse detailplaneeringu algatamise või algatamata jätmise kohta. Lepingu sõlmimisest keeldumine võib olla aluseks jätta detailplaneeringu menetlus algatamata. Harku vald on märkinud, et huvitatud isiku keeldumise korral võib planeeringu menetluse siiski algatada, kui huvitatud isik on nõus sotsiaalsesse infrastruktuuri panustama muul viisil. Näiteks ei pruugi toetus olla rahaline, vaid seisneda lasteaia või koolimaja rajamiseks vajaliku maa vallale tasuta üleandmisel.⁹⁶

Õiguskantsler oli oma soovitusel Harku vallale seisukohal, et sel ajal kehtinud EhS § 13 ja Riigikohtu tõlgendused ei anna kohalikule omavalitsusele üldist volitust nõuda enda äranägemise järgi määratletud suurusel rahalist panust sotsiaalse infrastruktuuri jaoks kõigilt huvitatud isikutelt.⁹⁷ Kohalik omavalitsus peab kaaluma, milliseid kohustusi peab huvitatud isik endale võtma, kui kohalik omavalitsus seab sellise lepingu sõlmimise planeeringu algatamise eeltingimuseks.

Nimetatud kaalutlusõigust teostades peab kohalik omavalitsus vastavalt HMS § 4 lõikele 2 arvestama konkreetse juhtumi olulisi asjaolusid. Vastavalt HMS §-le 6 peab kohalik omavalitsus need olulised asjaolud välja selgitama iga kord kui nimetatud leping sõlmida

⁹⁴ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 2.

⁹⁵ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 3.

⁹⁶ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 3.

⁹⁷ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 5.

soovitakse. Vajaduse korral peab kohalik omavalitsus ka omal algatusel selleks tõendeid koguma. Õiguskantsler selgitas, et seega peab kohalik omavalitsus esiteks kõigepealt välja selgitama, millised on kulutused, mis võivad kaasneda detailplaneeringu täitmise ja alles seejärel saab panna paika need tingimused, kuidas neid kulutusi katma hakatakse.⁹⁸ Õiguskantsler oli seisukohal, et kulutused, milles osalemist huvitatud isikult nõutakse, peavad vastama detailplaneeringule või olema sellega otseselt seotud. Seega võib huvitatud isikult nõuda sotsiaalsesse infrastruktuuri panustamist vaid juhul, kui on tuvastatud, et selline täiendav panus on vajalik.⁹⁹

Õiguskantsler leidis ka, et huvitatud isikult nõutav panus sotsiaalsesse infrastruktuuri tuleb määratleda igal konkreetsel juhul eraldi. Näiteks ei pea õiguskantsler piisavaks tuginemist Harku valla arengukavale ja selle alusuuringule, kuivõrd nimetatud alusuuring on koostatud mitu aastat varem ning on väga üldisel kujul projitseeritud tulevikku. Asjaolu, kas ja millises ulatuses nõuab konkreetse detailplaneeringu elluviimine investeeringuid sotsiaalsesse infrastruktuuri, saab kõige varasemalt tuvastada hetkel, kui huvitatud isik esitab planeeringu algatamise ettepaneku.¹⁰⁰

Eelnev näide Harku valla praktikast huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimisel avab ilmekalt käesoleva magistritöö uurimisobjektiks oleva probleemi olemuse – tulenevalt planeerimisvaldkonna otsuste ulatuslikust kaalutlusruumist on kohalik omavalitsusel lai otsustusruum, millised kohustusi ning millises ulatuses peab kohalik omavalitsus vajalikuks huvitatud isikule halduslepinguga üle anda, et võimaldada detailplaneeringu menetluse algatamine. Nimetatud kohustusi reguleerivad sätted on oma olemuselt väga üldised ning esmahinnangu põhjal on otsustamise kaalukauss tugevalt haldusorgani poole kaldu. Sellest tulenevalt on üheks põhiküsimuseks, kas huvitatud isiku huvid on piisavalt kaitstud ning kas halduslepingu sõlmimisest ning selles sätestatud huvitatud isiku kohustustest tulenev põhiõiguste (eelkõige ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse) riive on proportsionaalne.

⁹⁸ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 5.

⁹⁹ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 5-6.

¹⁰⁰ Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus, lk 6.

2.2. Rae valla ja huvitatud isikute vahel sõlmitud lepingud

2.2.1. Valim ja lepingute üldsätted

Käesolevas peatükis sisalduv PlanS §-is 131 nimetatud halduslepingute analüüs hõlmab 37 lepingut, mis on sõlmitud Rae valla ja detailplaneeringust huvitatud isikute vahel. Käesolevas töös kasutatavad lepingud on sõlmitud alates 01.01.2015, mil jõustus uus planeerimisseadus, ning katavad ajavahemikku kuni oktoober 2017, mil töö autor esitas teabenõude Rae vallale töös analüüsitavatele lepingutele juurdepääsu saamiseks.

Käesolevas töös sisalduva lepingute analüüsi aluseks olevates lepingutes oli PlanS §-is 131 reguleeritud halduslepinguid sõlmitud nii füüsilisest kui ka juriidilisest isikust huvitatud isikutega.

Analüüsitud lepingud hõlmasid eelkõige detailplaneeringu kohaste tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamise ja rahastamise kohustuste üleandmist, kohustusi seonduvalt detailplaneeringukohase avaliku ruumiga ning kohustusi seonduvalt sotsiaalobjektidega. Seejuures on analüüsitud lepingute hulgas ka selliseid, mis hõlmavad ainult sotsiaalobjektide ehitamise ja/või rahastamise kohustuste üleandmisega seonduvat.

Lepingute ülesehitus on valdavalt tüüpiline. Lepingute sissejuhatavas osas on märgitud poolte avaldused ning kinnitused, mis hõlmavad üldisema iseloomuga kokkuleppeid kohustuste täitmise ülevõtmise ning rahastamise kohta.

Tingimused, milles kohalik omavalitsus ja huvitatud isik halduslepinguga kokku leppima peavad, sätestab PlanS § 131 lg 5. Nimetatud sätte kohaselt lepivad planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isik lisaks HKTS §-s 10 sätestatud tingimustele kokku paragrahvi lõikes 1 loetletud ehitiste:

- 1) ehitamisega seonduvate kulude jaotuse planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isiku vahel;
- 2) huvitatud isiku poolt võetud ehitamisega seotud kulude kandmise kohustuse täitmise tagamiseks piisavad tagatised;
- 3) rajatiste valmimise tähtaja;
- 4) rajatiste planeeringu koostamise korraldajale üleandmise kohustuse, selle täitmise tähtaja ning täitmise tagamiseks piisavad tagatised.

Lepingute üldsätetes deklareeritakse huvitatud isiku valmisolekut kanda detailplaneeringu koostamise ja elluviimisega seonduvad kulud: “/.../Huvitatud isik on huvitatud detailplaneeringu kehtestamisest ning on seoses sellega nõus kandma kõik detailplaneeringu koostamise ja elluviimisega kaasnevad kulud. /.../”; “/.../Huvitatud isik on nõus detailplaneeringu kohase taristu ja avaliku ruumi väljaehitamisega omal kulul. /.../”

Seejärel sisaldub lepingutes viide asjaolule, et kohalikul omavalitsusel ei ole endal võimalik täita PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustust, mis oma olemuselt on KOKS § 6 lõikest 1 tulenevalt kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne. Siinkohal viidatakse üldjuhul valla arengukavale: “/.../Valla arengukava ei näe ette huvitatud isiku poolt planeeritava elamu-/äri-/tootmisala rajamist, mistõttu ei ole valla eelarves investeeringuna ette nähtud kavandatava detailplaneeringuga hõlmatud alale ja selle teenindamiseks kavandatud teede, tehnovõrkude ja –rajatiste ehitamiseks ning võõrandamiseks vajalikke rahalisi vahendeid. /.../”

Nagu eelpool mainitud, ei pruugi aga arengukavale viitamine olla piisavaks õigustuseks ega aluseks, et väita, et kohalik omavalitsus ise ei ole suuteline planeeringualaga seonduvaid kohustusi ellu viima. Ka eelviidatud Harku valla näites tõi õiguskantsler välja asjaolu, et arengukavale ning selle aluseks olevatele uuringutele ei pruugi olla asjakohane toetuda, tulenevalt sellest, et nimetatud andmed ei pruugi kajastada enam reaalselt hetkeolukorda, st andmed võivad olla juba vananenud. Tulenevalt asjaolust, et kohaliku omavalitsuse võimekuse konkreetse planeeringualaga seonduvate kohustuste täitmiseks saab kindlaks teha kõige varasemalt siis, kui huvitatud isik esitab planeeringu algatamise ettepaneku, peaks igal konkreetsel juhul eraldi hindama, kas näiteks konkreetsele arengukavale või sellega seonduvatele dokumentidele tuginemine on enam asja- ja ajakohane. Igakordne individuaalne lähenemine on oluline ka seetõttu, et tulenevalt PlanS § 131 lõikes 1 sätestatud kohustuste iseloomust (kui kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne) peaks kohalik omavalitsus eelkõige püüdma nimetatud kohustused ise täita ning vajadusel kaasama huvitatud isiku. Samas kui võrd halduslepingus sätestatavate kohustuste ja nende ulatuse määratlemine on teatud määral prognoosotsustus (eelkõige elanike arvu ja sellega seonduvalt kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenuste jmt mahu kasvu osas), ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik teha otsust tuginedes absoluutsetele ja tõsikindlatele tõenditele, kuid tulenevalt HMS-s sätestatud kaalutusõiguse teostamise juhustest, peavad arvestatavad asjaolud (sh tõendid) olema olulised ning asjassepuutuvad.

Lisaks võib leping sisaldada ka kinnitust, mis viitab, et kokkulepped kohustuste osas võivad hõlmata ka detailplaneeringualast väljajäävaid alasid, kuid mis ometigi on detailplaneeringu alaga seotud: “/.../Huvitatud isik on nõus detailplaneeringuga kavandatud krunti teenindava detailplaneeringu kohase taristu ja avaliku ruumi väljaehitamisega omal kulul. /.../”

Seejärel osutatakse ka asjaolule, et juhul kui huvitatud isik ei nõustu nimetatud kohustusi täitma, võib kohalik omavalitsus jätta detailplaneeringu algatamata: “/.../Detailplaneeringu algatamine ja menetlemine on võimalik ainult juhul, kui huvitatud isik võtab endale kohustuse ehitada välja lepinguga määratud mahus taristu ja avalik ruum. /.../”

2.2.2. Huvitatud isiku kohustused seoses detailplaneeringu kohase taristuga

Taristu on lepingutes valdavalt defineeritud järgnevalt: detailplaneeringuga määratud kütte-, veevarustus- ja kanalisatsioonitorustikud; pinnase- ja sademevee ärajuhtimise süsteemid; side-, nõrkvoolu- ja elektrivõrgud; gaasi- ja elektripaigaldised; tuletõrjeveesüsteem; surveseadmistikud ja nende teenindamiseks vajalikud ehitised ja välisvalgustus.

Taristu hõlmab seega mitmesuguseid infrastruktuure, mis on vajalikud planeeringualale rajatavate hoonete eesmärgipäraseks toimimiseks. On selge, et planeeringuala terviklik lahendus ei oleks tagatud juhul, kui näiteks arendaja ehitab valmis küll elamud, kuid piirkonnas puuduvad vajalikud kommunikatsioonid, välisvalgustus jne. Selline olukord läheks vastuollu PlanS-s sätestatud ruumilise planeerimise eesmärgiga.

