



Õiguskantsler

Raasiku Vallavalitsus
raasiku.vald@raasiku.ee

Teie 20.11.2014 nr 9-7/1595-3

Meie 13.04.2015 nr 7-5/141171/1501610

**Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks
Detailplaneeringu koostamise ja taristu väljaehitamise rahastamise kohustus**

Lugupeetud vallavanem

Tänan Teid vastuse eest teabe nõudmisele, mille esitasin seoses OÜ Nõmme Kinnisvara avaldusega. Teile teadaolevalt palus nimetatud avaldaja minul kontrollida Raasiku Vallavallituse tegevust seoses Aruküla alevikus aadressil Võidu tn 11 asuva kinnistu ja selle lähiala detailplaneeringu koostamise menetlusega.

Kõigepealt vabandan Teie ees, et olete pidanud nii pikalt minu lõplikku seisukohta ootama.

Olles analüüsinud minule esitatud avaldust, Teie vastust minu teabe nõudmisele ja asjassepuutuvaid õigusnorme, asun seisukohale, et

Raasiku Vallavalitsuse tegevus avaldusaluses asjas on olnud õigusvastane osas, milles seatakse Aruküla alevikus aadressil Võidu tn 11 asuva kinnistu ja selle lähiala detailplaneeringu menetlemise jätkamise eelduseks vallavalitsuse poolt 27.03.2014 avaldajale esitatud lepinguprojektiga nõustumine.

Seetõttu teen Raasiku Vallavalitsusele õiguskantsleri seaduse § 35¹ lg 2 alusel ettepaneku:

1. kaaluda Aruküla alevikus aadressil Võidu tn 11 asuva kinnistu ja selle lähiala detailplaneeringu koostamise menetluse jätkamist või lõpetamist, arvestades allpool toodud selgitusi selle kohta, kuidas ja milliseid kohustusi võib kohalik omavalitsus pärast planeerimismenetluse algatamist detailplaneeringu taotlejale üle anda;
2. edaspidi sõlmida detailplaneeringute taotlejatega ehitusseaduse §-s 13 ja planeerimisseaduse § 10 lõikes 6 nimetatud kokkulepped juba enne seda, kui Raasiku Vallavalitsus või Vallavolikogu teeb planeerimisseaduse § 10 lg 5 alusel detailplaneeringu koostamise menetluse algatamise otsuse. Seejuures soovitan sätestada kokkulepete olulisemad tingimused (sh detailplaneeringu taotleja olulisemad õigused ja kohustused) nii suure detailsusastmega, kui see enne detailplaneeringu algatamist võimalik on.

Oma seisukohta ja ettepanekuid põhjendan järgmiselt.

I Asjaolud ja menetluse käik

OÜ Nõmme Kinnisvara avaldus jõudis minuni 17.08.2014. Otsustasin selle avalduse põhjal alustada menetluse, et kontrollida Raasiku Vallavalitsuse tegevuse kooskõla põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ja hea halduse tavaga. Seetõttu pöördusin Teie poole 01.10.2014 teabe nõudmisega nr 7-5/141171/1404082, et paluda avaldusaluse asja lahendamiseks vajalikke selgitusi. Vastasite minule 20.11.2014 kirjaga nr 9-5/7/1595-3.

OÜ Nõmme Kinnisvara avalduse, Teie selgituste ning avalikult kättesaadava teabe põhjal tuvastasin järgmised avaldusaluses asjas tähtsust omavad asjaolud.

Avaldaja esitas koos Freimland OÜ-ga 10.06.2013 Raasiku Vallavalitsusele detailplaneeringu algatamise taotluse. Taotletavaks planeeringualaks oli märgitud Aruküla alevikus aadressil Võidu tn 11 asuv kinnistu katastriüksuse numbriga 65101:003:0719 (edaspidi: *Võidu tänava kinnistu*) ning planeeringu eesmärk oli taotluse kohaselt Võidu tänava kinnistu jagamine kaheks elamumaa krundiks ja ehitusõiguse määramine kahe kaksikelamu ehitamiseks.

