

Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes

*Miks pole kohalikud omavalitsused tihti suutnud
uutes elamurajoonides tagada teede ja trasside
rajamist?*

Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes

Miks pole kohalikud omavalitsused tihti suutnud uutes elamurajoonides tagada teede ja trasside rajamist?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll valis üle Eesti välja 30 arendusala, kus kinnisvaraarendaja on asunud müüma elamukrunte, kuid jätnud osaliselt või täielikult täitmata oma lubadused arendusalale teede, haljastuse, tehnovõrkude või välisvalgustuse rajamisel. Sellised probleemid on aktuaalsed eelkõige suuremate linnade lähedal asuvates omavalitsustes, mis majanduskasvu tingimustes muutusid nõutud elupaigaks ja kus oli piisavalt vaba maad, et sinna uusi eluasemeid planeerida. Näiteks kavandati Harjumaal kinnisvarabuumi kõrgperioodil kehtestatud detailplaneeringutega keskmiselt ligi 400 uut arendusala aastas.

Kohustuse arendusala teenindava taristu rajamise kohta on arendaja võtnud endale kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Kuna olemuslikult kuulub uute arendusalade planeerimisel sinna vajaliku taristu rajamise tagamine kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka, analüüsis Riigikontroll, kas ja kuidas on omavalitsused püüdnud seda tagada ning mida on kohalikud omavalitsused ette võtnud olukordades, kus arendaja on jätnud endale võetud kohustused täitmata.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Auditi teema on aktuaalne nii nende maksumaksjate jaoks, kes on endale probleemidega arendusalale elamukrundi soetanud, kui ka ümberkaudsete elanike jaoks, kelle igapäevaseid toimetusi võib pidevas arendusjärgus ümbruskond häirida. Tallinna, Tartu ja Pärnu lähivaldades elab kokku ligikaudu 10% Eesti inimestest.

Maksumaksja loodab uude elamupiirkonda kodu ostes, et elamupiirkond on muu maailmaga ühendatud korraliku tee abil, et tema majas on vesi ja kanalisatsioon ning et ümbruskond saab olema just selline, nagu talle enne krundiostu oli lubatud. Kuigi iga maksumaksja peaks enne kodu ostmist igakülgsest uurima, kas müüja suudab ka tegelikkuses lubatu tagada, ja arvestama vajaduse korral võimalike riskidega, ei pea tema olema lõpuks see, kes kellegi teise rajamata jäetud teed ning trassid oma kuludega valmis ehitab. Praeguses praktikas tal inimväärse elukeskkonna saamiseks tihti paraku muid võimalusi ei ole.

Maksumaksjal on õigus nõuda, et kohalik omavalitsus tagaks detailplaneeringu elluviimise sellisel kujul, nagu valla- või linnavolikogu on selle kehtestanud. Kui detailplaneeringu elluviimisega seonduvad kohustused on kohalik omavalitsus arendajatele üle andnud, eeldab

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

maksumaksja, et kohalik omavalitsus tagab oma pädevuses olevate meetmetega, et arendaja täidaks need kohustused.

Riigikontroll leidis auditi tulemusel, et praegustel probleemsetel arendusaladel ei näinud omavalitsused omal ajal arendajatele kohustusi üle andes ette toimivaid meetmeid juhtudeks, kui arendaja oma kohustusi lepingu kohaselt ei täida. Probleemsete alade arenduslepingud on valdavalt sõlmitud juba 2000. aastate keskel ning toona ei osatud järelevalve tegemist arendajate üle prioriteediks seada. Alles suuremate probleemide tekkides hakkasid omavalitsused analüüsima, kuidas rajada puuduvad kommunikatsioonid, mille valdavalt majandusraskuste tõttu tegevuse lõpetanud arendajad rajamata jätsid, ning sõlmima arendajale kohustusi üle andes hilisemat sanktsioneerimist võimaldavaid lepinguid. Lepingud, mida kohalikud omavalitsused ja arendajad praegu sõlmivad, on küll oluliselt põhjalikumad, kuid sellest ei tohiks tekkida illusiooni, et need annavad absoluutse kindluse, et arendajad oma kohustused omavalitsuse aktiivse järelevalveta täidavad.

Olulisemad Riigikontrolli tähelepanekud on järgmised:

- Arendajale üle antud kohustuste täitmise üle ei ole omavalitsused teinud piisava põhjalikkusega järelevalvet, mis oleks võimaldanud esimeste raskuste ilmnedes jooksvalt lahendusi leida. Kui lepinguga oli ette nähtud rakendatavaid tagatisi, siis neid praktikas siiski ei rakendatud.
- Probleemidega tegeledes hakkasid omavalitsused otsima mooduseid, kuidas paremini tagada, et taristu rajamiseks üle antud kohustused täidetak, kuid kasutusele võeti õiguslikult küsitavaid lahendusi. Omavalitsustes on ebakindlust tekitanud ka selgete käitumisjuhiste puudumine, kohtulahendid ja omavalitsusi nõustanud notarite seisukohad on olnud kohati vastuolulised.
- Kohalikud omavalitsused ei ole hinnanud praeguseks ellu viimata, kuid juba eelmisel kümnendil kehtestatud detailplaneeringute aktuaalsust ja nende kehtetuks tunnistamise vajadust. Seetõttu võib juhul, kui arendaja otsustab neid siiski ellu hakata viima, eeldada auditiaruandes kirjeldatud probleemide ilmnemist.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused ja nõuanded auditeeritud kohalikele omavalitsustele on järgmised:

- Omavalitsustel tuleb enne arenduslepingu sõlmimist teha põhjalikum eeliselgitust ning suuremate riskide korral jätta detailplaneering põhjendatult algatamata.
- Lepingutes on otstarbekas sätestada arendaja konkreetseid kohustused, nende täitmise tähtajad, arendaja antavad tagatised lepingu täitmiseks, nende sissenõudmist võimaldavad sätted ja see, kuidas tehakse lepingu täitmise üle järelevalvet.
- Omavalitsused peaksid kiiremas korras vaatama üle seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringud. Samuti tuleks kaaluda detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist.

Auditi koostamise ajal valmis uus planeerimisseaduse eelnõu, millega muu hulgas soovitakse tulevikus piirata kohaliku omavalitsuse võimalusi nõuda planeeringu elluviimisega kaasnevate kulude katmiseks oma panust ka ettevõtjatelt.

Riigikontroll mõonab, et kohalik omavalitsus peaks oma ülesandeid eeskätt ise täitma, kuid ülesannete hulk peab olema tasakaalus olemasoleva rahaga. Praeguse olukorra, kus omavalitsuse arenguga kaasnevate probleemide lahendamiseks nõutakse panust ka ettevõtjatelt, ongi tinginud omavalitsuste rahaline kitsikus. Kui omavalitsustel oleks kasutada rohkem raha, võimaldaks see oma arengut senisest enam ise suunata ja juhtida, kuid sellise olukorra saavutamine ei pruugi riigi üldiseid rahalisi võimalusi vaadates olla lähitulevikus reaalne.

Seega tuleks ka riigi tasandil seadusloomet korrastades aru anda, et kohaliku omavalitsuse valikud korraldada oma territooriumil arendustegevust ühel või teisel viisil sõltuvad eelkõige rahalistest võimalustest. Riigikontroll leiab, et enne kui hakatakse õigusloome korrastamise eesmärgil seadma kohaliku omavalitsuse tegevusvabadusele täiendavaid piiranguid, tuleks tegeleda senise olukorra tekke algpõhjustega ehk tagada, 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.



Ellu viimata detailplaneering Sauga vallas

Foto: Riigikontroll

Auditeeritute vastused.