Rae valla poolt sõlmitud lepingutes sisalduvate kokkulepete kohaselt kohustub huvitatud isik seoses taristuga sõlmima piirkonna võrguettevõtjatega liitumislepingud ning rahastama detailplaneeringuga kavandatud krunti teenindava taristu, kaasa arvatud selle liitumispunktide, rajamist vastavalt sõlmitud liitumislepingutele ja detailplaneeringule. Lisaks oli mõningates lepingutes sätestatud ka kohustus omal kulul ja koostöös piirkonna vee-ettevõtjaga tagada pinnase- ja sademevee ärajuhtimise süsteemi väljaehitamine kuni eesvooluni ka selles osas, mis jääb detailplaneeringualast väljapoole, kuid mis teenindab detailplaneeringuala.

Riigikohtu halduskolleegiumi 19.05.2010 lahendis nr 3-3-1-26-10 oli Rae Vallavalitsuse poolt ettevalmistatud notariaalse lepingu projektis arendajale üle antavate kohustuste hulgas näiteks Lagedi alevi lasteaia või spordihoone finantseerimine, detailplaneeringuga ettenähtud kergliiklustee rajamiseks kinnistu moodustamine ja selle võõrandamine vallale tasuta,

osalemine sadeveedrenaaži väljaehitamisel ning rekonstrueerimisel ka selles osas, mis ei jää detailplaneeringualale. Seejuures asusid Rae valla poolt arendajale pandud kohustustele vastavad objektid mõnel juhul väljaspool planeeringuala. Kolleegium leidis aga, et see ei tähenda, et need kohustused juba seetõttu ei vasta detailplaneeringule või pole sellega seotud. Detailplaneeringualale tuleb rajatavad teed ja tehnovõrgud ühendada väljaspool detailplaneeringuala asuvate rajatistega, neid vajadusel ka ümber ehitades. Ka sotsiaalobjektide ehitamine võib olla otseselt seotud elanike arvu märkimisväärse ja hüppelise kasvuga planeeringualal. Kolleegium rõhutas, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu taotlejaga kokku leppima ning otsustama nii (tol ajal kehtinud) EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamise ja finantseerimise tingimused kui vajaduse korral ka muud tingimused, sh sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamise ja rahastamise.¹⁰¹ Kolleegium mõõnis ka, et ülekaalukaks avalikuks huviks detailplaneeringu kehtestamata jätmisel võib olla planeeringu realiseerimiseks rahaliste vahendite puudumine, kuid selline olukord esineb eeskätt juhul, kui detailplaneeringu algatamisel ei olnud vallal võimalik vastavaid kulutusi ette näha.¹⁰²

Ka Tallinna Halduskohtu 25.10.2017 lahendis¹⁰³ oli küsimuse all asjaolu, kas kohalikul omavalitsusel on õigus nõuda sellise tee rekonstrueerimist, mis jääb detailplaneeringu alast väljapoole. Kohus viitas Riigikohtu halduskolleegiumi lahendi nr 3-3-1-26-10 seisukohtadele, mille kohaselt arendajatele pandud kohustustele vastavad objektid võivad asuda ka väljaspool detailplaneeringu ala, ning seetõttu asjaolu, et huvitatud isiku poolt rekonstrueeritav tee kuulub kohaliku omavalitsuse omandisse ning külgneb detailplaneeringu alaga, ei välista PlanS §-s 131 nimetatud kokkuleppe sõlmimist. Kohus on samas tõdenud, et kohustuse panemine huvitatud isikule ei saa olla meelevaldne, vaid kohalik omavalitsus peab suutma selgitada, miks nimetatud kohustus sellisena huvitatud isikule pannakse (nt, miks just sellisel tasemel tee rekonstrueerimine on vajalik).¹⁰⁴

Seega võib huvitatud isikul olla kohustus tagada teatud taristu väljaehitamine ka väljaspool detailplaneeringuga kavandatud ala. Töö autor leiab, et sellisel juhul peaks olema taoline vajadus otseselt seotud planeeringualaga ehk väljaspool detailplaneeringuala välja ehitatav

¹⁰¹ RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10, p 15.

¹⁰² RKHKo 3-3-1-26-10, p 19.

¹⁰³ TlnHKo 25.10.2017, 3-17-1479.

¹⁰⁴ TlnHKo 3-17-1479, p 31.

taristu peab teenindama eelkõige planeeringuala. Kuivõrd aga detailplaneeringu alast välja jääva taristu puhul ei ole tegemist detailplaneeringu kohase taristuga, siis tekib küsimus, kas sellisel juhul, kui huvitatud isik keeldub välja ehitamast detailplaneeringualast välja jäävat taristut, on kohalikul omavalitsusel õigus selle alusel jätta planeering algatamata. Töö autor on seisukohal, et detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvate kohustuste üle andmise lubatavus huvitatud isikule ei ole aga nii ilmselge ning vajab täiendavat analüüsi, mida on ka käesoleva töö alapeatükis 2.3. käsitletud.

Eelnevast võib järeldada, et detailplaneeringu kohase taristu välja ehitamise rahastamine huvitatud isiku poolt on pigem iseenesest mõistetav praktika. Ka Rae valla eelmises arengukavas¹⁰⁵ tõdeti, et planeerimisvaldkonnas on puudujäägid just arendusalade osas, kus infrastruktuuri rajamine on jäänud majanduslanguse tõttu pooleli. Osutati probleemile, et Rae vallas on kümnekond arendusala, kus elanikud elavad juba valminud majades, kuid tehniline infrastruktuur (vesi, kanalisatsioon, sadevesi, teed) on rajamata või rajatud poolikult või ebakvaliteetselt, millest tulenevalt kannatab kogu piirkonna elukeskkond ja maine. See omakorda on toonud vallale ja nimetatud alade elanikele kaasa oma õiguste kaitse vajaduse kohtus ja lisakulutusi õigusabile. Peamiseks probleemiks on arendusaladel see, et ÜVK trassid on küll rajatud, kuid liitumised on tegemata, sadevete trassid on rajamata, tänavavalgustus on rajamata või siis kui on rajatud, on liitumata. Arengukavas on ka paika pandud, et üks olulisemaid kuluallikaid valla eelarves ongi probleemsete arendusalade infrastruktuuri lõpetamine.¹⁰⁶

Ka Riigikontroll on ühes oma aruandes¹⁰⁷ just nimetatud probleemi auditeerimisega tegelenud. Riigikontroll nentis, et üle Eesti on hulgaliselt arendusalasid, kus kinnisvaraarendaja on asunud

¹⁰⁵ Rae vallavolikogu. Rae vallavalitsus. Rae valla arengukava 2025. Rae valla tegevuskava aastateks 2011-2015. Jüri, 2011. - http://www.rae.ee/documents/823250/3926706/Rae_Valla_Arengukava+2025.pdf/fd6d715d-7705-47c2-ba11-503e7ddfd896 (16.04.2018).

¹⁰⁶ Rae vallavolikogu. Rae vallavalitsus. Rae valla arengukava 2025. Rae valla tegevuskava aastateks 2011-2015. Jüri, 2011, lk 35.

¹⁰⁷ Riigikontrolli 31.10.2014.a aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes.

müüma elamukrunte, kuid jätnud osaliselt või täielikult täitmata oma lubadused arendusalale teede, haljastuse, tehnovõrkude või välisvalgustuse rajamisel.¹⁰⁸

Rae valla arengukava lisas nr 1, mis kajastab hetkeolukorra analüüsi, on välja toodud, et Rae vallas on oluliseks probleemiks asjaolu, et elamu- ja tööstusalade planeerimine ei käi kaasas tehnilise ning sotsiaalse taristu arenguga. Samuti on vald võtnud probleemsed arendusalad eraldi jälgimise all ja edaspidi enne ehitusluba ei väljastata, kui on rajatud vajalik taristu. Valla seisukoht on, et edaspidi on mõttekas nõuda arendajatelt ka toetava taristu väljaarendamist ja mitte kooskõlastada enne seda planeeringuid või väljastada lubasid.¹⁰⁹

Seega võib nentida, et põhjendatud ulatuses on õigustatud panna huvitatud isikule kohustus rahastada detailplaneeringu ala taristuga seonduvate objektide ehitamist, juhul kui kohalikul omavalitsusel endal selleks vahendid puuduvad. Tulenevalt planeerimisvaldkonna eesmärgist tagada terviklik ning toimiv elukeskkond, on põhjendatud ka vastavate meetmete kasutamine kohaliku omavalitsuse poolt, et seda tagada. Näiteks elamualade sihtotstarbelise kasutamise seisukohast on oluline, et vastav elamukrunt oleks ühendatud, vee- ja kanalisatsioonisüsteemiga, elektrivõrguga jne.

Nagu eelpool mainitud, tekitavad kohustused, mis seonduvad detailplaneeringust väljapoole jäävate aladega, rohkem vaidlusi huvitatud isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kohtupraktikast lähtudes ei ole sellise kokkuleppe sõlmimine tingimata välistatud, isegi juhul kui mõned kohustused hõlmavad detailplaneeringu alast väljajäävaid objekte ja nende välja ehitamist või välja ehitamise rahastamist. Töö autori hinnangul on selliste objektidega seonduvate kohustuste puhul kohalikul omavalitsusel aga mõnevõrra suurem põhjendamis- ja selgitamiskohustus, kuivõrd nimetatud kohustused hõlmavad kas kellegi kolmanda isiku või kohaliku omavalitsuse enda omandis oleval maa-alal investeeringute tegemist huvitatud isiku poolt. Seetõttu ei pruugi ka selliste kohustuste seotus detailplaneeringu alaga ning nende vajalikkus olla niivõrd ilmselge ning sellest tulenevalt ka huvitatud isiku kohustus seda rahastada.

¹⁰⁸ Riigikontrolli 31.10.2014.a aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes, lk 1.

¹⁰⁹ Rae valla arengukava 2016-2025. Lisa nr 1, lk 44. - <http://www.rae.ee/arengukavad?inheritRedirect=true> (16.04.2018).

2.2.3. Huvitatud isiku kohustused seoses avaliku ruumiga

Avalik ruum on Rae valla poolt sõlmitud lepingutes defineeritud järgnevalt: detailplaneeringuga määratud avalikult kasutatav tee, sealhulgas kergliiklustee ja jalgtee, koos valgustusega, liikluslahendus ja parkimisala, haljastus, heakorraelemendid ja kujundatud maastik.

Avaliku ruumiga seonduvad huvitatud isikute kohustused on erinevad sõltuvalt konkreetsest planeeringualast.

Rae valla praktikas on levinud kokkulepe, mille kohaselt peab huvitatud isik omal kulul tagama detailplaneeringuala läbiva avalikult kasutatava tee koos haljastusega väljaehitamise. Paljudes lepingutes oli nimetatud kohustus sätestatud isegi konkreetsemate tingimuste kaudu, mille kohaselt peab huvitatud isik omal kulul tagama detailplaneeringuga ettenähtud avalikult kasutatavate teede koos tee juurde kuuluva metallmastidel ja maakaablil põhineva LED valgustitega välisvalgustuse ja haljastusega ning planeeritud jalg- ja/või kergliiklustee koos haljastusega väljaehitamise vastavalt detailplaneeringule.