Eelnimetatud taotluse 4. osas „Märkused“ on kirjas:

„Käesoleva taotluse esitamisega võtab taotleja teadmiseks:

4.1 Vastavalt Planeerimisseaduse § 10 lg 6 tuleb taotlejal sõlmida kohaliku omavalitsusega leping detailplaneeringu koostamise kohta, kui detailplaneeringu algatamist taotletakse erahuvides;

4.2 Vastavalt Ehitusseaduse § 13 tuleb taotlejal vajadusel sõlmida kohaliku omavalitsusega leping teede ning tehnovõrkude ja rajatiste väljaehitamise kohta.

4.3 Taotleja vastutab esitatud andmete ja dokumentide õigsuse eest.“

Tsiteeritud teksti näol on tegemist tekstiga, mille Raasiku vald on lisanud oma koduleheküljel avalikustatud detailplaneeringu algatamise taotluse tüüpvormile.¹

Detailplaneeringu taotluse allkirjastas muu hulgas OÜ Nõmme Kinnisvara juhatuse liige Eigo Hint.

Eelnimetatud taotluse põhjal andis Raasiku Vallavalitsus 20.06.2013 korralduse nr 163, milles märkis muu hulgas:

„Raasiku Vallavalitsus annab korralduse:

1. Algatada avalduse esitanud isiku kulul detailplaneering Raasiku vallas Aruküla alevikus Võidu tn 11 [...] kinnistul ja lähialal ulatuses, mis on vajalik planeeringuga ettenähtud tehnovõrkude ja –rajatiste väljaehitamiseks ning maa sihtotstarbe muutmiseks vastavalt kehtestatud üldplaneeringule. Detailplaneeringuga toimub kahe elamumaa krundi moodustamine, ehitusõiguse määramine, juurdepääsuteede lahendamine, haljastuse, heakorra- ja keskkonnakaitseliste põhimõtete lahendamine, vajalike piirangute ja servituutide määramine.“

Seejärel koostas minule kättesaadava teabe kohaselt PB Dialoog OÜ Võidu tänava kinnistu ja lähiala planeeringu (töö nr DP 13/1605). Raasiku valla dokumendiregistrist järelتان, et vallavalitsus saatis nimetatud planeeringu 19.08.2013 kirjaga nr 9.-5/13/1859 kooskõlastamiseks Maanteeametile.²

¹ Nimetatud taotluse tüüpvorm on internetis kättesaadaval aadressil: <http://raasiku.kovtp.ee/blanketid1>.

² Sellekohane Raasiku valla dokumendiregistri kanne on internetis kättesaadaval aadressil: http://adr.raasiku.ee/index.php?id=10573&op=doc_details&dok_id=1090&asutus_id=1.

Maanteeamet ei kooskõlastanud esialgu detailplaneeringut oma 30.08.2013 kirjaga nr 15-4/13-00237/173, soovitades muu hulgas: „Laiendada planeeritava maa-ala piiri nii, et see hõlmab ka kinnistutele juurdepääsu (Võidu tänav). Lisada seletuskirjas detailplaneeringu ehitusjärjekorrad (tänavalõigu väljaehitamise kohustus).“³ Oma 17.09.2013 kirjaga nr 15-4/13-00237/192 kooskõlastas Maanteeamet Võidu tänava kinnistu ja lähiala detailplaneeringu 10.09.2013 versioonis.⁴ Täiendavalt lisas OÜ Nõmme Kinnisvara minu kirjale projekteeija koostatud Võidu tänava kinnistu detailplaneeringu kooskõlastuste koondtabeli, mille kohaselt on kõnealusele detailplaneeringule andnud kooskõlastuse ka Elektrilevi OÜ, Elion Ettevõtted AS, Põhja-Eesti Päästkeskus, Terviseameti Põhja talitus ja naaberkinnistute omanikud.

Nii minule esitatud avaldusest kui ka Teie vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et Raasiku Vallavalitsus on detailplaneeringu menetluse käigus saatnud OÜ-le Nõmme Kinnisvara erinevaid lepingu projekte, mille eesmärk on reguleerida detailplaneeringu koostamise ja planeeringuala taristu väljaehitamise rahastamist. Avaldaja märkis, et Raasiku Vallavalitsus alustas alles 2014. a märtsis läbirääkimisi lepingu sõlmimise üle. Seejuures edastas avaldaja minule 10.03.2014 ja 27.03.2014 lepinguprojektid.