Riigikontroll andis auditiga soovitus auditeeritud omavalitsuste volikogudele vaadata üle seni ellu viimata detailplaneeringud ning kaaluda detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist. Enamik auditeeritud omavalitsusi nõustus tehtud

soovitustega. Are ja Saue vallavolikogu aruandes esitatud soovitusel ei vastanud, samade omavalitsuste vallavalitsused teatasid, et neil ei ole aruande kohta kommentaare. Tahkuranna, Ülenurme ja Kuusalu vallavolikogu ning Saue Linnavolikogu soovitustele ei vastanud, samade omavalitsuste valla- ja linnavalitsused esitasid oma kommentaarid. Üldiseid kommentaare edastasid aruandele Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium ning Rae Vallavalitsus. Esitatud seisukohad ja kommentaarid on lisatud aruandele (vt lk 34–38).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetas seisukohta, et avalik-õiguslikud piirangud, mis on seatud arendajate kohustuste täitmiseks, tuleb kehtestada planeeringus. Lisaks toetas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Riigikontrolli soovitusi, et omavalitsused vaataksid sisuliselt üle kehtivad, kuid seni ellu viimata planeeringud ja nendega seonduvad kokkulepped.

Detailplaneeringute elluviimiseks võetud kohustuste täitmise tagamiseks ei pruugi ministeeriumi hinnangul olla universaalseid ja kõikidel juhtudel sobivaid lahendusi, mistõttu tuleks olukordi, kus arendaja ei täida talle pandud kohustusi teede ja trasside väljaehitamisel, lahendada juhtumipõhiselt kas siis läbirääkimiste teel või lepingus nimetatud sanktsioone rakendades.

Justiitsministeerium selgitas, et ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise raames uuriti teede ja tehnorajatiste väljaehitamise skeeme eri võrdlusriikides, kuid võrdlusriikide seadustest ei leitud sätteid, mis aitaks kaasa või võimaldaks lahendada praktikas ilmnenud probleeme (eraõigusliku juriidilise isiku antavad tagatised) planeerimisseaduse kaudu. Samas on planeerimisseaduse eelnõus sätestatud senisest täpsemad alused teede ja tehnorajatiste ehitamise üleandmise lepingu sõlmimiseks. Eeltoodust tulenevalt ei nõustu Justiitsministeerium Riigikontrolli hinnanguga selles, nagu ei oleks planeerimisseaduse eelnõu koostamisel senise olukorra tekke algpõhjustega tegeletud või ilmnenud probleemidega arvestatud, ega selles, nagu seaks planeerimisseaduse eelnõu kohaliku omavalitsuse tegevusvabadusele piiranguid õigusloome korrastamise eesmärgil.

Rae Vallavalitsus ei nõustunud, et n-ö poolikul arendusalal kommunikatsioonideta kinnistu ostonud elanikud on õigustatud nõudma, et kohalik omavalitsus kohustaks need välja ehitama. Rae valla arvates ei ole õigustatud suhtumine, et odavalt ostetud kinnistud väärtustatakse ja inimeste halvad investeeringud makstakse kinni teiste maksumaksjate arvelt. Rae vallavalitsus peab väga oluliseks ostjate teadlikkuse suurendamist.

Paikuse Vallavolikogu leidis, et õigustatult on juhitud tähelepanu asjaolule, et ka riigi tasandil tuleks seadusloomet korrastades aru anda, et kohaliku omavalitsuse valikud korraldada oma territooriumil arendustegevust sõltuvad eelkõige rahalistest võimalustest, mis omakorda sõltuvad suuresti riigorganite otsustest.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Puudused arenduslepingute sõlmimisel	9
Arendajaga omal ajal kokku lepitu jäi üldsõnaliseks	9
Arendajatele üle antud kohustuste täitmise järelevalve on olnud juhuslik	10
Kokku lepitud tagatise ei ole rakendatud	12
Mitmetel omavalitsustel puudub visioon, kuidas tekkinud probleeme lahendada	13
Ellu viimata detailplaneeringuid ei ole sisuliselt üle vaadatud	16
Omavalitsuste kasutatavad tagatised	24
Detailsemate lepingutega ei suudeta samuti kohustuste täitmist alati tagada	24
Leppetrahvid on jäetud arendajalt sisse nõudmata	25
Hüpoteegiga koormatud maa väärtus ei kata tavaliselt teede ja trasside rajamiseks tehtavaid kulutusi	26
Kohustuste täitmine reaalkoormatise abil pole kohtu hinnangul kohane	27
Kohustuste täitmist üritatakse tagada ka servituudi abil	28
Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsustele	30
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	32
Auditi iseloomustus	37
Vastavusauditi mõisted	37
Auditi eesmärk	38
Riigikontrolli varasemaid auditeid detailplaneeringutega seotud valdkonnas	40
Lisa. Auditi käigus korraldatud intervjuud	41

Valdkonna ülevaade

Ruumilise planeerimise korraldamine oma territooriumil on kohaliku omavalitsuse ülesanne, mida omavalitsus täidab üldplaneeringu ja detailplaneeringute koostamist korraldades ning kehtestatud planeeringuid järgides.

Üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta.

Detailplaneering koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks valla või linna osa kohta.

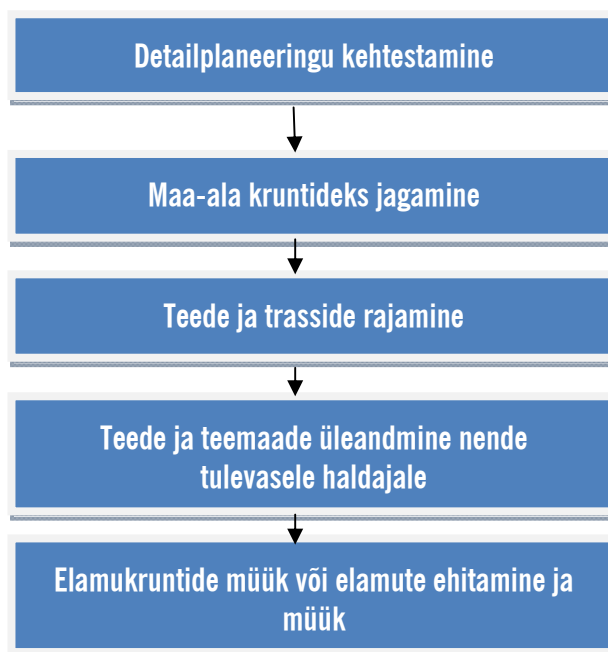
Allikas: planeerimisseadus

1. Paljudes paikades, kuhu mõne aasta eest lubati välja arendada uued ja kvaliteetse elukeskkonnaga elurajoonid, laiuvad praegu vaid üksikute elamutega põllud, kuhu ei vii korralikku teed, puudub tänavavalgustus või on välja ehitamata kanalisatsioon ning ümberkaudsest haljastusest pole jälgegi. Tihti on nendesse probleemsetesse arendustesse müüdnud uusi kodusid inimestele, kes siiani lubaduste täitmist ootavad.

2. Kuna **ruumilise planeerimise korraldamine** oma territooriumil on kohaliku omavalitsuse ülesanne, püüdis Riigikontroll välja selgitada, kas ja milline roll oli omavalitsustel, kui arendusaladel ilmnesisid probleemid, ning mida saaksid nad tulevikus teisiti teha, et riski samalaadsete probleemide kordumiseks vähendada.