Tulenevalt KOKS § 6 lõikest 1 ja PlanS § 131 lõikest 1 on kohaliku omavalitsuse kohustuste hulgas muuhulgas ka kohustus tagada planeeringualale avalikult kasutatava juurdepääsu rajamine. Nagu ka eelpool mainitud, on eesmärgiks luua terviklik planeeringulahendus ning see hõlmab endas ka toimivat teedevõrku. Juhul kui kohalikul omavalitsusel puuduvad endal vahendid, et rajada planeeringualale avalikult kasutatav tee ning huvitatud isik seda kohustust endale ei võta, võib planeeringualast (ning sinna elama asuvatest inimestest) tulenev täiendav liikluskoormus mõju avaldada planeeringuala lähialadel ning sellest tulenevalt halvendada olemasolevate teede seisukorda, panna liialt suure koormuse teistele teedele ning isegi suurendada seega liiklusolukorrast tulenevaid ohtusid.

Ka avaliku ruumiga seonduvate kohustuste puhul esines neid kokkuleppeid, kus välja ehitatavad objektid asuvad kõrvalkinnistul ning külgnevad detailplaneeringu alaga. Näiteks on huvitatud isik kohustatud omal kulul tagama kõrvalkinnistul asuva sõidutee asfalteerimise ja haljastamise detailplaneeringualaga külgnevas lõigus. Viidates tagasi Tallinna Halduskohtu

25.10.2017 lahendile¹¹⁰, on ka sellised kokkulepped lubatavad, kuid siingi kohal peaks kohalikul omavalitsusel olema väga mõjuv põhjus, miks just huvitatud isik peaks investeerima objektidesse väljaspool detailplaneeringu ala.

Peaaegu igas lepingus sisaldus ka kokkuleppe, mille kohaselt peab huvitatud isik omal kulul moodustama detailplaneeringuga ettenähtud avalikult kasutatava tee teemaa või transpordimaa kinnistu ning andma nimetatud teemaa või transpordimaa kinnistu vallale tasuta üle. Seejuures on huvitatud isik kohustatud tagama transpordimaa avaliku kasutuse kuni selle vallale üle andmiseni.

Nimetatud kokkulepe kinnistu kohalikule omavalitsusele üle andmise kohta riivab ulatuslikult omandipõhiõigust ning ka ettevõtlusvabadust. Selleks, et saavutada oma detailplaneeringu algatamine, kohustub huvitatud isik formaalselt küll kokkuleppega, kuid tegelikkuses teatud sundseisus, loovutama osa enda kinnisomandist kohalikule omavalitsusele. See on oluline piirang vabadusele enda omandit vabalt käsutada. Legitiimseks eesmärgiks saab sellise piirangu puhul olla eesmärk tagada vastava piirkonna elanikele ja külalistele terviklik avalike teede teevõrgu kasutus, samuti teedevõrgu ja -taristu areng. Seda kõike on kohalikul omavalitsusel operatiivsem saavutada, kui teedevõrgu arendamisega seonduvad tegevused ei eelda pidevaid kokkuleppeid kinnistu omanikega. Lisaks oli mitmes lepingus kokku lepitud huvitatud isiku kohustuses rajada detailplaneeringuga kavandatud kruntidele nõuetekohane juurdepääsutee, mis jällegi kannab eesmärki, et planeeringuala oleks ühenduses ka ümbritsevate aladega.

Seoses avaliku ruumiga on väga levinud kokkulepe ka seoses mänguväljakute ja haljasalade rajamisega. Kokkulepete kohaselt on huvitatud isik kohustatud omal kulul projekteerima ja vastavalt valla poolt heakskiidetud projektile välja ehitama detailplaneeringuga ettenähtud mänguväljaku ja haljasala, omal kulul moodustama detailplaneeringuga ettenähtud mänguväljaku ja haljasala jaoks kavandatud sotsiaalmaa kinnistu, andma nimetatud sotsiaalmaa kinnistu vallale tasuta üle ning omal kulul tagama detailplaneeringuga ettenähtud mänguväljaku ja haljasala hoolduse ja avaliku kasutuse kuni üleandmiseni vallale. Nimetatud kohustus on aga seotud eelkõige elamualade rajamisega või detailplaneeringutega, kus kavandatakse nii elamu- kui äri-/tootmisala arendamist.

¹¹⁰ TlnHKO 25.10.2017, 3-17-1479.

Nimetatud kokkulepe mänguväljakute ning haljasalade rajamisega seoses on ka põhjendatud, kui võrd eelkõige elamualade puhul ei piisa tervikliku elukeskkonna rajamisel vaid elamute planeerimisest, vaid tuleb arvestada ka PlanS §-s 1 nimetatud eesmärgi, eelkõige ühiskonnaliikmete huve ja vajadusi arvestava elu- ja ehitatud keskkonna kujunemiseks.

Oli ka lepinguid, kus huvitatud isik kohustus küll omal kulul moodustama detailplaneeringuga ettenähtud haljasala jaoks kavandatud sotsiaalmaa kinnistu, kuid ei kohustu seda vallale üle andma. Seejuures peab aga huvitatud isik omal kulul tagama nimetatud haljasala hoolduse ja avaliku kasutuse.

2.2.4. Huvitatud isiku kohustused seoses sotsiaalobjektidega

Sotsiaalobjekti on Rae valla poolt sõlmitud lepingutes defineeritud mitmeti. Kasutatakse konkreetsemaid ja täpsemaid definitsioone, mis viitavad konkreetse objekti rajamise vajadusele, nt: vallale seadusega pandud kohustuste täitmiseks vajalik Rae valla haldusterritooriumile ehitatav lasteaia hoone koos sisustuse ja teenindavate rajatistega.

On ka lepinguid, kus sotsiaalobjekt on defineeritud näitliku loeteluna: vallale seadustega pandud kohustuste täitmiseks vajalik ehitis koos sisustuse ja teenindavate rajatistega (lasteaed, kool, raamatukogu, rahvamaja, spordihoone, sotsiaalkeskus, rekreatsiooniala jms).

Sotsiaalobjektidega seonduvad kohustused seisnevad analüüsitud lepingute puhul eelkõige teatud rahasummade maksmises, mida vald kasutab erinevate sotsiaalobjektide rajamiseks ning ülal pidamiseks. Analüüsitud lepingute puhul oli huvitatud isikul valdavalt kohustus tasuda iga planeeritava elamuühiku (elamualade puhul) kohta 2500 eurot. Esines ka kokkuleppeid, kus elamuühiku kohta makstav summa tuli maksta osadena ning erinevates etappides tasutavad summad elamuühiku kohta võisid erineda, näiteks esimeses etapis 2500 eurot elamuühiku kohta ning teises etapis 2000 eurot elamuühiku kohta. Oli ka kokkuleppeid, kus teatud tingimustel võis elamuühiku kohta makstav summa väheneda – näiteks kui kogu summa tasutakse ära varem, teatud kindlaks kuupäevaks, siis on elamuühiku kohta makstav summa viiendiku võrra väiksem.

Oli ka lepinguid, kus sotsiaalobjektide rahastamiseks tasutav summa sõltus detailplaneeringuga kavandatud brutopinna suurusel. Sellistel juhtudel on huvitatud isikule pandava rahalise

kohustuse suuruseks 1 euro iga detailplaneeringuga kavandatud brutopinna ruutmeetri kohta. Nimetatud kokkulepet on kasutatud valdavalt juhtudel, kus planeeringuala hõlmava maa kasutusotstarve on äri- või tootmismaa või planeeringualal on nii elamu- kui ärimaa. Viimasel juhul esines ka kokkuleppeid, kus rakendati segavarianti ehk iga elamuühiku kohta tasutakse teatav summa ning lisaks 1 euro iga kavandatava ärimaa brutopinna ruutmeetri kohta.

Lähtudes analüüsitud lepingutest, võib üldistatult järeldada, et kohalik omavalitsus on sotsiaalobjektide ehitamise rahastamiseks määratud summade puhul arvesse võtnud konkreetse planeeringuala iseärasusi. Nimetatu väljendub selles, et tasude määramine võtab arvesse, kas tegu on elamu- või ärimaaga, samuti detailplaneeringuala suurust.

Teisalt peaks, õiguskantsleri soovitusi Harku valla näitel silmas pidades, igal konkreetsel juhul toimuma kaalumine, kas ning millises summas sotsiaalobjektide rahastamist nõuda. Silmas pidades aga asjaolu, et iga detailplaneeringu puhul n-ö nullist kalkuleerida sotsiaalobjektidesse panustatava summa aluseks olevaid suurusi oleks haldusorganile äärmiselt koormav ning aeganõudev. Seega tuleb leida optimaalne tasakaal ning mitte kalduda äärmustesse ehk arvestada konkreetse planeeringuala iseärasusi, kuid võimalusel arvesse võtta teatud asjakohaseid baasväärtusi.

Rae valla vastuskirjast nr 6-1/1196-1 töö autori esitatud selgitustaotlusele sotsiaalobjektidesse rahastatava summa suuruse kujunemise kohta selgub, et Rae vallavalitsus palub detailplaneeringust huvitatud isikul panustamist valla sotsiaalsesse taristusse juhul, kui tema poolt soovitav tegevus kvalifitseerub elamuarenduse hulka, st kui planeeritakse viis ja rohkem elamuühikut või rajatakse äri- või tootmishoone. Elamuarenduse puhul on nimetatud summaks 2500 eurot elamuühiku kohta ning äri- või tootmishoone rajamisel 1 euro hoone suletud brutopinna kohta. Elamuarendusi, mis on kuni viis elamuühikut, ei loeta arendusteks ning sellisel juhul Rae vald kaasrahastamist ei palu.¹¹¹ Analüüsitud lepingute hulgas oli ka selliseid lepinguid, kus küll kavandati elamukruntide rajamist, kuid sotsiaalobjektide rahastamisega seonduvat kohustust valla ja huvitatud isiku vahel sõlmitud leping siiski ei sisaldanud.

Rae valla näitel on sotsiaalobjektide rahastamise summa korrelatsioonis lasteaia kohtade ehitusmaksumusega. Täpsemalt on Rae valla puhul summa 2 500 eurot elamuühiku kohta

¹¹¹ Rae valla 20.03.2018 vastuskiri nr 6-1/1196-1.

kujunenud ühe lasteaiakoha maksumuse järgi. Summa määramise ajal lähtuti ehitushinnast turul, mille kohaselt maksis üks lasteaiakoht ca 10 000 eurot, millest Rae vald palub kaasrahastada ühe neljandiku summast. Tulenevalt ehitushindade kallinemisest ei välista vald ka panustatava summa suurendamist tulevikus.¹¹²

Võrdluseks on Harku valla dokumendiregistrist leitav leping, kus sotsiaalobjektidesse rahastatava summa suurus ühe elamuühiku kohta on 4 314 eurot¹¹³ ja Viimsi vallas on selliseks summaks olnud 5 000 eurot ühe elamuühiku kohta.¹¹⁴

Töö autor leiab, et selline meetodika sotsiaalobjektidesse panustatava summa kalkuleerimisel arvestab asjaolu, et eelkõige elamu- ning äri- ja tootmismaal toimuv arendustegevus toob suure tõenäosusega kaasa elanike arvu suurenemise konkreetses piirkonnas. Näiteks ei mõjuta ühe elumaja rajamine ilmselt nii ulatuslikult kohaliku omavalitsuse sotsiaalset koormust kui ala, kuhu rajatakse neli korterelamut. Põhjendatud on ka panustatava summa sidumine suurusega, mis on otseselt seotud elanike kasvust tuleneva teenuste mahu kasvamisega (näiteks lasteaiad ja koolikohad). Seejuures on oluline, et kohalik omavalitsus ei lükkaks sotsiaalse iseloomuga objektidega seotud kohustusi ainult arendaja õlule, mistõttu on autori arvates proportsionaalne nõuda sotsiaalobjektide rahastamist teatud osana tervikust.