Teie märkisite aga vastuses minu teabe nõudmisele, et lepinguprojekti esimene versioon saadeti Võidu tänava kinnistu detailplaneeringust huvitatud isikutele juba 18.09.2013 (aadressile: ain@uusaeg.ee). Samuti rõhutasite, et 10.03.2014 ei esitanud Raasiku Vallavalitsus avaldajatele mingit lepinguprojekti. Teie sõnutsi on 10.03.2014 dateeritud lepinguprojekt hoopis avaldajapoolne vastus valla poolt esitatud ettepanekutele. Lõpliku lepinguprojekti esitas Raasiku Vallavalitsus avaldajale 27.03.2014.

Selgitan siinkohal, et ma ei pea avaldusaluses asjas võimalikuks ega vajalikuks täpselt välja selgitada avaldaja ja Raasiku Vallavalitsuse vaheliste läbirääkimiste kulgu kõnealuse detailplaneeringuga seotud lepinguprojekti osas. Nii minule esitatud avaldusest kui Teie vastusest minu teabe nõudmisele saab järeldada, et vallavalitsus esitas viimase lepinguprojekti 27.03.2014. Samuti järeldan Teie vastuskirjast, et kõnealust planeerimismenetlust ei jätkata siis, kui avaldaja ei nõustu 27.03.2014 dateeritud lepinguprojektiga.⁵ Raasiku Vallavalitsusest telefonitsi saadud teabe kohaselt ei olnud seisuga 09.04.2015 avaldusaluses asjas muutusi toimunud.

II Õiguskantsleri seisukoht

Minule esitatud avalduses märgib OÜ Nõmme Kinnisvara, et Raasiku Vallavalitsuse 27.03.2014 esitatud lepinguprojektis (edaspidi: lepinguprojekt) sisalduvad kohustused on tema hinnangul ebaproportsionaalsed ja vastuvõetamatud. Avaldaja viitab sellele, et Raasiku Vallavalitsus soovib saavutada kokkuleppe, millega kinnistu omanikud rahastavad kogu detailplaneeringu menetlust, renoveerivad või ehitavad detailplaneeringule vastava taristu, sealhulgas ehitavad välja riigimaantee ja vallatee Võidu tn ristmikul ning avaliku ruumi. Lisaks on avaldajal pärast

³ Maanteeameti 30.08.2013 kiri on internetis kättesaadaval aadressil: http://adr.raasiku.ee/index.php?id=10573&op=doc_details&dok_id=8&asutus_id=1.

⁴ Maanteeameti 17.09.2013 kiri on internetis kättesaadaval aadressil: http://adr.raasiku.ee/index.php?id=10573&op=doc_details&dok_id=24&asutus_id=1.

⁵ Nt märgib Raasiku Vallavalitsus oma vastuskirjas: „Vastab tõele, et detailplaneeringu menetlust saab alustada pärast lepingu allkirjastamist. Tänapäev pole selle detailplaneeringu menetlus algatamise korraldusest edasi liikunud.“ Samuti: „Arvestades punktides 1, 2, 3, 4, 5 toodud saab vastata, et kui lepingut ei ole, siis pole ka detailplaneeringu menetlus algatamise korraldusest edasi arenenud.“

vastavasisuliste toimingute tegemist kohustus anda kogu detailplaneeringuga seonduv taristu Raasiku Vallavalitsusele üle tasuta.

Seejuures ei ole avaldusaluses asjas vaidlust selle üle, et Raasiku Vallavalitsus on 20.06.2013 korraldusega nr 163 vastavalt planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 10 lõikele 5 otsustanud algtatada Võidu tänava kinnistu detailplaneeringu koostamise menetluse. Seega on avaldusaluses asjas põhiküsimuseks, kas Raasiku vallal on õigus pärast planeeringu algtatamist seada kõnealuse detailplaneeringu edasise menetluse eelduseks see, et avaldaja nõustub võtma endale vallavalitsuse lepinguprojektis toodud kohustusi detailplaneeringu koostamise rahastamise ja taristu väljaehitamise osas. Muude kõnealuse detailplaneeringuga seotud küsimuste (sh sisulise planeeringulahendusega seonduva) osas ei võta ma lähtudes minule esitatud avalduses märgitust seisukohta.⁶