3. Kinnisvara arendamine uute elurajoonide rajamise eesmärgil algab maaomaniku soovil või temaga kooskõlastatult maaüksuse jagamisega elamukruntideks ning neile kruntidele ehitusõiguse määramisega (vt joonis 1). Planeerimisseaduse kohaselt on kompaktses asustuses maa-ala kruntideks jagamise ning uue hoone püstitamise aluseks **detailplaneering**, mille algatamise ning hiljem vastuvõtmise ja kehtestamise otsustab kohalik omavalitsus.

Joonis 1. Uue elurajooni rajamise võimalikud etapid



4. Uue elurajooni kavandamisel tuleb muu hulgas arvestada selle teenindamiseks vajalike teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamisega. Tihti on detailplaneeringu elluviimise eelduseks lisaks teede ja tehnorajatiste ehitamisele planeeringuala sees ka nende ehitamise vajadus väljapoole planeeritavat ala, et tagada planeeringuala tulevastele elanikele ühendused juba olemasoleva ja toimiva taristuga.

5. Ehitusseaduse kohaselt on avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ning vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamine kuni detailplaneeringuga kavandatavate uusehitisteni kohaliku omavalitsuse korraldada. Samas jätab seadus omavalitsusele võimaluse

planeeringust huvitatud isiku ehk arendajaga selles teisiti kokku leppida. Praktikast tähendab see omavalitsuse piiratud rahalise võimekuse tõttu tavapäraselt seda, et arendaja võtab vastava ehitamiskohustuse ja selle finantseerimise enda kanda.

6. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt kuulub muu hulgas omavalitsuse ülesannete hulka laiemalt elamu- ja kommunaalmajanduse ning veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamine oma territooriumil. Riigikohus on leidnud, et kui kohalik omavalitsus arendajaga oma kohustuste üleandmises kokkulepet ei saavuta ning omavalitsusel endal puuduvad vahendid teede ja tehnovõrkude rajamiseks, oleks juba eos õigem jätta detailplaneering üldse algatamata. Hoolimata võimalusest nimetatud kohustused arendajale üle anda, jääb teede ja tehnovõrkude rajamise tagamine ikka omavalitsuse ülesandeks.

Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping kahel juhul:

- kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi;
- kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.

Eraõigusliku lepinguga võib seevastu olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisesse, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.

Allikas: Riigikohtu lahend 3-3-1-64-03

Teadmiseks, et

ühele suuremale valdkonnaga seotud probleemile ehk detailplaneeringute aluseks oleva ajakohase üldplaneeringu puudumisele suure arendussurvega aladel on Riigikontroll varem viidanud ka näiteks 19.06.2008. a ülevaates „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ ning 15.03.2011. a auditiaruandes „Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes“.

7. 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 kohalikele omavalitsusele) pärast nende valmishitamist.

8. Enne halduslepingu sõlmimist peaks kohalik omavalitsus halduskoostöö seadusest tulenevalt analüüsima, kas teine pool suudab talle antavaid kohustusi kvaliteetselt täita, ning veenduma lepingupartneri usaldusväärsuses. Sõlmitavas lepingus tuleb seaduse kohaselt ette näha ka vastaspoole antavad tagatised lepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted. Praktikast ei ole kohalikud omavalitsused seni arendajaga teede ja tehnovõrkude rajamiseks sõlmitud lepinguid nende sõlmimise hetkel enamasti halduslepinguna käsitlenud.

9. Detailplaneeringute koostamist on Riigikontroll põhjalikumalt käsitletud varasemas aruandes.¹ Riigikontroll on tõdenud, et kuna arendus- ja ehitusbuumi alguses suuremate linnade lähivaldades maakasutust suunavad üldplaneeringud valdavalt puudusid või olid kaotanud oma ajakohasuse, leidis nendes piirkondades 2000. aastate keskel valdavalt aset isevooluteed kulgev arendus- ja ehitustegevus.

10. Kvaliteetse üldplaneeringu olemasolu korral oleks arendussurve alla jäänud valdadel olnud oluliselt suuremad hoovad jätta uusi elurajoone kavandavad detailplaneeringud kohtades, kus üldplaneering elurajoone ette ei näe, üldse algatamata. Paraku planeeriti väga suur osa uusarendusi aladele, kus üldplaneeringud puudusid või detailplaneeringuga kavandatavad lahendused ei olnud kooskõlas üldplaneeringuga.

11. Kuigi seaduse kohaselt oleks nendes paikades saanud detailplaneeringu koostamise tellijaks ja korraldajaks olla üksnes kohalik omavalitsus, leidis Riigikontroll oma 2009. aasta auditis, et sisuliselt olid omavalitsused ka nendel juhtudel andnud selle valdavalt üle kasumlikkusest huvitatud arendajale. See tähendab, et kogu planeeringuala ning seda teenindava taristu väljaehitamise seonduv oli

¹ Riigikontrolli 15.05.2009. a aruanne „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“ Riigikogule

Teadmiseks, et

probleemidega arendusaladel on arendaja täitmata jätnud näiteks järgmisi lubadusi:

- välja on ehitamata asfaltkattega teed;
- välja on ehitamata veevõrk ja kanalisatsioon;
- rajamata on tänavavalgustus;
- korraldamata on elektri- ja sidevõrkude väljaehitamine;
- rajamata on ümberkaudne haljastus;
- teed ja trassid on üle andmata kookulepitud uuele omanikule;
- planeeringuala sotsiaalmaat on üle andmata kokku lepitud uuele omanikule.

sisuliselt arendajate kujundada ning kohalikul omavalitsusel olid läbi mõtlemata riskid, mis saab siis, kui arendajad oma lubadusi ei täida.

12. Riigikontroll valis käesoleva auditi läbiviimiseks välja 30 arendusala üle Eesti (kokku 12 omavalitsusest, vt tabel 1), kus arendaja oli elamukrunt müünud, kuid asjaomaste omavalitsuste või planeeringuala uuselanike arvates jätnud oma lubaduse rajada detailplaneeringukohane taristu täielikult või osaliselt täitmata. Seejuures olid nende arendusala probleemid erinevat laadi (vt ka loetelu vasakveerus) ja probleemide aktuaalsus tulenes valdavalt sellest, millisesse faasi oli arendustegevus jõudnud ning kas ja kui palju oli arenduses juba puudulike kommunikatsioonide tõttu kannatavaid püsielanikke.

13. Keskmiselt oli ühele arendusale planeeritud umbes 30 elamukrunti, neist kõige väiksemale arendusale 6 ja suurematele 80–90 uut eluaset. Ehitustegevust lubava ehitusloa väljastamiseni oli auditi ajal jõutud veidi rohkem kui pooltel nendest elamukruntidest, ülejäänud arendused polnud sellesse faasi veel jõudnud.

Tabel 1. Auditis käsitletud arendusalad

KOV	Maakond	Analüüsitud arendusala arv
Harku vald	Harjumaa	5
Kose vald	Harjumaa	1
Kuusalu vald	Harjumaa	4
Rae vald	Harjumaa	5
Saku vald	Harjumaa	1
Saue linn	Harjumaa	1
Saue vald	Harjumaa	3
Are vald	Pärnumaa	1
Paikuse vald	Pärnumaa	3
Sauga vald	Pärnumaa	1
Tahkuranna vald	Pärnumaa	3
Ülenurme vald	Tartumaa	2

Allikas: Riigikontroll

14. Käsitletud probleemsete arendusala detailplaneeringud kehtestati aastatel 1997–2008, sealjuures jäi neist üle 80% kehtestamine majanduskasvuga kaasnenud ehitusbuumi kõrgaega, aastatesse 2002–2007. Audit näitas, et 2008. aastal ja hiljem kehtestatud detailplaneeringuid, kus kohustuste täitmist püüti tagada juba detailsemate lepingutega, ei ole arendajad valdavalt asunud praegu veel ellu viima.