Sotsiaalobjektidega seonduvate kohustuste üle andmise puhul ei mängi rolli see, kas huvitatud isik on füüsiline isik või näiteks juriidilisest isikust arendaja. Sotsiaalobjektidega seonduvaid kohustusi sõlmitakse nii füüsilisest kui ka juriidilisest isikust huvitatud isikutega ning kohustuste iseloom ja maht sõltub töö autori hinnangul ning ka lähtudes Rae valla vastuskirjast planeeringualast, mitte aga sellest, kas leping sõlmitakse füüsilise või juriidilise isikuga.

¹¹² Rae valla 20.03.2018 vastuskiri nr 6-1/1196-1.

¹¹³ Leping detailplaneeringu koostamise õiguse ja detailplaneeringu koostamise rahastamise üleandmiseks ning detailplaneeringu kohase tehnilise infrastruktuuri väljaehitamiseks. Harku valla dokumendiregister. Leping nr 5.-9/15/29, 03.07.2015.

¹¹⁴ Viimsi vallavolikogu 15.11.2016 otsuse eelnõu. - http://www.viimsivald.ee/public/Eelnou_Halduslepingu_solm_volituste_andm_Partlepollu.docx (13.04.2018); Viimsi vallavolikogu 18.02.2016 otsuse eelnõu. - http://www.viimsivald.ee/public/Eelnou_haldusleping_DP-Vehema_5.docx (13.04.2018).

Sotsiaalobjektide rahastamisse panustamist nõutakse nii elamualade (kuni viis elamuühikut) kui ka äri- või tootmisalade arendamisel.

Esines ka üksikuid kokkuleppeid, mille osas oli sotsiaalobjektide rahastamisse panustatav summa fikseeritud kindla summana, näiteks suurusjärgus 100 000 eurot. Ühes lepingus sisaldus raha tasumise kohustuse asemel kohustus moodustada sotsiaalmaa kinnistu, see tasuta vallale võõrandada, kes omakorda nimetatud kinnistu võõrandamisest saab raha, mida kasutatakse sotsiaalobjektide rahastamiseks.

Üks leping sisaldas ka kokkulepet, kus huvitatud isik on osaliselt vabastatud sotsiaalobjektide ehitusega seonduva summa tasumisest – näiteks on rahastamiskohustusest vabastatud olemasoleva elamuga detailplaneeringu järgne krunt. Selline lahendus järgib ka individuaalse lähenemise põhimõtet, kuivõrd olemasoleva elamuga seonduvalt täiendavat koormust kohalikule omavalitsusele enam ei kaasne.

Oli ka lepinguid, mis sisaldasidki vaid kokkuleppeid seoses valla sotsiaalobjektide ehitamise rahastamisega. Nimetatud lepingute puhul seejuures olid detailplaneeringud juba kehtestatud. Rae valla uus arengukava¹¹⁵ peab üheks planeerimisvaldkonna probleemiks uutel planeeringualadel elanike vajadustele vastava sotsiaalse infrastruktuuri puudumist. Arengukava kohaselt ei suuda elukeskkonna, tehnilise ja sotsiaalse taristu arendamine käia käsikäes hooga planeerimis- ning arendustegevusega ning vajalik on kindlustada arendajatepoolne panus sotsiaalse taristu arendamisse.

Seega on, arvestades Rae vallas toimuvat ulatuslikku arendustegevust, möödapääsmatu, et ka arendajad sotsiaalsesse infrastruktuuri panustavad. Panuse suurus peaks aga olema vastavuses konkreetse planeeringuga ning arvestama selle mõjudega.

2.2.5. Tagatised kohustuste täitmise tagamiseks ning muud kokkulepped

Üheks oluliseks probleemkohaks kohalike omavalitsuste seisukohast on ka see, kuidas efektiivselt tagada huvitatud isikule üle antud kohustuste ellu viimine.

¹¹⁵ Rae valla arengukava 2016-2025. September 2016, Rae vald, lk 9. - http://www.rae.ee/documents/823250/3926706/Lisa1_Rae+valla+arengukava%281%C3%B5plik%29.pdf/fe75282e-757d-4ab8-97d8-a85251d481d8 (13.04.2018).

Tallinna Halduskohtu lahendi 3-17-586 kohaselt oli Kiili valla ja arendaja vahel sõlmitud haldusleping PlanS § 131 mõistes (tol ajal reguleeris seda EhS § 13). Kokkulepe oli sõlmitud Kiili valla ja detailplaneeringu ala kinnistu üle-eelmise omaniku vahel. Kohus leidis, et sellisest lepingust ei saa tulla kohustusi detailplaneeringuala kehtivale omanikule, kes omandas detailplaneeringuala tsiviilõiguslike lepingute alusel. Kehtivates õigusaktides (ning ka kokkuleppe sõlmimise ajal kehtinud õigusaktides) puuduvad normid, mis lubaksid pidada konkreetse arendajaga sõlmitud kokkulepet detailplaneeringu osaks või veelgi enam – annaksid alust väitele, et kokkulepe läheks automaatselt üle igakordsele detailplaneeringu ala omandajale. Kohtu hinnangu on tegu võlaõigusliku kokkuleppega, mille üleminekuks on vaja lepingupoolte vastavaid tahteavaldusi.¹¹⁶ Seega juhul, kui huvitatud isik detailplaneeringu ala võõrandamisel uue omanikuga vastavat kokkulepet ei sõlmi, ei saa ka uuele omanikule tulla eelmise omanikuga sõlmitud halduslepingust kohustusi.

Rae vald kasutab aga praktikat, mille kohaselt lepingus sätestatakse ka huvitatud isiku kohustus detailplaneeringu kohase krundi võõrandamisel uuele omanikule huvitatud isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitud halduslepingust tulenevad kohustused üle anda uuele omanikule. Täpsemalt antakse huvitatud isikule võimalus sellisel juhul ise võetud kohustused täita või anda need üle kolmanda(te)le isiku(te)le, fikseerides selle võõrandamislepingus.

Nimetatud kokkulepe tagab töö autori hinnangul selle, et planeeringuala võõrandamisel jääb endiselt alles isik, kes on vastutav juhul, kui halduslepingus nimetatud kohustusi ei täideta, ning kelle suhtes on võimalik seejärel õiguskaitsevahendeid rakendada.

Juhul kui huvitatud isik ei täida lepinguga võetud kohustusi tähtaegselt või mittenõuetekohaselt, on kõigis Rae valla lepingutes selleks puhuks kokku lepitud leppetrahvis, summas 10 eurot päevas iga viivitatud päeva eest. Juhul kui huvitatud isik ka pärast leppetrahvi tasumist ning valla poolt täiendava tähtaja määramist ei ole oma kohustusi täitnud, on huvitatud isik kohutatud hüvitama vallale kõik juba tekkinud kahjud ning tagama valla nõudmisel ja valla poolt määratud viisil hüvitise maksmise kahjude eest, mis võivad lepingust ja selle mittenõuetekohasest täitmisest vallal endal või kolmandate isikute ees tekkida. Nimetatud kokkulepped tagatiste ning vastutuse osas sisaldasid sisuliselt kõigis analüüsitud lepingutes. Vaid ühes analüüsitud lepingus oli huvitatud isikult lisaks nõutud veel finantsasutuse

¹¹⁶ TlnHKo 22.06.2017, 3-17-586, p 12.

garantiikirja lepinguga võetud kohustuste täitmise tagamiseks. Antud tulemus oli töö autori jaoks veidi üllatav, kuivõrd ka Riigikontroll on oma 2014. aasta aruandes leidnud, et kohalikud omavalitsused ei ole rakendanud piisavalt tõhusaid meetmeid, et tagada seda, et huvitatud isikule üle antud kohustused ka täidetakse ning juhul kui huvitatud isik mingil põhjusel seda ei tee, oleks kohustuste täitmine finantsiliselt siiski tagatud.¹¹⁷

Teatud mõttes kohustuste täitmist tagavaks tingimuseks on ka see, kui ehituslube ei väljastata huvitatud isikule enne, kui planeeringualaga seonduv infrastruktuur ning sellega hõlmatud vajalikud tehnoarajatised on välja ehitatud. Selline korraldus aitab vältida olukorda, kus arendaja on valmis ehitanud küll elamud, kuid näiteks vajalikud liitumised erinevate kommunikatsioonidega on tegemata või on tehtud puudulikult, teed ja tänavavalgustus rajamata jne.

2.2.6. Erisused füüsilisest ja juriidilisest isikust huvitatud isikute osas

Käesoleva töö üheks uurimisküsimuseks oli ka välja selgitada, kas ning kuivõrd erinevad füüsilisest ja juriidilisest isikust huvitatud isikutele halduslepinguga üle antavad kohustused ja/või nende maht.

Lepingute analüüsi tulemusena selgus, et põhimõttelisi erinevusi juriidilisele huvitatud isikule ja füüsilisele huvitatud isikule üle antavate kohustuse osas ei ole.

Üle antavad kohustused seonduvalt taristuga ja avaliku ruumiga (st avalikult kasutatava tee, haljastuse, välisvalgustuse jmt rajamine) on sarnased ning sõltuvad eelkõige konkreetsest planeeringualast.

Ka kohustused seonduvalt sotsiaalobjektidesse panustatavate rahasummade tasumisega on sarnased. Siinkohal mängib rolli, nagu ka eelpool märgitud, eelkõige asjaolu, mitme elamuühiku rajamine on planeeritavale alale kavandatud. Analüüsitud lepingute hulgas oli ka selliseid, kus füüsilisest isikust huvitatud isik soovis rajada üle viie elamuühiku, mistõttu eeldas sellise planeeringu algatamine ka panust sotsiaalobjektide rahastamisse. Seega saab põhiline erilisus siinkohal tuleneda vaid asjaolust, et arendustegevusega tegelevad eelkõige juriidilised isikud, kuid teisalt ei ole välistatud, et ka füüsilise isiku tegevus arendusena kvalifitseeritakse.

¹¹⁷ Riigikontrolli 31.10.2014 aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes.

PS ei erista ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive intensiivsuse hindamisel füüsilise ja juriidilise isiku õigusi. Ka on ilmne, et kui füüsiline isik soovib rajada endale elamiseks kodu, ei oleks põhjendatud panna isikule ülemäära kohustusi. Seevastu kui füüsiline isik soovib rajada planeeringualale üle viie elamuühiku (arvestades Rae valla praktikat), ei ole tõenäoliselt tegu enam enda või lähedaste jaoks kodu rajamisega, vaid pigem kantud ärielistest eesmärkidest, millega võivad olla seotud ka ulatuslikumad kohustused. Seega kohaliku omavalitsuse poolt juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule halduslepinguga samade kohustuste üle andmine ei ole eelkirjeldatud praktikat arvestades eelduslikult füüsilise isiku puhul ebaproportsionaalne.

2.3. Põhiõiguste riive proportsionaalsus

2.3.1. Kohustused seonduvalt detailplaneeringu alaga

Võttes üldistatult kokku käesolevas peatükis kajastatud Rae valla ja huvitatud isikute vahel sõlmitud lepingutes sisalduvaid kokkuleppeid, võib nentida, et kõik need riivavad huvitatud isikute ettevõtlusvabadust ning omandipõhiõigust. Kokkulepped seoses detailplaneeringu kohase või seda teenindava taristu ning avaliku ruumiga seonduvate objektide välja ehitamisega seavad tingimused ning piirangud sellele, kuidas huvitatud isik enda (kinnis)omandit saab kasutada ja käsutada. Selleks, et huvitatud isik üleüldse saaks enda maatükil midagi ehitada, on (üldjuhul) vajalik detailplaneering, mille algatamise eelduseks võibki teatud juhtudel olla PlanS §-is 131 nimetatud halduslepingu sõlmimine.