27.03.2014 esitatud lepinguprojektiga nõuab Raasiku Vallavalitsus avaldajalt, et ta võtaks endale kohustuse kahte liiki kulude kandmiseks. Esiteks nõuab vallavalitsus avaldajalt detailplaneeringu koostamise kulude kandmist (ennekõike lepinguprojekti p 3.5 koos alapunktidega ning p 3.6.1). Teiseks nõuab vallavalitsus avaldajalt detailplaneeringuga seotud taristu väljaehitamise kulude kandmist. Nii nõuab vald, et avaldaja peab „omal kulul tagama alates riigimaanteelt nr 11300 mahaõidust (kaasaarvatud) Detailplaneeringuga ettenähtud ala ulatuses avalikult kasutatavate tee (Võidu) renoveerimise ja mustkatte alla viimise [...]“ (lepinguprojekti p 3.2.1). Samuti esitab vallavalitsus nõude, et avaldaja tagaks omal kulul ja koostöös piirkonna vee-ettevõtjaga pinnase- ja sademevee ärajuhtimise süsteemi väljaehitamise kuni eesvooluni ka selles osas, mis jääb detailplaneeringualast väljapoole, kuid mis teenindab detailplaneeringuala (lepinguprojekti p 3.1.2).⁷

1. Asjassepuutuvad õigusnormid

Detailplaneeringu koostamise kulude kandmist huvitatud isiku poolt ning detailplaneeringuga seotud taristu väljaehitamise kohustuse üleandmist huvitatud isikule reguleerivad erinevad õigusnormid. Selgitan järgnevalt nimetatud normide rakendamise võimalusi lähtudes Riigikohtu praktikast.

Esiteks tuleneb PlanS § 10 lõikest 6, et kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks. Muu hulgas võib selles lepingus ette näha, et detailplaneeringu koostamise rahastamise kohustus on huvitatud isikul. Riigikohus on aga selgitanud, et detailplaneeringust huvitatud isikule PlanS § 10 lg 6 järgne rahastamise kohustuse panemine saab toimuda vaid enne planeeringu algtatamist vastava lepingu sõlmimisega. Pärast planeeringu algtatamist huvitatult isikult planeeringu rahastamise nõudmine on vastuolus PlanS § 10 lõikega 6.⁸

⁶ Selgitasin seda ka avaldajale 01.10.2014 saadetud menetlusteates.

⁷ Lisaks sätestab lepinguprojekti 3.1.1, et detailplaneeringust huvitatud isik kohustub seoses taristuga sõlmima piirkonna võrguettevõtetega liitumislepingud ning rahastama taristu, kaasa arvatud selle liitumispunktide, rajamist vastavalt sõlmitud liitumislepingutele ja detailplaneeringule iga detailplaneeringukohase ehitusõigusega krundi osas. Nimetatud lepinguprojekti punkti ei käsitle ma aga edasises analüüsis, kuna vee-, elektri jms. võrkudega liitumise kulude kandmine on nii kui nii liituja (mitte kohaliku omavalitsuse) kohustus (vt nt ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse § 6 lg 1 ja elektrituruseaduse 71 lg 1 p 1).

⁸ RKHKo 24.10.2007 nr 3-3-1-51-07, p 11.

Teiseks sätestab ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 13, 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. Seejuures võib kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringu taotleja vaheline EhS § 13 alusel sõlmitav kokkulepe hõlmata mitte üksnes vahetult detailplaneeringuga kavandatavaid objekte, vaid ka detailplaneeringu realiseerimisega olemuslikult seotud muid objekte. Näiteks tuleb detailplaneeringualale rajatavad teed ja tehnovõrgud ühendada väljaspool detailplaneeringuala asuvate rajatistega, neid vajadusel ka ümber ehitades.⁹

Ka EhS § 13 osas on Riigikohus korduvalt asunud seisukohale, et kohalik omavalitsus lahendab koos detailplaneeringu taotlejaga juba detailplaneeringu algatamise staadiumis küsimuse, kes teostab selles sättes nimetatud teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise ning kes kannab vastavad kulud. Sealjuures võib kohalik omavalitsus näiteks siis, kui detailplaneeringu taotleja ei ole nõus vastavate tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel puudub selleks võimalus, põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest. Kui aga detailplaneeringu algatamise taotlemise staadiumis ei ole kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu taotleja sõlminud kokkulepet ning kohalik omavalitsus teeb otsuse detailplaneeringu algatada, tuleb eeldada, et EhS §-s 13 märgitud tagamiskohustuse alusel on vastavate tööde tegemine ja selle eest tasumine kohaliku omavalitsuse ülesanne.¹⁰