15. Käesoleva aruande esimeses osas on käsitletud väljavalitud 30 probleemse arendusala seonduvaid lepinguid ja kohalike omavalitsuste tegevust pärast probleemide ilmnemist nende lepingute täitmisel; teises osas aga erinevaid tagatise, mida omavalitsused on rakendanud.

Puudused arenduslepingute sõlmimisel

Arenduslepingute sisu

Arendajaga omal ajal kokku lepitu jäi üldsõnaliseks

16. Kohaliku omavalitsuse sõlmitavad lepingud peavad vastama lepingute üldistele nõuetele ja tavadele. Nende kohaselt peavad kohalik omavalitsus ja arendaja kohustuste üleandmiseks sõlmitavas lepingus kokku leppima näiteks järgmised asjaolud:

- üleantav kohustus;
- kohustuse täitmise tähtaeg;
- lepingu lõpetamise alused ja kord;
- arendaja antavad tagatised lepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted;
- järelevalve tegemine lepingu täitmise üle.

Ehitusseaduse § 13 sätestab, 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.

17. Riigikontroll analüüsis, kas ja kuidas oli kohustuste täitmist püütud tagada, kui probleemsetel aladel oli kohalik omavalitsus [ehitusseaduse § 13](#) alusel arendajaga kokku leppides kohustusi arendajale üle andnud. Samuti analüüsiti, kas lepingutes olid ette nähtud lahendused olukordadeks, kus arendaja jätab oma kohustused täitmata.

18. Auditi tulemusel tuvastas Riigikontroll, et 30 arendusalast 22 puhul ei olnud arendajaga kohustuste täitmises lepitud kokku tähtaegu ega tagatisi, mida rakendada, kui arendaja oma kohustusi ei täida. Mõnel juhul nendest 22-st ei olnud arendajaga sõlmitud isegi kirjalikku lepingut, kuigi suuliselt oli arendajaga teede ja trasside väljaehitamise kohustuses kokku lepitud ning arendaja isegi osaliselt kokkulepped täitnud. Kirjalikult sõlmitud lepingutes ei olnud alati järgitud ehitusseaduse § 13 ning kokkulepped ei piirdunud ainult seaduse §-s 13 loetletud tegevustega.

19. Kohalikud omavalitsused töid põhjuseks, et tollaste kokkulepete sõlmimise ajal puudus neil kinnisvara arendamise kogemus ning võimalikke probleeme ei osatud üldse ette näha. Seda ilmestavad näiteks suure arendussurvega Rae valla näited, kus lepingus loetleti üles hulk arendajalt oodatavaid kohustusi, kuid mitte ühtegi sanktsiooni nende mittetäitmise puhuks. Sisuliselt oli tegemist protokollide või memodega, kuid mitte dokumentidega, mille alusel oleks vallal võimalik hiljem mõjutada teist lepingupoolt oma kohustusi täitma.

20. Saku ja Harku vald olid aga näiteks kokkulepetes enamjaolt deklareerinud, et vald ei võta enda peale teede ja tehnovõrkude rajamise finantskohustust või et arendaja on teadlik, et valla arengukavas teede ja trasside ehitamiseks tegevusi ei ole kavandatud. Kes ja kuidas peaks need rajama, kui arendaja seda samuti ei tee, ja mida üleantud kohustuse mittetäitmine arendajale kaasa toob, lepingutes sätestatud ei olnud. Hoolimata püüdlusest ei ole need omavalitsused selliste deklaratsioonide abil oma ülesannete täitmisest vabanenud ning on probleemide ilmnedes pidanud neid siiski eeskätt ise lahendama hakkama.

21. Kaheksa arendusala puhul oli kohustuste üleandmise lepingus ette nähtud selliseid meetmeid, millega kohalik omavalitsus oli püüdnud kohustuste täitmist tagada. Nende hulka kuulusid järgmised:

- elamutele ehitusloa või kasutusloa väljastamisest keeldumine, enne kui teede ja trasside ehitamisega seotud kohustused on täidetud (Paikuse vald; ühe arenduse puhul Saue vald);
- omavalitsuse kasuks **hüpoteegi seadmine** arendaja omandis olevale kinnistule (Rae vald ühe lepingu puhul) või kokkuleppe sõlmimine hilisemaks hüpoteegi seadmiseks (Kose vald ühe lepingu puhul);
- leppetrahv (Harku vald ühe lepingu puhul, Kuusalu vald ühe lepingu puhul ja Paikuse vald ühe lepingu puhul).

Hüpoteegi seadmine – kinnisasja koormamine selliselt, et isikul, kelle kasuks on hüpoteek seatud (ehk hüpoteegi pidajal), on õigus hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamisele panditud kinnisasja arvel. Hüpoteegiga tagatud kohustuste sisus lepivad pooled kokku võlaõiguslikus lepingus.

Allikas: asjaõiguseadus § 325 lg 1

22. Kose vald oli enne detailplaneeringu koostamist leppinud küll arendajaga kokku, et arendaja seab hiljem valla kasuks hüpoteegi kahele detailplaneeringu alusel moodustatavale kinnistule, kuid praktikas hüpoteegi seadmiseni ei jõutud. Kuna uued kinnistud moodustatakse detailplaneeringu alusel, ei saa neile hüpoteegi seadmist nõuda detailplaneeringu kehtestamise eeldusena, vaid hüpoteegi saab seada alles pärast detailplaneeringu kehtestamist ja selle alusel uute kinnistute moodustamist. Pärast detailplaneeringu kehtestamist aga arendaja viivitas hüpoteegi seadmiseks vajaliku notariaalse lepingu sõlmimisega ning lõpuks pankrotistus enne lepingu sõlmimist.

23. Riigikontrolli hinnangul ei näinud kohalikud omavalitsused praegustes probleemsetes arendustes omal ajal detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustusi üle andes valdavalt ette lahendusi olukordadeks, kus kohustused jäetakse täitmata. Väheste praktika tõttu ei suutnud omavalitsused enne arendajaga lepingu sõlmimist läbi mõelda, milliseid meetmeid ja tagatise on võimalik tegelikkuses rakendada, kui arendaja talle üle antud kohustused täitmata jätab.

24. Seadmata kahtluse alla põhimõtet, et omavalitsus peab otsuseid vastu võtma igakülselt ja läbipaistvalt kaalutledes, näitab auditis kogutud info ja omavalitsuste kogemus, et kinnisvaraarenduse hilisemat kvaliteeti ei saa üheselt seostada arendajaga sõlmitud lepingu detailsusega. Märksa rohkem mõjutavad lõpptulemust arendaja võimalused ja hea tahe. Auditeeritud töid välja juhtumeid, kus arendajad täitsid kõik võetud kohustused ja rajasid toimiva taristu ka väga lihtsate kokkulepete alusel.

25. Riigikontroll leiab siiski, et kui kohalik omavalitsus oleks otsuste tegemisel lähtunud põhjalikumast eelselgitusest, siis oleks tal olnud võimalus jätta mõnel praeguseks probleemsel arendusalal detailplaneering põhjendatult algatamata. Mõnel juhul oleks korrektne ja läbimõeldud leping aga andnud kohalikule omavalitsusele suuremad võimalused mõjutada arendajat endale võetud kohustusi täitma ja taganud elanikele nende vajadusi arvestava elukeskkonna.

Arendajatele üle antud kohustuste täitmise järelevalve on olnud juhuslik

26. Kui kohalik omavalitsus on oma kohustuse üle andnud, peab ta seadusest tulenevalt selle täitmise üle ka järelevalvet tegema. Riigikontroll analüüsis, kas omavalitsused olid analüüsinud 30

Järelevalve

probleemse arendusala puhul teinud arendajale üle antud kohustuste täitmise üle järelevalvet.