Ettevõtlusvabaduse jaoks on piiranguks antud juhul asjaolu, et seoses arendustegevusega peab arendaja arvestama investeringutega nii detailplaneeringu ala teenindavatesse teedesse ja taristusse kui ka detailplaneeringu alaga mitte nii otseselt seotud sotsiaalsete objektide rahastamise ning mõningatel juhtudel ka detailplaneeringu alast väljapoole jäävatesse objektidesse.

Kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste üle andmine huvitatud isikule kannab endas legitiimset eesmärki. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks tulenevalt KOKS § 6 lõikest 1 on muuhulgas korraldada elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, ruumilist planeerimist, valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu. PlanS § 131 lõige 1 sätestab konkreetsamad kohustused seoses detailplaneeringu aladega. Lõppeesmärgiks on saavutada kõiki huviseid tasakaalustav terviklik planeeringulahendus. Tulenevalt kohaliku omavalitsuse piiratud

ressurssidest on huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimise võimalus paindlik lahendus leidmaks tasakaalu huvitatud isiku huvide ning kohaliku omavalitsuse huvide vahel. Nagu ka eelpool mainitud, jääks sellise võimaluse puudumise korral tõenäoliselt oluliselt enam planeeringuid algatamata.

Detailplaneeringu alaga otseselt on seotud kohustus välja ehitada detailplaneeringukohane taristu ning avalik ruum või rahastada selle ehitamist. Ka PlanS § 131 lg 3 sätestab kohaliku omavalitsuse kohustuse tagada, et planeeringualalt oleks juurdepääs avalikult kasutatavale teele ning et muid avalikes huvides olevaid tehnorajatisi oleks võimalik nende otstarbe kohaselt kasutada. Sealhulgas peab olema tagatud ühendus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga, kui planeeringuala jääb ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise piirkonda. Küsimusele kohustuste üleandmise sobivusest ning vajalikkusest on autor vastanud kaudselt juba ka eelnevalt – nimelt on tegu kohaliku omavalitsuse olemusliku kohustusega, mida kohalik omavalitsus peaks eelkõige ise täitma, kuid piiratud eelarvest tulenevalt ei ole see paraku võimalik. Detailplaneeringu kohase taristu ja avaliku ruumiga seonduvate kohustuste üle andmise kaudu on kohalikul omavalitsusel võimalik lubada märkimisväärselt ulatuslikumat arendustegevust, tagades ühtlasi, et PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste üle andmise kaudu saavutatakse terviklik, mitmekülgseid huvisid ja vajadusi arvestav planeeringulahendus. Küsimust üle antavate kohustuste proportsionaalsusest kitsamas tähenduses tuleks hinnata igal konkreetsel juhul eraldi arvestades kõiki olulisi asjassepuutuvaid asjaolusid kogumis. Üle antavate kohustuste mahtu peab kohalik omavalitsus igal konkreetsel juhul põhjendama. Nimetatud põhjendused ning kaalutlused oleks seejuures asjakohane kajastada HKTS §-s 5 nimetatud analüüsis, et mitte liialt koormata sõlmitavat halduslepingut.

Analüüsitud lepingute ning ka kohtupraktikast ilmnenuid probleemkohtade põhjalt on siiski võimalik anda üldine hinnang, millest kohalik omavalitsus peaks lähtuma huvitatud isikuga PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimisel.

2.3.2. Kohustused väljaspool detailplaneeringu ala

Tuleb nentida, et PlanS § 131 on üle antavate kohustuste ja nende ulatuse määratlemise osas väga üldine ning ei paku selles osas haldusorganile eriti juhiseid. Üle antavate kohustuste ja nende mahu küsimuse on suures osas sisustanud kohtupraktika. Nagu ka eelpool mainitud, vajab autori arvates analüüsimist ka küsimus, kas õigusselguse ning halduslepingu poolte

huvide tasakaalustamise aspektist lähtuvalt oleks vajalik PlanS § 131 sätte sisu täiendada – seda eelkõige üle antavate kohustuste mahu osas.

Nii kohtupraktikast kui ka analüüsitud lepingutes sisalduvatest kokkulepetest nähtus, et lisaks detailplaneeringu alaga seonduvatele kohustustele antakse halduslepinguga üle ka kohustusi detailplaneeringualalt välja jäävate aladega seonduvalt – näiteks detailplaneeringu alast välja jääva, kuid sellega seotud taristu või tee välja ehitamiseks või välja ehitamise rahastamiseks. PlanS esialgses eelnõus sisaldus säte (eelnõu § 124 lg 2), mille kohaselt planeeringu koostamise korraldaja võib (käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud) rajatiste ehitamiseks sõlmida halduslepingu ulatuses, milles see on põhjendatud ja vajalik vastava detailplaneeringu elluviimiseks.¹¹⁸ PlanS seletuskirja kohaselt kehtestab antud sätte kohustuse planeeringu koostamise korraldajale, et halduslepingu sõlmimine oleks kaalutletud ja põhjendatud. Kuna rajatiste ehitamise üleandmise leping käsitleb kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete üleandmist, siis peab üleandmise otsus olema põhjendatud.¹¹⁹ PlanS esialgne eelnõu nägi ette ka sätte, mille kohaselt saab halduslepingu sõlmida planeeringualale jäävate rajatiste ehitamise üleandmiseks. Eelnõu § 124 nägi ette planeeringu koostamise korraldajale piirangu, et oma olemuslikke ülesandeid ei saa üle anda planeeringualast välja jääva maa osas – kui isik esitab taotluse detailplaneeringu algatamiseks teatud maa-ala kohta ning kohalik omavalitsus algatab sellel maa-alal detailplaneeringu menetluse, siis ei ole võimalik üleandmislepingut sõlmida kohustuste üleandmiseks väljaspool vastavat maa-ala. Seletuskirjast nähtub, et planeeringuala laiendamine ainult avalikult kasutatavatele teede jms ühendamiseks avalikult kasutatava teega ei ole isiku seisukohast põhjendatud. Eelnõu koostaja on leidnud, et olukorras, kus detailplaneeringuala asub muust asustusest kaugel, peaks kohalik omavalitsus esmalt kaaluma, kas detailplaneeringu algatamine on sellisel juhul otstarbekas, arvestades planeerimisseadusest tulenevaid planeerimise üldpõhimõtteid (nt säästlik maakasutus), samuti, kas kohalikul omavalitsusel on piisavalt vahendeid, et nimetatud planeeringuala ühendada muude teede ning kommunikatsioonidega.¹²⁰ Riigikontroll on oma ettepanekutes selgitanud, et omavalitsustel

¹¹⁸ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE, seisuga jaanuar 2014, § 124 lg 2.

¹¹⁹ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 169.

¹²⁰ Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 169-170.

tuks enne arenduslepingu sõlmimist teha põhjalikumat eelselgitust ning suuremate riskide korral jätta detailplaneering põhjendatult algatamata.¹²¹

Planeerimisseaduse eelnõu algversiooni seletuskirjas on nimetatud sätte lisamist põhjendatud viitega Riigikontrolli seisukohale, mille kohaselt detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmine planeeringu koostamise taotlejale on seadusega reguleeritud väga üldiselt. Vallale või linnale jäetakse võimalus huvitatud isikuga kokku leppida, kes ehitab planeeringukohased teed ja tehnovõrgud. Seadus ei reguleeri aga olukordi, kui planeeringuala teenindamiseks on vajalik infrastruktuur väljaspool planeeringuala ning planeeringu realiseerimine nõuab ka teenindava sotsiaalse infrastruktuuri olemasolu (koolid, lasteaiad, hooldekodud jms).¹²² Samas ei selgu aga eelnõuga seonduvatest materjalidest, millistel kaalutlustel eelnimetatud sätted lõplikust eelnõu versioonist välja jäänud.

Töö autor on seisukohal, et tulenevalt haldusmenetluse üldprintsipiide (sh kaalutusõiguse õiguspärane teostamine) rakendatavusest ka planeerimismenetluses, on haldusorgan nii ehk teisiti kohustatud kaalutlust sisaldava normi (sh PlanS § 131 lg 2) puhul lähtuma kaalutusõiguse teostamise nõuetest (HMS § 4 lg 2 ja § 98 lg 2) ning ei saa otsust teha oma suva järgi. Teisalt on huvitatud isik olukorras, kus kohalik omavalitsus peab vajalikuks PlanS §-is 131 nimetatud halduslepingu sõlmimist, teatud mõttes nõrgemal positsioonil, kuivõrd huvitatud isikule jääb valik, kas nõustuda kohaliku omavalitsuse poolt ette antud tingimustega või jääb tema planeering algatamata. Seda enam on kohalikul omavalitsusel vaja “head” põhjust, kui teatud osa nendest kohustustest on seotud ka detailplaneeringu alast välja jäävate objektidega. Sellest tulenevalt võib nõustuda, et ka praegu kehtiv PlanS § 131 regulatsioon on väga üldise sõnastusega, jättes haldusorganile väga laia kaalutusruumi, kuivõrd PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste üle andmine huvitatud isikule ei ole kuidagi piiratud. Mitmeti tõlgendamise ruumi jätab ka lõikes 1 kasutatud termin “detailplaneeringukohane”, mis justkui osutab eelkõige objektidele, mis on hõlmatud detailplaneeringuga ehk mis on sätestatud

¹²¹ Riigikontrolli 31.10.2014.a aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes, lk 2.

¹²² Riigikontrolli 15.05.2009.a aruanne Riigikogule. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. -
<https://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Audititeplan/L%C3%B5ppenudauditid/tabid/284/AuditId/48/language/et-EE/Default.aspx> (30.10.2017).

detailplaneeringus, mitte aga objektidega, mis jäävad planeeringualast väljapoole. Ühest küljest jätab sätte lai sõnastus haldusorganile laia diskretsiooniruumi, kuid teisalt ka piirab seda, kuivõrd sätte sõnastus ei hõlma detailplaneeringualast väljapoole jäävaid objekte, kuigi need võivad olla olulised tagamaks planeeringuala ning ka üldiselt elukeskkonna tervikliku lahenduse saavutamiseks. Töö autor on seisukohal, et eelkõige detailplaneeringust välja jäävate objektidega seonduvate kohustuste osas võib PlanS § 131 lg 1 õigusselguse seisukohast täpsustamist vajada. Töö autor osutas ka eelpool küsimusele sellest, et tulenevalt parlamendireservatsiooni põhimõttest peaks seadusandja ise ära otsustama põhiõiguste seisukohast olulised aspektid.

Lähtuvalt asjaolust, et ka eelnõu menetlemisel on detailplaneeringust välja jäävate objektidega seotud kohustuste temaatikat käsitletud ning ka kehtiva PlanS § 131 lg 1 sõnastus viitab sellele, et halduslepingu sõlmimine hõlmab detailplaneeringu alale jäävaid (detailplaneeringukohaseid) rajatisi, võiks asuda seisukohale, et seadusandja on PlanS §-s 131 nimetatud halduslepinguga üle antavate kohustuste all silmas pidanud eelkõige detailplaneeringu alal asuvate objektidega seotud kohustusi. Samuti võib PlanS § 131 sätte ülesehituse ja sõnastuse põhjal anda tõlgenduse, et lõikes 2 nimetatud halduslepinguga saab üle anda lõikes 1 nimetatud kohustusi ning lõikes 3 sätestatud tagamise kohustus on eelkõige kohaliku omavalitsuse kanda. Samas ei sisaldu PlanS regulatsioonis ka *expressis verbis* keeldu lõikes 3 nimetatud tagamise kohustust üle anda.