Märgin, et Riigikohtu praktika kohaselt võib kohalik omavalitsus sõlmida kokkuleppe detailplaneeringu taotlejaga EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamiseks ja rahastamiseks ka pärast detailplaneeringu algatamist. Sellisel juhul peab aga arvestama, et detailplaneeringu taotleja ei ole kohustatud planeerimismenetluse jätkamise tagamiseks nõustuma kohaliku omavalitsuse pakutud tingimustega. Ehk teisisõnu öeldes, kui 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.¹¹ Siinkohal märgin kõrvalpeõikena, et eelöeldut saab minu hinnangul analoogia korras laiendada ka PlanS § 10 lg 6 järgsele detailplaneeringu koostamise rahastamise kokkuleppimisele pärast detailplaneeringu algatamist.

Veel on Riigikohus märkinud, et kui kohalik omavalitsus on võtnud endale EhS §-s 13 nimetatud tööde teostamise ja rahastamise kohustuse, kuid mingitel ootamatutel asjaoludel tekivad kohalikul omavalitsusel takistused selle kohustuse täitmisel, siis võib detailplaneeringu kehtestamata jätmine olla põhjendatud ja õiguspärane. Seejuures peab kohalik omavalitsus esitama asjakohased põhjendused ja kaalutlused ootamatute asjaolude ja takistuste kohta.¹² Ootamatuks ja ettenägematuks asjaoluks, mis õigustab juba algatatud detailplaneeringu kehtestamata jätmist, ei saa aga lugeda EhS §-s 13 sätestatud tööde tarvis eelarves raha eraldamata jätmist. Nimelt peab kohalik omavalitsus nende kohustustega oma arengukavas ja järgnevate aastate eelarvetes arvestama. Raha puudumine õigustab detailplaneeringu kehtestamata jätmist eelkõige siis, kui kohaliku omavalitsuse tulud on ulatuslikult ja

⁹ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 15; RKHKo 28.10.2010, nr 3-3-1-37-10, p 12.

¹⁰ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14; RKHKo 28.10.2010, nr 3-3-1-37-10, p 12; RKHKo 04.03.2014, nr 3-3-1-96-13, p 16; RKHKo 21.01.2015, nr 3-3-1-73-14, p 12.

¹¹ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14.

¹² *Samas*.

ettenägematult vähenenud või kohalikule omavalitsusele on tekkinud ulatuslikud ja ettenägematud lisakohustused.¹³

Riigikohus on selgitanud, et eeltoodud EhS § 13 tõlgendus on ressursisäästlik lahendus ja koormab detailplaneeringu taotlejat kõige vähem.¹⁴ Nõustun sellega, sest kui enne detailplaneeringu algatamist on planeeringuga seotud taristu väljaehitamise (ja planeeringu koostamise) rahastamise tingimustes kokkuleppe saavutatud, ei koorma see küsimus enam hilisemat planeerimismenetlust, mis saab siis juba keskenduda sisuliste planeeringulahenduste leidmisele. Nii saab tagada kiirema ja tõhusama planeerimismenetluse.

2. Raasiku Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasus

Nagu eespool märkisin, algatas Raasiku Vallavalitsus 20.06.2013 korraldusega nr 163 Võidu tänava kinnistu detailplaneeringu koostamise menetluse. Enne seda ei sõlminud Raasiku Vallavalitsus avaldajaga ühtegi Võidu tänava kinnistu detailplaneeringuga seotud lepingut.¹⁵ Ainult 10.06.2013 esitatud detailplaneeringu algatamise taotluse allkirjastamisega võttis avaldaja teadmiseks teabe vallapoolse lepingute sõlmimise kavatsuse kohta, mis esitatakse kõnealuse taotluse tüüpvormil kõigile detailplaneeringu taotlejatele.