27. Juhul kui arendaja on juba sattunud majandusraskustesse, on sõltumata seatud tagatisest kohalikul omavalitsusel pea võimatu teda sundida üleantud kohustusi täitma või saada arendajalt vahendeid, et need kohustused ise täita. Seda enam on oluline võimalikke probleeme ennetada ning teha arendaja tegevuse üle pidevat ja süsteemset järelevalvet. See võimaldaks esimeste raskuste ilmnedes sõlmitud kokkulepped üle vaadata ja leida jooksvalt lahendused, et uuelanikele tagataks oma tulevaste kodude jaoks vajaminevad tehnovõrgud ning juurdepääsuteed.

28. Auditeeritud juhtudel ei olnud kohustuste üleandmise lepingutes ühelgi korral kirjeldatud jooksva järelevalvega seonduvat, milleks oleks võinud näiteks olla perioodiline infovahetus arendaja ja kohaliku omavalitsuse vahel.

29. Riigikontroll tuvastas, et vaid üksikutel juhtudel olid omavalitsused seadnud arendusalal toimunud tegevuste jälgimise oma eesmärgiks ning probleemide korral arendajalt aru pärinud. Vastavaid tegevusi tõendavaid dokumente oli esitada Saue linnal, Kose vallal ning mõne arenduse puhul Rae ja Paikuse vallal. Riigikontrollil pole alust väita, et ülejäänud arenduste üle sellist järelevalvet üldse ei tehtud, kuid igasugune dokumentatsioon selle kohta puudub. Nii on võimatu ka tagantjärele hinnata, millisel hetkel arendajal kohustuste täitmisega probleemid tekkima hakkasid ning kas omavalitsus jõudis sellele jooksvalt reageerida, nõudes kohustuste täitmist või otsides sobivaid lahendusi.

30. Näiteks selgitasid Saue valla esindajad ise Riigikontrollile, et kuni 2010. aastani järelevalvet ei tehtud ja alles pärast seda hakati analüüsima kohustuste täitmist olemasolevatel planeeringualadel, saatma arendajatele vastavaid märgukirju ja otsima tolleks ajaks ilmnunud probleemidele lahendusi.

31. Teede ja muude tehnorajatiste ehitamisest tõhusamat järelevalvet võis auditiga hõlmatud omavalitsustes täheldada veetrasside rajamise puhul. Kui arendajale oli üle antud kohustus rajada veetrassid ning kokku oli ka lepitud trasside hilisemas üleandmisel omavalitsusele või piirkonna vee-ettevõtjale, olid just vee-ettevõtjad mõningatel juhtudel osalenud aktiivselt trasside rajamises, tellinud koostöös arendajaga vastavaid uuringuid, osalenud töökoosolekutel ja teinud trasside rajamiseks vajalike tööde üle jooksvat järelevalvet.

32. Riigikontrolli hinnangul ei olnud auditeeritud omavalitsused teinud analüüsitud arendusaladel detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmisel nende kohustuste täitmise üle järelevalvet piisava põhjalikkusega.

33. Riigikontroll leiab, et arendusaladel toimuva üle jooksva järelevalve tegemisel on väga oluline roll ka edaspidi, sõltumata kohustuste üleandmiseks sõlmitava lepingu sisust ja ette nähtud tagatistest. Juba lepingus oleks mõistlik ette näha perioodiline infovahetus arendaja ja omavalitsuse vahel, et omavalitsusel oleks igal hetkel ülevaade, millises etapis arendustegevus on ja kas vastavaks etapiks lepinguga ette nähtud kohustused on täidetud või mitte.

Kokku lepitud tagatise ei ole rakendatud

Tagatiste rakendamine

34. Kui kohalik omavalitsus on oma kohustused arendajale üle andnud ja näinud kohustuste mittetäitmise puhul ette sanktsioone, on põhjendatud ka nende sanktsioonide rakendamine vajaduse ilmnedes.

35. Kuna rohkem kui pooltel arendusaladel olid kohustused üle antud ilma tagatise ja sanktsioone sätestamata, puudus omavalitsusel probleemide ilmnedes võimalus arendajat mingilgi viisil mõjutada oma kohustusi täitma. Kui kohustuste üleandmise lepingutes oli kohustuste mittetäitmise korral siiski tagatise või sanktsioone ette nähtud, siis neid tegelikkuses vastava olukorra saabumisel valdavalt ei rakendatud.

- Paikuse vald oli kahel ja Saue vald ühel juhul näinud ette elamutele ehituslubade väljastamisest keeldumise, kui lepingus ette nähtud kohustused jäetakse osaliselt täitmata, kuid nende rakendamiseni ei jõutud (vt ehitusloa väljastamisest keeldumise kohta ka p-d 107–117).
- Kuusalu ja Paikuse vald olid kumbki ühel juhul ette näinud leppetrahvi määramise enda kohustused täitmata jätnud arendajale, kuid ei olnud leppetrahvi määranud.

Hüpoteek tagatisena

36. Rae valla Andrekse arendusala oli auditis käsitletud arendusaladest ainuke, kus valla kasuks oli seatud hüpoteek. Hüpoteek summas 15 miljonit krooni (ca 960 000 eurot) seati kanalisatsiooni, avalikult kasutatavate teede ja välisvalgustuse arendajapoolse ehituskohustuse täitmise tagamiseks neljale kinnistule, millest üks oli arendusala ise (pärast kinnistu jagamist seati hüpoteek ühele arendusala kruntidest) ja kolm asusid väljaspool seda. Seejuures oli tegemist ühishüpoteegiga, kus kohustuste täitmist garanteeris kolm ettevõtet. Tõenäoliselt lootis Rae vald hüpoteegiga koormatud vara väärtuse kasvu tulevikus, kuid veel 2010. aasta algul oli 960 000-eurose hüpoteegiga koormatud maa turuväärtus hinnanguliselt mitu korda madalam.

37. Paraku jäid arendusalale elama kolinud uuelanikud ilma teedevõrguta ning vald nõudis raskuste ilmnedes garantiid andnud ettevõtelt kohustuste täitmist kohtu kaudu. Kohus rahuldaski hagi, kuid ettevõtte olid selleks ajaks sattunud majandusraskustesse.

38. Seoses kahe garantiid andnud ettevõtte likvideerimismenetlusega ning ühe ettevõtte pankrotimenetlusega leppisid vald ja likvideeri ja ning pankrotihaldur 2013. aastal kokku, et Rae vald võtab kolmelt väljaspool arendusala asunud kinnistult ühishüpoteegi maha tingimusel, et saab pankrotivarast omandada Andrekse arendusala teemaid ilma enampakkumismenetlusega ning lisaks omandab veel ühishüpoteegi aluse kinnistu Läänemaal. Samuti omandati kokkuleppe alusel Maardu linnas hüpoteegiga mittekoormatud, kuid garantiid andja(te) omanduses asunud kinnistud, mis õnnestus sümboolse hinna eest edasi võõrandada Maardu linnale.

39. Selle tehinguga loobuti küll ehituskohustuse täitmise garantiist, kuid välistati võimalus, et Andrekse kinnisvaraarenduse avalikult kasutatavad teed oleks võinud pankrotivara enampakkumisel minna pahatahtlike omandajate kätte, kes oleksid valla arvates võinud asuda kohalike elanike teekasutamist maksustama.