Kohtupraktikas¹²³, mida on käsitletud eespool, on asunud ka seisukohale, et teatud olukordades võib olla siiski põhjendatud panna huvitatud isikule kohustusi ka detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvalt. Töö autor nõustub, et ka detailplaneeringu alast väljaspool võib olla vajalik välja ehitada objekte, mis on olulised detailplaneeringu ala terviklikkuse seisukohast ning tihedalt sellega seotud ning sellest tulenevalt võib olla ka põhjendatud planeeringualast väljapoole jäävatel aladel asuvate objektide ehitamise rahastamine huvitatud isiku poolt. Detailplaneeringu alast välja jäävate kohustuste hulka kuuluvad enamasti ka sotsiaalobjektidega seonduvad kohustused, kuivõrd kui tegu ei ole just detailplaneeringu alale rajatava sotsiaalse suunitlusega objektiga (nt lasteaed), siis üldine sotsiaalobjektidesse panustatava rahasumma maksmise kohustus (mille abil rajatakse sotsiaalobjektid vastavalt valla parimale äranägemisele) on samuti pigem kaudselt seotud detailplaneeringu alaga.

¹²³ RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10; TlnHKO 25.10.2017, 3-17-1479.

Seejuures peab tõdema, et pelgalt seetõttu, et tegu ei ole otseselt planeeringualaga seonduva kohustusega, ei saa öelda, et tegu oleks õigusvastase kokkuleppega. Ka kohtupraktikas on tõdetud, et PlanS § 131 halduslepinguga üle antavate ülesannete hulgas võib olla kohustusi seoses sotsiaalse taristu rajamisega.¹²⁴

Samas peaks vastav kohaliku omavalitsuse õigus olema ka selgemini väljendatud ning sellise kohustuse üleandmise tingimused täpsemalt määratletud. Autor lähtub siinkohal loogikast, et kui detailplaneeringu alaga seonduvate kohustuste täitmine on eelkõige kohaliku omavalitsuse ülesanne ning võimalusel peaks tulenevalt PlanS § 131 lõikest 1 kohalik omavalitsus nimetatud kohustusi ise täitma ning need huvitatud isikule üle andma vaid siis, kui kohalik omavalitsus põhjendatult leiab, et kohalikul omavalitsusel endal ei ole võimalik PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustusi täita, siis selliste kohustuste üle andmisel, mis seonduvad planeeringust välja jäävate aladega, peaks kohustuste üle andmine halduslepinguga olema eriti põhjendatud ning veelgi erandlikum olukord.

Nagu ka eelpool mainitud, ei ole planeerimisvaldkonnas otstarbekas väga üksikasjaliku regulatsiooni loomine, vaid haldusorganile endale peaks jääma piisavalt otsustusruumi, et saavutada kõiki asjassepuutuvaid huve arvestav lahendus. Samas on küsimus sellest, kas detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvate kohustuste huvitatud isikule üle andmine on lubatav või mitte, pigem põhimõtteline küsimus ning töö autori hinnangul on seisukohad selles osas pigem vasturääkivad ja segadust tekitavad. Kuivõrd kohtupraktikas ollakse pigem seisukohal, et ka selliste kohustuste halduslepinguga huvitatud isikule üle andmine võib olla põhjendatud ja vajalik, siis peaks see seadusandja poolt olema ka selgemalt väljendatud. Selles küsimuses seaduse tasandil seisukoha võtmine tooks selguse kohustuste üleandmise lubatavuses või mittelubatavuses. Nagu öeldud, väga üksikasjaliku regulatsiooni loomine siinkohal ei oleks otstarbekas ning küsimus konkreetse kohustuse proportsionaalsusest tuleb nii ehk teisiti lahendada konkreetse kaasuse raames ning arvestades konkreetse planeeringuala iseärasusi.

Seega leiab töö autor, et iseenesest võib olla proportsionaalne ka detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvaid kohustusi huvitatud isikule detailplaneeringuga üle anda, kuid tulenevalt sellisest kokkuleppesest lähtuvast põhiõiguste riive ulatusest, peaks sellise kokkuleppe

¹²⁴ RKHKo 3-3-1-26-10, p 15.

lubatavus olema seadusandja poolt selgemini määratletud. Loomaks selgust selles, kas, millistel tingimustel ning millises ulatuses kohalik omavalitsus võib PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustusi üle anda ka planeeringualast välja jäävate alade osas, peaks regulatsiooni vastavalt ka täpsustama.

Ka Riigikontroll on oma aruandes möönnud, et kohalik omavalitsus peaks oma ülesandeid eeskätt ise täitma, kuid ülesannete hulk peab olema tasakaalus olemasoleva rahaga. Peamise probleemina näeb Riigikontroll kohalike omavalitsuste rahalist kitsikust, mis on tingitud olukorra, kus arvestatavat panust kohaliku omavalitsuse arengusse nõutakse ka arendajatelt. Riigikontroll on leidnud, et ka riigi tasandil seadusloomet korrastades tuleb aru anda, et kohaliku omavalitsuse valikud korraldada oma territooriumil arendustegevust ühel või teisel viisil sõltuvad eelkõige rahalistest võimalustest. Riigikontroll leiab, et eelkõige peaks tegelema probleemi algpõhjusega, ehk tagama, et omavalitsuste tulubaas võimaldaks seadusega nende kohustuseks pandud ülesandeid (sh uute arenduste teenindamiseks vajaliku taristu rajamine) ka tegelikkuses täita. Seejuures võib lahenduseks olla nii omavalitsuste tulubaasi suurendamine kui ka kohustuste vähendamine. Kavandatavate õigusteoreetilisest käsitlest tulenevate piirangute kehtestamine ja rahastamisküsimuste lahendamise pidev edasilükkamine võib kaasa tuua kohalike omavalitsuse loobumise arendustegevusest (planeeringud jäetakse algatamata, kuna raha nende elluviimisega kaasnevate investeeringuvajaduste elluviimiseks puudub) ja seaduse eesmärkidega vastukäivate skeemide kasutuselevõtu.¹²⁵

Lähtudes Riigikontrolli eelnevas lõigus väljendatud seisukohast on planeeringute elluviimisega seonduv rahastamise küsimus suuresti seotud kohaliku omavalitsuse üldise tulubaasiga ning kohalik omavalitsus peab toimima majanduslikult otstarbekalt ning lähtuma eelarvelistest võimalustest. Samas on õiguskirjanduses leitud, et puudub seos asjaolu, kui rikas on kohalik omavalitsus, ning huvitatud isikule detailplaneeringu täitmisega seotud kohustuste delegerimise vahel. Kui jagada kohalikud omavalitsused nõ “vaesteks” ja “rikasteks”, siis on mõlemasse gruppi kuuluvad kohalikud omavalitsused kasutanud (EhS § 13) halduslepingu sõlmimise võimalust pigem võrdses ulatuses.¹²⁶

¹²⁵ Riigikontrolli 31.10.2014.a aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes, lk 2.

¹²⁶ K. Merusk, V. Olle. On the Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. - *Juridica International* XVI/2009, lk 42-43.

Siiski ei saa kohalike omavalitsuste olemuslikke ülesandeid panna ülemäära põhjendamatult ka huvitatud isikute õlule ning huvitatud isikute jaoks peaks olema eelkõige selge, milliste kohustuste üle võtmist on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda ning detailplaneeringu algatamise tingimuseks seada. Seetõttu on põhiõiguste seisukohalt oluline need kohustused seadusega määratleda ulatuses, mis siiski jätab kohalikule omavalitsuse piisava kaalutusruumi õiglase otsuse tegemiseks.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärk oli kaardistada PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohaliku omavalitsuse kohustuse (oma kulul välja ehitada detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised) huvitatud isikule PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud halduslepinguga üle andmisega seonduvaid probleeme. Uurimisfookuses oli eelkõige küsimus sellest, millistel juhtudel on õigustatud huvitatud isikuga PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud haldusleping sõlmida, millised kohustusi ja millises ulatuses on seejuures põhjendatud huvitatud isikule üle anda ning ühtlasi välja selgitada, kas ning millised on erinevused üle antavate kohustuste osas füüsilisest isikust ja juriidilisest isikust huvitatud isikute vahel. Töö autor tugines muuhulgas oma analüüsis Rae valla praktikale PlanS § 131 halduslepingute sõlmimisel.

Töö autor püstitas sissejuhatuses hüpoteesi, mille kohaselt on planeerimisseaduse regulatsioon huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimiseks PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustuste üle andmiseks piisav, et tagada halduslepingu poolte huvide tasakaal ning saavutada õiglane ning proportsionaalne lahendus huvitatud isikule üle antavate kohustuste ulatuses osas.

Põhiliseks probleemkohaks PlanS §-s 131 nimetatud halduslepingu sõlmimisel on asjaolu, et kohalikul omavalitsusel on ulatuslik kaalutlusruum otsustamiseks, kas ning milliste kohustuste täitmist ta huvitatud isikult nõuab. Huvitatud isik on seejuures sundseisus, kuivõrd juhul kui huvitatud isik ja kohalik omavalitsus üle antavate kohustuste ja nende ulatuses osas kokkuleppele ei jõua, on kohalikul omavalitsusel õigus PlanS § 128 lg 1 p 2 alusel jätta detailplaneering algatamata või PlanS § 129 lg 1 p 1 alusel detailplaneeringu koostamine lõpetada. Nimetatud kohustuste üle andmine riivab huvitatud isiku PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust ning PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.

Magistritöö aluseks olevate allikate analüüsi tulemusena jõudis töö autor järgnevate järeldusteni püstitatud probleemküsimuste osas.

KOKS § 6 lõikest 1 tulenevalt on PlanS §-s 131 nimetatud kohustuste näol tegu kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannetega. Nimetatud kohustused on kohaliku omavalitsusele täitmiseks kohustuslikud ning kohalik omavalitsus saab üksnes otsustada, kuidas kohustusi täita. PlanS § 131 lõiked 1 ja 2 lubavad lõikes 1 nimetatud kohustused huvitatud isikule halduslepinguga üle anda. Silmas tuleb pidada seejuures seda, et kuivõrd tegu on kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannetega, peaks kohalik omavalitsus kohustused eelkõige püüdma

ise täita. Samas tagab halduslepingu sõlmimise võimalus teatud paindlikkuse, kuivõrd tulenevalt kohaliku omavalitsuse piiratud ressurssidest jääks sellise võimaluse puudumisel tõenäoliselt ka oluliselt rohkem planeeringuid algatamata. Seega peab kohalik omavalitsus alati esmalt kaaluma, kas tal on võimalik PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustused ise täita, ning juhul kui ta seda võimalikuks ei pea, siis andma need halduslepinguga üle huvitatud isikule.

Kohustused, mida kohalik omavalitsus saab huvitatud isikule üle anda on sätestatud PlanS § 131 lõikes 1. Selleks on detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatiste välja ehitamise või väljaehitamiskulude (osaline või tervikuna) kandmise kohustus. Seejuures ei täpsusta seadus, millises ulatuses on lubatav nimetatud kohustusi üle anda. Lisaks on nimetatud sätte ulatust sisustanud ka kohtupraktika. Leitud on, et PlanS §-s 131 nimetatud halduslepinguga üle antavate kohustuste hulka võivad kuuluda ka sotsiaalse taristuga seonduvad kohustused (nt lasteaedade ja koolide rajamine või nende rajamise rahastamine) ning ka detailplaneeringu alast välja jäävate aladega seonduvad kohustused.