Asusite minu teabe nõudmisele vastates seisukohale, et kuna avaldaja on allkirjastanud detailplaneeringu taotluse, kus on Teie arvates kirjeldatud kõik 27.03.2014 lepinguprojekti tingimused, on avaldaja „oma käega allkirjastanud hiljem lepingusse tulevad kohustused ja ka selle tingimuse, et leping tuleb sõlmida.“ Ma ei nõustu selle seisukohaga järgmistel põhjustel.

PlanS § 10 lg 6 järgi sõlmib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamise rahastamise üleandmiseks detailplaneeringu taotlejaga halduslepingu. Ka EhS § 13 alusel sõlmitav kokkulepe on käsitletav halduslepinguna.¹⁶ Halduslepingu sõlmimine tähendab, et mõlemad pooled nõustuvad lepingus kindlaksmääratud tingimustega.¹⁷ Tingimustega nõustumiseks peavad need eelnevalt mõlemale poolele, sh detailplaneeringu taotlejale teada olema täpselt sellisel kujul, nagu nad lepingus kirjas on.

Avaldusaluses asjas ei tekiks kahtlust Raasiku valla tegevuse õiguspärasuses siis, kui kõnesolev lepinguprojekt oleks avaldajale esitatud, temaga läbi räägitud ja allkirjastatud juba enne planeerimismenetluse algatamise korralduse andmist. Seda aga teatavasti ei juhtunud.

¹³ RKHKo 04.03.2014, nr 3-3-1-96-13, p 16. Vt ka sama lahendi p 24, mille kohaselt võib kõnealuses kontekstis lugeda ettenägematuks ja ootamatuks asjaoluks tulumaksuseaduse § 5 lg 1 punktis 1 sätestatud maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele laekuva tulumaksu osa muutusi.

¹⁴ RKHKo 04.03.2014, nr 3-3-1-96-13, p 16.

¹⁵ Ka Teie vastuskirja kohaselt saadeti esimene lepinguvariant Võidu tänava detailplaneeringust huvitatud isikule alles 18.09.2013, st pea 3 kuud pärast detailplaneeringu algatamist.

¹⁶ Kuni 31.12.2002 kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse § 47 sätestas samuti, et detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kuni ehituskrundini tagab kohalik omavalitsus enne ehitusloa andmist, kui ehitusloa taotleja ja kohalik omavalitsus ei ole kokku leppinud teisiti. Selle sätte alusel sõlmitava kokkuleppe kvalifitseeris Riigikohtu halduslepinguks 29.10.2004 otsuse nr 3-3-1-35-04 punktis 14. Minu hinnangul võib viidatud seisukohta laiendada ka EhS § 13 alusel sõlmitavatele kokkulepetele.

¹⁷ RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 7.

Leian, et õigusselguse ja –kindluse huvides on EhS § 13 ja PlanS § 10 lg 6 alusel halduslepingu sõlmimine enne detailplaneeringu algatamist parim lahendus. Vajadusel saab seda lepingut edaspidise planeerimismenetluse käigus ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) §-s 102 sätestatud korras täpsustada ja muuta.¹⁸

Samas mõnan, et Riigikohus on viidanud sellele, et EhS §-s 13 sätestatud kulutuste kandmise detailplaneeringu taotleja poolt võib kohalik omavalitsus ära märkida ka kirjalikus seisukohas, mis on taotlejale edastatud enne planeeringu algatamise otsustamist.¹⁹ Paraku pole üheselt selge, mida peab kohalik omavalitsus eelnimetatud kirjalikus seisukohas kajastama. Ometi leian, et Riigikohtu praktikast tulenevalt ei saa 10.06.2013 detailplaneeringu taotluse punktides 4.1 ja 4.2 märgitud võrdsustada detailplaneeringu taotleja ja kohaliku omavalitsuse kokkuleppega EhS §-s 13 ja PlanS § 10 lõikes 6 sätestatud kulutuste kandmiseks.

Nimelt on Riigikohus rõhutanud, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis peab kohalik omavalitsus saavutama detailplaneeringu taotlejaga kokkuleppe EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamise ja finantseerimise tingimuste osas ja mitte üksnes põhimõttelises vajaduses sõlmida leping teede jms taristu väljaehitamise üleandmises.²⁰ Sellest tulenevalt leian, et juhul, kui kohalik omavalitsus ei soovi koheselt sõlmida lõpplikku halduslepingut detailplaneeringu koostamise ja planeeringujärgse taristu väljaehitamise rahastamise kohta, siis peab ta enne detailplaneeringu algatamist siiski:

1. tegema detailplaneeringu taotlejale kirjalikult teatavaks tulevase halduslepingu olulised tingimused ja
2. andma detailplaneeringu taotlejale võimaluse väljendada oma seisukoht nende tingimuste osas.