40. Hüpoteegiga koormatud kinnistute turuväärtus ei oleks kaugeltki katnud kulutusi, mida nimetatud arendusalal oleks teede ja trasside väljaehitamiseks tulnud teha. Garantiiandjate vastu rahalise nõude esitamiseks oleks aga Rae vallal tulnud teed ja trassid endal välja ehitada ning seejärel nõuda nende väljaehitamise maksumuse kompenseerimist. Nõue oleks garantiiandjate varatuse tõttu jäänud tõenäoliselt rahuldamata.

41. Riigikontrolli hinnangul ei olnud auditeeritud omavalitsused nendel üksikute juhtudel, kui kohustuste mittetäitmisel rakendatavates sanktsioonides oli kokku lepitud, neid vajaduse korral rakendanud või ei olnud ette nähtud meetmed piisavad, et tagada soovitud tulemust.

Mitmetel omavalitsustel puudub visioon, kuidas tekkinud probleeme lahendada

42. Kohalik omavalitsus peab iga detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustusi üle andes siiski arvestama, et tegu on tema kohustusega tagada elanikele juurdepääs oma kodule ja muud kommunikatsioonid. Kui lepingupartnerit mingil põhjusel ühel hetkel enam ei ole ning vajalikud teed ja tehnorajatised on rajamata, ei vabasta see omavalitsust oma kohustuse täitmisest, s.t tal tuleb ikkagi tagada vajalike teede ja trasside väljaehitamine.

43. Hiljemalt selleks ajaks, kui kohalik omavalitsus hakkab arendusalal väljastama elamutele ehituslube, peaks tulevastele elanikele vajalike kommunikatsioonide rajamisega seonduv üheselt selge olema. See tähendab, et kui mingil põhjusel on selleks hetkeks kommunikatsioonid veel rajamata, on suure tõenäosusega teede ja trasside ehitamine jäänud omavalitsuse kanda ning tal peavad olema oma strateegiadokumentides planeeritud selged kulutused nende rajamiseks.

44. Riigikontroll analüüsis, kas omavalitsused on asunud täitma probleemsetel arendusaladel üle antud, kuid arendaja poolt täitmata jäänud kohustusi, mida nad on ette võtnud ning kas nad on vajaduse korral planeerinud oma strateegiadokumentidesse selleks vajaliku raha. Analüüsimate jäeti juhtumid, kus arendustegevuse seiskumise tõttu detailplaneeringu elluviimise varajases faasis auditi ajal veel otsene vajadus teede ja tehnorajatiste ehitamiseks puudus.

45. Elamute ehitamiseks oli ehituslube väljastatud Riigikontrolli vaadeldud 30 arendusalast 26 puhul. Nendest 26 juhust

- 12 juhul olid Riigikontrolli hinnangul asunud omavalitsused puuduvate teede ja tehnovõrkude rajamist korraldama. Selleks olid nad valdavalt arendaja täitmata jäänud kohustused kas täitnud, nende täitmist alustanud ja/või näinud oma eelarves või eelarvestrateegias ette nende täitmiseks vajaliku raha. Mõningatel juhtudel oli arendaja, arendaja õigusjärglane või arendusala uus omanik omal tahtel nõustunud algselt kokku lepitud, kuid ehitamata jäänud rajatised oma kulul rajama.
- 14 juhul ei tuvastanud Riigikontroll tegevusi, mis näitaksid, et kohalik omavalitsus on asunud puuduvate teede ja tehnovõrkude rajamist korraldama.

Arendajate poolt rajamata jäänud taristu rajamise korraldamine

Kohaliku omavalitsuse strateegiadokumentid on vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat hõlmav arengukava ja arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan ehk eelarvestrateegia.

Allikas: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 37, 37¹, 37²

46. Näiteks leidis Saue valla esindaja, et enamikul juhtudest, kus arendaja on talle üleantud kohustused jätnud täitmata, esitatakse vastav nõue varem või hiljem valla vastu. Sellest tulenevalt leidis valla esindaja, et arendaja ehitamata jäänud teed ja rajatised tuleb 10–15 aasta jooksul vallal endal välja ehitada ning oli arvutanud umbkaudu välja ka summa, mis see vallale maksma läheb. Ta leidis, et tegevuste järjekorda planeerides peab vald lähtuma arendusalade seisust ja sealsete elanike vajadusest, et tagada järjepidevalt olemasolevatele ja uutele elanikele igapäevaseks tegevuseks vajalikud kommunikatsioonid.

47. Auditi käigus töid omavalitsused ühe probleemina välja, et kuna võõrale maale ei saa ilma omaniku nõusolekuta ehitada, saab kohalik omavalitsus õigusliku aluse ise teid ja tehnorajatisi ehitama hakata alles pärast seda, kui ta on avalikuks kasutamiseks ette nähtud maad omandanud või sõlminud maaomanikuga vastava kokkuleppe. Kui tehnorajatisi ehitamine enne kruntide müümist uuselanikele eeldab ühte kokkulepet kogu arendusala omanikuga, siis seda alles pärast kruntide müümist tegema asudes tuleb sõlmida eraldi kokkulepped kõigi uute krundiomanikega.

48. Auditeeritud omavalitsused selgitasid Riigikontrollile, et nende tegevust probleemide lahendamisel on mõjutanud ka asjaolu, kas neil õnnestub probleemsed maatükid raskustesse sattunud arendajalt pankroti- või täitemenetluse käigus omandada. Selleks on mõned omavalitsused (nt Saue vald) vajaduse korral senini konkureerinud teiste soovijatega vastava pankrotivara (teemaade) enampakkumistel. Kui pankrotivarast omandab teemaad kolmas isik, on omavalitsusel probleemide lahendamiseks vaja sõlmida temaga täiendavaid kokkuleppeid ning see eeldab uue teeomaniku head tahet.

49. Kui omavalitsused ei ole teede ja trasside tulevase omandiküsimusi detailplaneeringu algatamise faasis läbi mõelnud, tuleb seda teha jooksvalt. Auditis selgus, et kui mõningad omavalitsused olid otsinud aktiivselt võimalusi arendusalal asuvate teemaade omandamiseks, siis teistel ei olnud teede tulevase kuuluvuse kohta mingit visiooni. Need on arendusalal endiselt rajamata ja omavalitsus enda omandisse neid ei taha. Sellistes olukordades jääda lootma, et teemaad omandavad ja teed ehitavad välja uuselanikud, kelle igapäevast elu nende puudumine kõige rohkem mõjutab.

50. Võimalike probleemide hulka, mis võivad tekkida, kui kohe alguses ei lepita kokku arendusalal avalikuks kasutamiseks mõeldud maade omandiküsimustes, illustreerivad mitmed näited:

- Saue vallas oli ühel probleemsel arendusalal nähtud osa arendusalast detailplaneeringuga ette sotsiaalmaaks. Maa omandas pankrotivarast eraisik, kes soovis ka sellele alale elamukrunte ja taotles vastava detailplaneeringu algatamist. Kohtulahendist tulenevalt Saue vald sellele alale uut detailplaneeringut ei algatanud, kuid maatükk on endiselt eraomaniku käes, kelle edasised kavatsused ei ole teada.
- Saue linnas asuval Kadaka arendusalal on aga arendaja justkui kõik kohustused täitnud, kuid kuna algselt jäeti sõlmimata selge kokkulepe veetrasside tulevases omandiküsimuses, valitseb segadus elanike veega varustamisel. Nimelt ei andnud arendaja

vastu elanike ootusi veetaristut üle linna veega varustavale ettevõttele, vaid soovis hakata ise vee-ettevõtjaks, täites vastavad nõuded. Valitsevate vastuolude lahendamiseks peab linn läbirääkimisi arendajalt veetrasside väljaostmiseks.