Rae valla poolt sõlmitud lepingutes määratleti kohustusi kolme gruppi: kohustused seoses detailplaneeringukohase taristuga, kohustused seoses avaliku ruumiga ning kohustused seoses sotsiaalobjektidega. Taristuga seonduvate kohustuste hulka kuuluvad seejuures eelkõige näiteks kohustus välja ehitada detailplaneeringukohased vee-, kanalisatsiooni-, elektri jmt ühendused, sõlmida liitumislepingud vastavate teenusepakkujatega. Avaliku ruumiga seonduvad kohustused on näiteks kohustus rajada detailplaneeringu alale juurdepääsutee, kergliiklus- ning jalgteed, tänavavalgustus, haljastus, mänguväljakud jne. Sotsiaalobjektidega seonduvate kohustuste alla kuulub Rae valla praktika kohaselt üldjuhul kohustus tasuda teatud summa sotsiaalobjektide rahastamiseks. Nimetatud summa suurus sõltub elamumaa puhul rajatavatest elamuühikute arvust ning äri- ja tootmismaa puhul kavandatava äri- või tootmishoone suletud brutopinna ruutmeetrite arvust. Pigem erandlik on kokkuleppe, mille kohaselt huvitatud isik ise on kohustatud rajama näiteks lasteaia hoone.

Üle antavate kohustuste ulatus on seotud eelkõige konkreetse planeeringualaga – millised infrastruktuurid seal juba olemas on, kas on olemas juurdepääs avalikult kasutatavale teele, kui palju elamuühikuid detailplaneeringu alale kavandatakse jne. Kohustuste mahtu peab kohalik omavalitsus igal konkreetsel juhul põhjendama ning kaaluma, kas ning milliseid kohustusi saaks kohalik omavalitsus ise täita ning millised kohustused peaks huvitatud isik enda kanda võtma. Ühest küljest ei saa tegu olla kohaliku omavalitsuse suvaga, sest kohalik omavalitsus ei

saa meelevaldselt põhjendamatus ulatuses huvitatud isikule kohustusi üle anda, lähtudes loogikast, et kohalik omavalitsus peaks püüdma eelkõige ise nimetatud kohustused täita. Teisalt peab kohalik omavalitsus lähtuma avalikest huvidest ning tagama enda territooriumil tervikliku, kõiki huve arvestava planeeringulahenduse. Seega kui kohalikul omavalitsusel ei ole vahendeid, et konkreetse planeeringualaga seonduvad kohustused ise täita, ning huvitatud isik ei ole nõus neid kohustusi üle võtma, võib olla põhjendatud jätta planeering algatamata.

Töö autor jõudis ka järeldusele, et üle antavate kohustuste iseloom ega ulatus ei sõltu sellest, kas tegu on juriidilisest isikust või füüsilisest isikust huvitatud isikuga. Analüüsitud Rae valla poolt sõlmitud lepingutes olid nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute puhul kohustused samaväärsed ning peamine erinevus sotsiaalobjektide rahastamisega seonduvate kohustuste osas tulenes vaid asjaolust, et tegevusega, mida saab pidada kinnisvara arendamiseks, tegelevad peamiselt juriidilised isikud (kuid ei ole välistatud ka füüsiliste isikute puhul) ning seetõttu on ka nendega sõlmitavaid kokkuleppeid sotsiaalobjektide rahastamise osas rohkem.

Magistritöös püstitatud hüpoteesi kontrollimisel jõudis töö autor aga järgmise järelduseni. Nii kohtupraktikas kui ka analüüsitud Rae valla poolt sõlmitavates lepingutes esines kokkuleppeid detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvate objektide välja ehitamise kohta. Nimelt on kohtupraktikas leitud, et teatud juhtudel võib olla põhjendatud huvitatud isikule halduslepinguga üle anda ka kohustusi, mis seonduvad detailplaneeringust välja jäävate aladega. Asjaolu, et välja ehitatavad objektid asuvad väljaspool planeeringuala, ei muuda sellist kokkulepet iseenesest õigusvastaseks. Analüüsides PlanS § 131 sätet ning ka PlanS eelnõuga seonduvaid materjale ning teisalt kohtupraktika seisukohti, jõudis töö autor järeldusele, et selliste kokkulepete lubatavus on pigem ebaselge. PlanS eelnõu seletuskirjast nähtub, et seadusandja sooviks oli üle antavad kohustused siduda detailplaneeringu alaga ning mitte sellest välja jäävate aladega – olemuslikke ülesandeid ei saa üle anda planeeringualast välja jääva maa osas. Teisalt on kohtupraktikas leitud, et teatud juhtudel võib see siiski olla vajalik ning põhjendatud. Ka töö autor nõustub kohtupraktikas väljendatud seisukohaga, et juhul kui detailplaneeringu alast välja jäävate aladega seonduvad kohustused on tihedalt seotud planeeringualaga, võib olla põhjendatud ka nende kohustuste puhul huvitatud isik rahastamisse kaasata.

Siinkohal leiab töö autor, et õigusselguse huvides tuleks PlanS § 131 vastavalt täiendada. Nimelt peaks seadusandja parlamendireservatsiooni põhimõttest tulenevalt ise otsustama kõik põhiõiguste seisukohast olulised küsimused. Tulenevalt loogikast, et kohalik omavalitsus peaks

PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud kohustused püüdma esmajärjekorras siiski ise täita, siis peaks olema veelgi erandlikum olukord see, kui huvitatud isikule antakse üle ka detailplaneeringust välja jäävate aladega seonduvad kohustused. Sellised kokkulepped riivavad juba ulatuslikumalt huvitatud isiku põhiõigusi (ettevõtlusvabadus ja omandipõhiõigus). Sellest tulenevalt peaks selliste kohustuste üle andmise puhul ka kohaliku omavalitsuse selgitamis- ning põhjendamiskohustus huvitatud isikule olema suurem.

Nõustuma peab sellega, et kohaliku omavalitsuse ja huvitatud isiku vahel sõlmitava halduslepingu regulatsioon ei saa olla väga üksikasjalik, kuivõrd sellisel juhul hakkas regulatsioon põhjendamatult piirama kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja kaalutlusruumi. Eesmärgiks peaks siiski olema kõigi huve arvestava, kaalutletud ja õiglase lahenduse saavutamine. Teisalt peab märkima, et praeguses olukorras on kohalikul omavalitsusel lai diskretsiooniruum kohustuste ulatuse määratlemise osas, seevastu huvitatud isik saab kas nõustuda või mitte nõustuda kohaliku omavalitsuse poolt seatud tingimustega ning sellest sõltub omakorda, kas soovitud planeering algatatakse või mitte.

Ka kohtupraktikast nähtub, et hulk vaidlusi on seotud just detailplaneeringu alast välja jäävate aladega seonduvate kohustustega. Seega oleks parema õigusselguse huvides mõistlik reguleerida täpsemalt, milliseid kohustusi PlanS §-s 131 nimetatud halduslepinguga saab üle anda, st kas ka detailplaneeringu alast välja jäävate aladega seotud kohustusi (näiteks detailplaneeringu alast välja jäävate teede ning muude infrastruktuuride välja ehitamine) ning millistel tingimustel ning millises ulatuses seda teha saab, pidades silmas sellise kokkuleppe erandlikku iseloomu. Seega järeldub töös kasutatud allikate analüüsist lähtuvalt asjaolu, et töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees sai analüüsi käigus ümber lükatud.

Contract Under Public Law to Be Concluded with the Party Interested in the Preparation of the Detailed Spatial Plan

Abstract

According to the Planning Act, the authority that arranges the preparation of the detailed spatial plan (local government) is obligated, at its own expense, to complete the construction, according to the plan, of any public roads together with the related civil engineering works, vegetation, street lighting and technical infrastructure, unless the authority and the party interested in the preparation of the plan have agreed otherwise. The same section also enables the local government to conclude a contract under public law to transfer the obligation referred to in subsection 1 of section 131, or the obligation to bear a part or the entirety of the costs connected to the completion of the corresponding building work, to the party interested in the preparation of the detailed spatial plan (hereinafter *interested party*). Often it is also the prerequisite for initiating the preparation of the detailed spatial plan (hereinafter *the plan*) since local government may refuse to initiate the preparation of the plan if interested party refuses to conclude the contract under public law. According to the section 6 (1) of the Local Government Organisation Act, the obligation stipulated in the section 131 (1) of the Planning Act is the essential mandatory obligation of the local government, which the local government should, first, accomplish itself. Since the financial resources of the local government are limited, it is not always possible for the local government to carry out these obligations by itself and therefore needs the co-financing by the interested party. Moreover, if there was no option to conclude this contract under public law, then it is possible that even more of the preparations of the plans would not be initiated.

Transferring these obligations and setting the contract under public law as the prerequisite for the initiation of the plan, is also problematic. It infringes the freedom of enterprise and the right to property, stipulated in sections 31 and 32 of the Constitution of the Republic of Estonia. It is questionable in which cases, in which scope and which specific obligations the local government is justified to transfer to the interested party in order to achieve a result that takes into account the interests of all relevant parties and to ensure a whole planning solution.

The aim of this Master's thesis is to ascertain:

- 1) in which cases, it is legitimate to conclude the contract under public law stipulated in section 131 (2) of the Planning Act;
- 2) which specific obligations can be transferred and the scope of the obligations;

- 3) if and what kind of differences can be distinguished among the obligations transferred to natural person and to legal person as the interested party.

The author of this thesis has also raised a hypothesis that the regulation of the contract under public law stipulated in the section 131 of the Planning Act is sufficient to reach a fair solution that considers all relevant interests.

In the first chapter of the thesis, the author analyses the regulation regarding the contract under public law stipulated in the section 131 of the Planning Act, the formation of the regulation and the rights and freedoms, stipulated in the Constitution of the Republic of Estonia, it affects. In the second chapter, the author unfolds more thoroughly the problems it arises, also, the practical outcome of the regulation of the contract under public law – the author analyses the contracts under public law stipulated in section 131 of the Planning Act, concluded by Rae municipality and the interested parties. The objective of the analysis is to ascertain which specific obligations are transferred and if the legitimate objective of the restrictions regarding the contract and initiation of the plan, are in accordance with the principle of proportionality.

The main conclusions of this thesis are following:

Since the obligations stipulated in the section 131 (1) of the Planning Act are the essential mandatory obligations of the local government, it should, at first, consider fulfilling these obligations by itself and as the result of careful deliberation, transfer these obligations to the interested party, only if necessary. Local government must justify and explain, which deliberations were considered when deciding to set the prerequisite of concluding the contract under public law, prior to initiation of the plan. Today it has become usual practice, especially in the municipalities and cities where the real estate development has remarkably increased, for example Rae municipality. Nonetheless, local government cannot decide by its own random discretion, but every decision must be considered and justified.

The specific obligations and the scope of the obligations are mainly set by the peculiarities of the planning area – if and which infrastructures are already built in this area, are there any public roads etc. In the analysed contracts, there were three types of obligations: 1) the obligations regarding the infrastructure according to the plan, which covers the building of water, sewerage, electrical and other systems; 2) the obligations regarding public space, which covers the building of roads to access the planning area, roads for pedestrians and cyclists, street lighting, playgrounds, landscaping etc.; 3) the obligations regarding objects with social purposes, which

mainly covers the obligations to pay certain amount of money to finance the building of social objects (kindergartens, schools, libraries etc.). The most arguable is the latter. In Rae municipality, the obligation to finance the social objects accompanies only in such cases where the activity of the interested person qualifies as real estate development, i.e. where more than five residential units are planned. The justification for setting this obligation is that among with the new residential spaces, the number of people also increases who wish to consume different services in this municipality and therefore, also the financial burden of the local government increases.