Seejuures ei saa tulevase halduslepingu oluliste tingimuste teatavakstegemisenä käsitleda viidet sellele, millistele seadusesätetele tuginedes kavatseb kohalik omavalitsus detailplaneeringu taotlejaga lepingu sõlmida. Avaldaja 10.06.2013 allkirjastatud detailplaneeringu algatamise taotluse tüüpvormi punktid 4.1 ja 4.2 aga ei sisaldagi rohkem teavet, kui see, et „vajadusel“ ja „erahuvides“ taotletava detailplaneeringu puhul tuleb taotlejal vallaga sõlmida lepingud PlanS § 10 lg 6 ja EhS § 13 alusel. Seega ei vabanenud Raasiku Vallavalitsus eespool kirjeldatud kohustusest sõlmida kõnealused lepingud enne detailplaneeringu algatamist.

Selgitan, et PlanS § 10 lg 6 ja EhS § 13 ei reguleeri nende sätete alusel sõlmitavate halduslepingute täpset sisu ning kohalikul omavalitsusel on lepingutingimuste üle läbirääkimisel lai kaalutlusruum. Näiteks võib kohalik omavalitsus jagada detailplaneeringu järgsete teede väljaehitamise kulud planeeringu taotlejaga kahasse ega pea tingimata delegeerima kõigi kulude kandmise kohustust. Samuti ei saa nende sätete põhjal teha järeldusi muude konkreetset juhul sõlmitava halduslepingu oluliste tingimuste kohta nagu nt mis tähtjaks peavad detailplaneeringu taotlejale pandud kohustused täidetud olema, kas nende kohustuste osas on vaja anda tagatise jne.

Nagu eespool viitasin, võib Raasiku vald jõuda avaldajaga kokkuleppele EhS §-s 13 ja PlanS § 10 lõikes 6 nimetatud kulude kandmise osas ka pärast detailplaneeringu algatamist. Kui aga avaldaja ei ole nõus valla pakutud tingimustega, peab Raasiku vald ikkagi vastavad kulud ise kandma (vähemalt osas, milles avaldaja ei ole nõus neid kulusid kandma).

¹⁸ Vt ka RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 8.

¹⁹ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14; RKHKo 21.01.2015, nr 3-3-1-73-14, p 12.

²⁰ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 15.

Eelnevast lähtudes leian, et Raasiku Vallavalitsuse tegevus on vastuolus PlanS § 10 lõikega 6 ja EhS §-ga 13 osas, milles seatakse Võidu tänava kinnistu detailplaneeringu menetlemise jätkamise eelduseks 27.03.2014 esitatud lepinguprojektiga nõustumine. Seetõttu teen Teile ettepaneku jõuda avaldajaga mõistliku aja jooksul kokkuleppele EhS §-s 13 ja PlanS § 10 lõikes 6 käsitletud kulude kandmises, arvestades minu selgitusi, kuidas ja milliseid kohustusi võib kohalik omavalitsus pärast planeerimismenetluse algatamist detailplaneeringu taotlejale üle anda. Pärast kokkuleppe saavutamist saab minu hinnangul eelduslikult Võidu tänava detailplaneeringu menetlusega jätkata.²¹

Juhuks, kui Te aga minu eeltoodud ettepanekuga ei nõustu, juhin Teie tähelepanu järgnevale. Detailplaneeringu algatamise taotluse esitamisega algas avaldusaluses asjas vastavalt HMS § 35 lg 1 punktile 1 haldusmenetlus. Haldusmenetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktist 1 ja lõikest 2 tulenevalt ennekoike:

- kas taotletud haldusakti teatavakstegemisega (antud juhul detailplaneeringu kehtestamisest teavitamisega PlanS § 25 järgi) või
- taotletud haldusakti andmata jätmise otsuse, mis tuleb samuti haldusaktina vormistada, teatavakstegemisega.²²

HMS § 5 lg 2 sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et Raasiku Vallavalitus peab tagama Võidu tänava detailplaneeringu menetluse võimalikult kiire lõpetamise, kui ta leiab, et taotletud haldusakti andmine ei ole võimalik. Muu hulgas tagab menetluse lõpetamise kohta haldusakti andmine avaldajale tõhusamad õiguskaitsevahendid kohtus, kuna sellisel juhul saab ta vajadusel halduskohtumenetluses sisuliselt vaidlustada tema suhtes tehtud otsuse ega pea esmalt pöörduma kohtu poole kaebusega Raasiku Vallavalitsuse tegevusetuse või viivituse peale.