51. Paljudel juhtudel hakkavad omavalitsused arendajate täitmata jäänud kohustustele lahenduse otsimisega tegelema alles sundolukorras. Rae vald omandas Andrekse arendusala teemaad pankrotihaldurilt (vt punktid 36–40) ja on nüüd arengukavast ja eelarvestrateegiast lähtudes kolme aasta jooksul valmis nende teede ehitusse investeerima. Protsess käivitus kohalike elanike taotlusel, sest ehitusload olid arendusalal varem väljastatud ning suures osas majadest juba elati.

52. Samas on arendajad kohustusi jätnud täitmata ka mitmetel muudel Rae valla arendusaladel, kuhu on samuti ehituslube väljastatud, kuid millega seonduvate probleemide lahendamiseks seni valla strateegiadokumentidesse raha pole planeeritud. Vald on eelisjärjekorras nõus lahendama probleeme seal, kus kohalikud uuselanikud on ka ise nõus puuduvate teede ja tehnorajatiste rajamisse rahaliselt panustama.



Are valla arendusala, kuhu oli ette nähtud üle 30 elamu. Seni on neist ehitama hakatud viit, millest paaris juba ka elatakse.

Foto autor: Riigikontroll

53. Mitmeid arendusalasid (eelkõige Tallinna lähiümbrusest kaugemal) iseloomustab see, et sinna on planeeritud kümneid elamuid, kuid reaalselt on ehitama hakatud neist väheseid. Nendel puhkudel üritabki kohalik omavalitsus probleeme lahendada jooksvalt selle järgi, kui suures osas detailplaneeringut üldse ellu viima hakatakse.

54. Näiteks oli Are vallas Riigikontrolli analüüsitud arendusalal nähtud detailplaneeringuga kunagi ette 33 krunti, kuid valla arvates jääb see tõenäoliselt kuni viie majaga arenduseks, kuna mitmed arendusalale krundi ostnud inimesed ei olegi huvitatud sinna elamute rajamisest. Sellisel juhul ei ole valla hinnangul mõistlik rajada sinna kohe kogu detailplaneeringus ette nähtud trasse, vaid teha seda jooksvalt vajaduse järgi. Praeguste esimeste arendusala elanike vee- ja kanalisatsiooniprobleem on lahendatud lokaalselt.

55. Uusi elamurajoone on planeeritud ka riigi omanduses olevale maale. Riigikontrolli analüüsitud arenduste hulka kuulus ka Ülenurme valla elamuarendus, kus vald algatas riigi taotlusel reformimata maale detailplaneeringu elamukvartali rajamiseks, teadvustamata endale, et riigil pole mingit alust võtta arendusaladel teede ja trasside rajamine enda kanda. Lähtudes maareformi seadusest, müüs elamukrandid enampakkumisel riik, teede ja trasside rajamise kohustus jäi aga omavalitsusele. Ülenurme vallal aga taristu rajamiseks raha puudus ning nii rajati need koostöös uuselanike moodustatud mittetulundusühinguga. Elanike asutatud MTÜ panustas oma rahaga muu hulgas vee ja kanalisatsiooni, tee, sadeveetorustiku, tänavavalgustuse, elektri-gaasi- ja sidetrasside rajamisse.

56. Riigikontroll leiab, et praegused lahendamata probleemid arendusaladel on põhjustatud kunagisest kohalike omavalitsuste puudulikust tööst, kuid kindlasti oleks ka inimesed saanud sellistesse olukordadesse sattumist vältida. Enne vajalike kommunikatsioonideta kruntide ostmist oleks tulnud endale olemasolev olukord põhjalikumalt selgeks teha ning vajaduse korral nõuda enne ostu-müügitehingut omavalitsuselt või tehingu käigus notarilt täiendavaid selgitusi. Kui

selliste kruntide ostmisel poleks kasutatud kergelt saadud laenuraha, oleks ilmselt paljud tehingud toimumata jäänud.

Ellu viimata detailplaneeringuid ei ole sisuliselt üle vaadatud

Planeeringute ülevaatamine

57. Lisaks sellele, et praktikas eksisteerib arvukalt probleeme planeeringute elluviimisega, on omavalitsused kunagi kehtestanud veel arvestatava hulga detailplaneeringuid, mille elluviimist pole seni üldse alustatud. Juhul kui neid peaks tulevikus hakatama ellu viima, võib nendest enamiku puhul eeldada eelkirjeldatud probleeme, kuna kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahelised teede ja tehnorajatiste ehitamiseks sõlmitud lepingud on sarnased. Nii on aktuaalne perioodiliselt kaaluda seni täielikult või osaliselt ellu viimata detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise vajadust.

Teadmiseks, et

ka Siseministeerium on saatnud Riigikohtu lahendist ajendatuna 2014. aasta mais kohalikele omavalitsustele märgukirja. Kirjas on tõdetud, et kuna aastatel 2006–2008 kehtestati Eestis suur hulk detailplaneeringuid, mida ei ole asutud ellu viima, on aktuaalne vajadus tunnistada sellised planeeringud kehtetuks. Ministeerium märgib, et Riigikohtu otsuses esitatud seisukohad võimaldavad ajale ja arengule jalgu jäänud detailplaneeringuid lihtsamini kehtetuks tunnistada ja on abiks ruumilise planeerimise paremaks korraldamiseks.

58. Planeerimisseaduse kohaselt kehtestatakse detailplaneering lähiaastateks, kuid kehtiv õigus ei sätesta, kui pikka ajavahemikku lähiaastate all mõistetakse. Küll võib eeldada, et kui kuni viie aasta jooksul pole detailplaneeringut ellu viima hakatud, ei pruugi planeering enam aktuaalne olla. Riigikohtu 2014. aasta lahend² andis mitmeid juhiseid detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise kohta olukorras, kus suur avalik huvi detailplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles omaniku huvi selle kehtima jäämiseks.

59. Seadus paneb kohalikele omavalitsustele kohustuse pärast iga nelja aasta tagant toimuvaid volikogu valimisi poole aasta jooksul oma planeeringud üle vaadata. Ühtlasi peaks kohalik omavalitsus vastava revisjoni käigus selgitama välja ka planeeringud, mis pole tolleks hetkeks enam aktuaalsed.

60. Riigikohus on leidnud, et kohalikul omavalitsusel on õigus realiseerimata detailplaneering vähemalt neli aastat pärast kehtestamist üle vaadata ja ka planeeringust huvitatud isik (üldjuhul arendaja) peab arvestama, et realiseerimata planeering võidakse ülevaatamise tulemusena kehtetuks tunnistada.

61. Kõik auditis hõlmatud omavalitsused olid pärast 2013. aasta kohaliku omavalitsuse valimisi võtnud vastu otsuse planeeringute ülevaatamise kohta, kuid kehtestatud ja ellu viimata detailplaneeringute aktuaalsust olid põhjalikumalt käsitletud vähesed (vt tabel 2). Mõned omavalitsused olid märkinud, et võib esineda vajadus tunnistada osa detailplaneeringuid kehtetuks, kuid konkreetsete sammudeni 2014. aasta suveks polnud veel jõudnud.