Regarding the first and second type of obligations, the case law has explained that it is allowed, in certain cases, to transfer the obligations not only related to the area of the detailed spatial plan, but also the obligations related to the area that lie outside of the planning area. This matter, in the author's opinion, needs more thorough examining and she therefore gives her opinion hereafter. To conclude, it is the matter of the features of specific planning area when deciding which obligations need to be transferred and in which scope.

The author also discovered that among the analysed contracts, no certain distinctions can be made between the obligations transferred to the natural person or the legal person as the interested party. The only distinction comes from the fact that real estate development is mostly common for the legal persons and therefore more agreements concerning the financing of the social objects are made with legal persons.

To return to the hypothesis of this Master's thesis, the author's aim was to ascertain whether the regulation of section 131 of the Planning Act is sufficient to reach fair result, considering all relevant interests. In the opinion of the author, the mentioned regulation itself is very general, maybe even vague. It gives the local government a great room for discretion, but at the same time, the interested party is in somewhat forced situation, where it can either accept the conditions set by the local government or the plan will not be initiated. Either way, the infringement of the freedom of enterprise and right to property are in question. In the case of obligations regarding the area outside of the detailed spatial plan, the admissibility to transfer this kind of obligation is not so clear. Section 3 of the Constitution of the Republic of Estonia sets the principle that legislator should decide by itself all the important questions concerning fundamental rights and freedoms. It is clear that in planning field, it is not wise to set very detailed regulation, but in this case, it is unclear if transferring the obligations regarding the area outside of the plan is admissible or not. The materials related to the proceedings of the

Planning Act give the impression that the legislator's intent was directed only to the obligations regarding the area of the plan and the obligations outside of the planning area cannot be transferred. The case law, on the other hand, has expressed the view that in some cases it is necessary and justified to transfer also the obligations regarding the area outside of the plan.

The author of the thesis agrees with the case law, but also is in the opinion that the admissibility to transfer the obligations regarding the area outside of the detailed spatial plan area, needs to be clearly stipulated by the law, in order to ensure legal clarity. The author considers the logic that since the obligations set in the section 131 (1) of the Planning Act, should, at first, be completed by the local government, then the agreement to transfer the obligations outside of the planning area, should be even more exceptional, since the infringement of the fundamental rights and obligations is more serious. Therefore, the author makes a proposal to complement section 131 of the Planning Act so that the admissibility to transfer the obligations set in the subsection 1 and are related to the area outside of the detailed spatial plan area, by the contract under public law to the interested party, would be clearly stipulated.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. Annus, R. Uurimis põhimõtte haldusmenetluses. – *Juridica* VII/2008.
2. Ernits, M. II ptk – põhiõigused, vabadused ja kohustused. Sissejuhatus. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn, Juura 2017.
3. Ernits, M. Põhiseaduse kommentaar § 3. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn, Juura 2017.
4. Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. Põhiseaduse kommentaar § 32. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn, Juura 2017.
5. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – *Juridica* VI/2003.
6. Kanger, L. Haldusleping Eesti kohupraktikas. Riigikohtu kohtupraktika analüüs. Riigikohus. Õigusteabe osakond. - https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/halduslepingu_analyys_1_kanger_keeletoi metatud.pdf (28.03.2018).
7. Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. Põhiseaduse kommentaar § 31. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn, Juura 2017.
8. Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõtte. – *Õiguskeel* 4/ 2015.
9. Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. – *Juridica* 1996, nr 4.
10. Merusk, K. Discretion of Interests in Planning Procedure: Legal Protection and Abuse of Discretion. – *Juridica International* XI/2006.
11. Merusk, K., Olle, V. On the Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – *Juridica International* XVI/2009.
12. Mütze, M., Senff, T., Möller, J.C. Real Estate Investments in Germany. Transactions and Development. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2007, 2012.
13. Olle, V., Almann, A., Liventaal, J. Põhiseaduse kommentaar § 154. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn, Juura 2017.
14. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – *Juridica* II/2006.
15. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. – *Juridica* V/2001.

Kasutatud kohtupraktika

16. RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00.
17. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
18. RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02.
19. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.
20. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.
21. RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07.
22. RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07.
23. RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09.
24. RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12.
25. RKPJKo 09.09.2014, 3-4-1-20-14.
26. RKPJKo, 14.10.2017, 3-4-1-23-15.
27. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
28. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
29. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
30. RKHKo 20.10.2003, 3-3-1-64-03.
31. RKHKo 29.10.2004, 3-3-1-35-04.
32. RKHKo 06.12.2004., 3-3-1-53-05.
33. RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05.
34. RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.
35. RKHKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
36. RKHKo 27.02.2010, 3-3-1-79-09.
37. RKHKo 19.05.2010, 3-3-1-26-10.
38. RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12.
39. RKHKo 04.03.2014, 3-3-1-96-13.
40. RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14.
41. RKHKo 03.09.2015, 3-3-1-43-15.
42. RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15.
43. RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13.
44. RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15.
45. TlnHKo 22.06.2017, 3-17-586.
46. TlnHKo 25.10.2017, 3-17-1479.
47. TlnRnKo 17.02.2006, 3-04-174.

Kasutatud õigusaktid

48. Baugesetzbuch (BauGB). - <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html> (29.03.2018).
49. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.
50. Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 297.
51. Harku valla 31.05.2012 ehitusmäärus nr 8. - RT IV, 09.01.2013, 3.
52. Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3...RT I, 04.07.2017, 62.
53. Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006.

Muud allikad

54. Leping detailplaneeringu koostamise õiguse ja detailplaneeringu koostamise rahastamise üleandmiseks ning detailplaneeringu kohase tehnilise infrastruktuuri väljaehitamiseks. Harku valla dokumendiregister. Leping nr 5.-9/15/29, 03.07.2015.
55. Hendricks, A. Urban Contracts Following the German National Building Law (Art.11 BauGB). - https://www.maaamet.ee/data/files/Presentation_urban_contracts.pdf (29.03.2018).
56. Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE, seisuga jaanuar 2014. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (13.04.2018).
57. Planeerimisseadus. Eelnõu 571 SE seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (13.04.2018).
58. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase taristu ja avaliku ruumi väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/28, 06.07.2015.
59. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ja detailplaneeringu kohase taristu väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/29, 23.07.2015.
60. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/30, 03.08.2015.

61. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.2/64, 11.09.2015.
62. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/32, 16.09.2015.
63. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase Taristu ja juurdepääsutee väljaehitamiseks ning avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/34, 16.09.2015.
64. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase Taristu ja juurdepääsutee väljaehitamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.2/67, 16.09.2015.
65. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase taristu ja juurdepääsutee väljaehitamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/35, 17.09.2015.
66. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase taristu väljaehitamiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/36, 20.10.2015.
67. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/37, 03.11.2015.
68. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/40, 03.12.2015.
69. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/1, 16.12.2015.
70. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/4, 17.12.2015.
71. Leping Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahastamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/3, 20.01.2016.

72. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ja detailplaneeringu kohase taristu väljaehitamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/5, 29.01.2016.
73. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/11, 01.03.2016.
74. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/12, 11.03.2016.
75. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase Taristu ja juurdepääsutee väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/13, 15.03.2016.
76. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/14, 17.03.2016.
77. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/15, 30.03.2016.
78. Rae valla, huvitatud isiku OÜ Insidecom Consulting ning detailplaneeringu koostaja Casa Planeeringud OÜ vahel 21.01.2015 sõlmitud lepingule "Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks". Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/20, 31.03.2016.
79. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/23, 23.05.2016.
80. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi väljaehitamiseks ning detailplaneeringu kohase avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/25, 07.06.2016.

81. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/26, 07.06.2016.
82. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ja detailplaneeringu kohase Taristu väljaehitamiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/22, 09.05.2016.
83. Lisa 1 Rae valla, huvitatud isikute Piret Pihlakas ja Taavi Pihlakas ning detailplaneeringu koostaja Sivana Holding OÜ vahel 10.11.2015 sõlmitud lepingule “Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks”. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/37-1, 14.06.2016.
84. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/31, 08.08.2016.
85. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase Taristu väljaehitamiseks ning Avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/35, 26.08.2016.
86. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ning detailplaneeringu kohase taristu väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/42, 11.11.2016.
87. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ja detailplaneeringu kohase taristu ja juurdepääsuteede väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/44, 05.12.2016.
88. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase avaliku ruumi ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/45, 05.12.2016.
89. Leping tehnovõrkude ja teede väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise panustamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/2, 22.02.2017.
90. Leping Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahastamiseks ja valmishitatud sotsiaalobjektide tasuta Rae vallale üleandmiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/3, 22.03.2017.

91. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohaste juurdepääsuteede ja taristu väljaehitamiseks ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmiseks ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/6, 02.05.2017.
92. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks, detailplaneeringu kohase taristu ja avaliku ruumi väljaehitamiseks ning avaliku ruumi üleandmiseks Rae vallale. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/20, 07.09.2017.
93. Leping Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahastamiseks ja valmishitatud sotsiaalobjektide tasuta Rae vallale üleandmiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/22, 12.09.2017.
94. Leping detailplaneeringu koostamise rahastamiseks ja detailplaneeringu kohase taristu väljaehitamiseks ning Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise rahaliseks toetamiseks. Rae valla dokumendiregistri nr 6-8.1/24, 12.09.2017.
95. Rae vallavolikogu. Rae vallavalitsus. Rae valla arengukava 2025. Rae valla tegevuskava aastateks 2011-2015. Jüri, 2011. - http://www.rae.ee/documents/823250/3926706/Rae_Valla_Arengukava+2025.pdf/fd6d715d-7705-47c2-ba11-503e7ddfd896 (16.04.2018).
96. Rae valla arengukava 2016-2025. September 2016, Rae vald. - http://www.rae.ee/documents/823250/3926706/Lisa1_Rae+valla+arengukava%28%C3%B5plik%29.pdf/fe75282e-757d-4ab8-97d8-a85251d481d8 (13.04.2018).
97. Rae valla arengukava 2016-2025. Lisa nr 1. - <http://www.rae.ee/arengukavad?inheritRedirect=true> (16.04.2018).
98. Rae valla 20.03.2018.a vastuskiri nr 6-1/1196-1.
99. Riigikontrolli 15.05.2009.a aruanne Riigikogule. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. - <https://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Audititeplan/L%C3%B5ppenudauditid/tabid/284/AuditId/48/language/et-EE/Default.aspx> (28.03.2018).
100. Riigikontrolli 31.10.2014.a aruanne Riigikogule. Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes. - <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/2338/language/et-EE/Default.aspx> (28.03.2018).
101. Viimsi vallavolikogu 15.11.2016 otsuse eelnõu. - http://www.viimsivald.ee/public/Eelnou_Halduslepingu_solm_volituste_andm_Partlepollu.docx (13.04.2018).

102. Viimsi vallavolikogu 18.02.2016 otsuse eelnõu. -
http://www.viimsivald.ee/public/Eelnou_haldusleping_DP-Vehema_5.docx
(13.04.2018).
103. Õiguskantsleri 21.03.2014.a soovitus hea halduse tava järgimiseks nr 7-
5/131204/140131.

Lihthtsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Anu Palloson,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihthtsentsi) enda loodud teose “Planeerigust huvitatud isikuga sõlmitav haldusleping” mille juhendaja on Nele Parrest,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihthtsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04.2018