Täiendavalt märgin, et ka ülaltoodud Riigikohtu lahendite käsitlese juures viitasin sellele, et kui kohalik omavalitsus ei pea võimalikuks täita EhS §-st 13 tulenevaid kohustusi, siis võib kõne alla tulla taotletud detailplaneeringu kehtestamata jätmine (või sarnane planeerimismenetlust lõpetav otsus). Sellisel juhul peab aga kohalik omavalitsus hüvitama detailplaneeringu taotlejale muu hulgas detailplaneeringumenetluses kantud, kuid kasutuks muutunud kulutused, kui taotleja esitab kohalikule omavalitsusele nende kulutuste tõendamiseks vajalikud dokumendid ja

²¹ 01.07.2015 jõustub küll uus planeerimisseadus. Vastavalt ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 1 lõikele 1 menetletakse aga üldjuhul enne uue planeerimisseaduse jõustumist algatatud planeeringud lõpuni, lähtudes hetkel kehtiva planeerimisseaduses sätestatud nõuetest. Sellele vaatamata märgin, et ka 01.07.2015 jõustuvas planeerimisseaduses on detailplaneeringu koostamise kulude kandmine huvitatud isiku poolt ning detailplaneeringuga seotud taristu väljaehitamise kohustuse üleandmine huvitatud isikule reguleeritud sarnaselt praegu kehtiva õigusega. Nii sätestab ka 01.07.2015 jõustuva planeerimisseaduse § 130 lg 1, et planeerimisalase tegevuse korraldaja võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks. Samuti sätestavad 01.07.2015 jõustuva planeerimisseaduse § 131 lõiked 1 ja 2, et planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti. Planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse eelnimetatud detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks.

²² Haldusmenetlus võib HMS § 43 lg 1 järgi lõppeda ka taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Nimetatud aluseid haldusmenetluse lõpetamiseks avaldusaluses asjas ilmselgelt ei esine, sh ei jätnud Raasiku Vallavalitsus avaldaja taotlus HMS § 14 lg 6 alusel läbi vaatamata, kuna 20.06.2013 korraldusega algatati planeerimismenetlus.

arvutused.²³ Eespool märkisin ka seda, et Riigikohtu praktika kohaselt saab detailplaneeringu kehtestamata jätmine olla põhjendatud ja õiguspärane ennekõike siis, kui pärast planeerimismenetluse algatamist ilmnevad ootamatud ja ettenägematud asjaolud.

Seetõttu pean vajalikuks selgitada, et avalikult kättesaadava teabe põhjal ei saa minu hinnangul käsitleda Maanteeameti 30.08.2013 kirjas Võidu tänava kinnistu juurdepääsu kohta märgitud antud kontekstis ettenägematu ja ootamatu asjaoluna. Nimelt soovitatakse minule teadaolevalt Maanteeameti nimetatud kirjas laiendada planeeritava maa-ala piiri nii, et see hõlmab ka kinnistutele juurdepääsu. Samuti soovitas Maanteeamet lisada seletuskirja detailplaneeringu ehitusjärjekorrad (tänavalõigu väljaehitamise kohustus). Leian, et need soovitusel ei saanud olla Raasiku Vallavalitsuse jaoks üllatuslikud, kuna PlanS § 9 lg 2 p 4 järgi on detailplaneeringu ülesanne muu hulgas tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras.

Lõpetuseks palun Teil hiljemalt 15.05.2015 teada anda, kuidas kavatseb Raasiku Vallavalitsus minu ülaltoodud ettepaneku ellu viia.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kaarel Eller 6938426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

²³ RKHKo 19.05.2010, nr 3-3-1-26-10, p 14. RKHKo 04.03.2014, nr 3-3-1-96-13, p 28.