² Riigikohtu 08.05.2014. a lahend kohtuasjas nr 3-3-1-9-14

Tabel 2. Detailplaneeringute käsitlemine kohaliku omavalitsuse otsuses, mis puudutab planeeringute ülevaatamise tulemusi

KOV	Detailplaneeringute käsitlemine otsuses
Are vald	On leitud, et algatatud detailplaneeringute puhul tuleks välja selgitada omanike huvi ja kaaluda detailplaneeringute menetluse lõpetamist.
Harku vald	On leitud, et detailplaneeringuid pole vaja kehtetuks tunnistada.
Kose vald	Detailplaneeringuid ei ole mainitud.
Kuusalu vald	Detailplaneeringuid ei ole mainitud.
Paikuse vald	Otsusega on üldplaneeringu seletuskirjast ära kaotatud detailplaneeringute kehtivuse aeg.
Rae vald	Detailplaneeringuid ei ole mainitud.
Saku vald	Analüüsitud on mõningate detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise vajadust.
Saue linn	Kõiki detailplaneeringuid on peetud kehtivaks.
Saue vald	Detailplaneeringuid ei ole mainitud.
Sauga vald	On leitud, et realiseerima pole hakatud 32 detailplaneeringut ning on vaja kaaluda nende kehtimajäämist.
Tahkuranna vald	On välja toodud, et kõiki kehtiva üldplaneeringu ajal kehtestatud detailplaneeringuid on hakatud ellu viima. Samas on mõningaid enne üldplaneeringu kehtestamist kehtestatud detailplaneeringuid, mida ei ole hakatud ellu viima. Neid ei ole erinevatel põhjustel tühistatud.
Ülenurme vald	Detailplaneeringuid ei ole mainitud.

Allikas: Riigikontrolli analüüs omavalitsuste otsuste põhjal

62. Riigikontrolli analüüsitud arendusalade hulka kuulus mitu arendust, kus detailplaneering nägi ette mitmekümne elamukrundi loomise, kuid nüüdseks on selgunud, et arendajal puudub huvi ja ka võimalus ala tervikuna välja arendada ning tõenäoliselt jääbki arendusalale ainult mõni elamu, mille ehitamiseks on praeguseks ehitusluba välja antud. Selliste arendusalade puhul tuleks Riigikontrolli arvates detailplaneeringute ülevaatamise käigus arendajaga läbi rääkida ning kokkuleppel detailplaneering osaliselt kehtetuks tunnistada.

63. Detailplaneeringute ülevaatamisega paralleelselt tuleks läbi vaadata ka nende elluviimiseks arendajatega sõlmitud kokkulepped. Juhul kui detailplaneeringu elluviimist pole alustatud ning selle elluviimiseks on vald kõik teede ja trasside rajamise kohustused arendajale üle andnud, kuid ei ole seadnud selleks tähtaegu ega tagatise, peaks kaaluma nimetatud lepingute ja vajaduse korral ka detailplaneeringute ülevaatamist. Samuti peaks üle vaatama, kas kehtivate planeeringute puhul on kokku lepitud avalikuks kasutuseks mõeldud alade tulevastes omandiküsimustes, ning kui seda pole tehtud, siis selles kokku leppima.

64. Eespool märgitud Riigikohtu lahendist tulenevalt peaks detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel ülekaaluka avaliku huvi tõttu hüvitama kinnisasja omanikule kulud, mis kinnisasja omanik on teinud detailplaneeringu elluviimiseks. Selliseks kuluks on ka detailplaneeringu koostamise kulud, kui kohalik omavalitsus on detailplaneeringu koostamise andnud varem üle huvitatud isikule.

65. Tulevastes detailplaneeringutes on Riigikohus soovitanud detailplaneeringus ära määrata ka detailplaneeringu elluviimise tähtaja.

66. Riigikontroll leiab, et alates suure osa detailplaneeringute kehtestamise ajast on planeeringuõiguses ning selle tõlgendamisel toimunud sedavõrd olulisi muudatusi, et kehtivate detailplaneeringute ning nende elluviimiseks sõlmitud kokkulepete sisuline ülevaatamine on hädavajalik.

67. Riigikontrolli soovitus auditeeritud kohalike omavalitsuste volikogudele:

- arutada 2015. aasta esimesel poolel detailplaneeringute elluviimisega seonduvat;
- korraldada seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingute ülevaatamine;
- kaaluda detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist.

Rae vallavolikogu vastus: Rae vallavalitsus on viimastel aastatel tegelenud kehtestatud detailplaneeringute elluviimise lepingute realiseerimise üle kontrolli tõhustamisega ning alates 2011. aastast kehtestatud lepingutest on nende elluviimine ja kontroll nende üle piisav. Probleem on varasemate detailplaneeringute lepingute elluviimisega ja kontrolliga nende üle, millega vallavalitsus samuti tegeleb. Tulenevalt vähestest kogemustest enne n-ö kinnisvarabuumi antud lepingute sõlmimisel, ei ole need sisult piisavalt konkreetset, et nõuda lepingupartneritelt neis olevate sotsiaalsete kohustuste täitmist. Siinjuures esineb mitmeid juriidilisi nüansse, ebatäpsusi, aga ka seda, et paljud lepingu pooleks olnud arendajad on tänaseks pankrotis või likvideeritud. Sellele vaatamata on vallavalitsusel loodud ülevaade sõlmitud lepingutest ja tegeletakse pingsalt nende ülevaatamisega ja lahenduste otsimisega.

Vallavolikogu kehtestas 21.05.2013. a otsusega nr 462 valla üldplaneeringu ning 20.09.2012. a otsusega nr 390 Jüri aleviku piirkonna üldplaneeringu. Sellega korrastas vallavolikogu oluliselt valla planeerimisprotsessi. Vallavalitsus on alustanud planeeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamise protsessi ning endiselt aktuaalsete detailplaneeringute ülevaatamisega. Valla 2015. a eelarves on kavandatud vajalike täiendavate töökohtade loomine vallavalitsuse struktuuris

Saku Vallavolikogu vastus: Saku Vallavolikogu 17.04.2014. a otsuses nr 23 „Üldplaneeringute ülevaatamine“ on põhjalikult analüüsitud detailplaneeringute elluviimisega seonduvat ning kaalutud ka detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise vajadust. Nimetatud otsuse eelnõu arutati volikogu arendus- ja ettevõtluskomisjonis, keskkonnakomisjonis ning kultuuri- ja külaelukomisjonis. Arutelud olid konstruktiivsed ja laiapõhjalised. Saku Vallavolikogu ei pea otstarbekaks uuesti arutada detailplaneeringute elluviimisega ja kehtetuks tunnistamise vajadusega seonduvat.

Kehtestatud detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepinguid vaatab vallavalitsus üle vajaduspõhiselt, igapäevase planeerimistegevuse käigus.

Saku Vallavolikogu leiab, et valla planeerimisalase tegevusega seonduv on otstarbekas üle vaadata pärast uue planeerimiseseaduse ja ehituseaduse jõustumist.

Kose Vallavolikogu vastus: Nõustume kontrolliaruandes esitatud väitega, et ellu viimata detailplaneeringuid ei ole sisuliselt üle vaadatud, kuid peame vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et kehtiv seadusandlus ei võimalda kehtestatud detailplaneeringute muutmist, sh aktuaalsuse osaliselt või täielikult kaotanud planeeringute muutmist.

Vastavalt planeerimiseseadusele tuleb kehtestatud detailplaneeringu muutmiseks koostada uus detailplaneering või tunnistada detailplaneering kehtetuks. Kose vallas aastatel 2003 kuni 2008 kehtestatud detailplaneeringud, millega planeeriti uusi elamualasid ja/või laiendati olemasolevaid, andsid olulise sisendi (nt tiheasustusalade ja detailplaneeringu kohustusega alade paiknemine ja piirid) 17.11.2011 Kose Vallavolikogu määrusega nr 83 kehtestatud Kose valla üldplaneeringule ning valdavalt on nimetatud uued planeeritud elamualad kajastatud valla üldplaneeringus.

Sellest tulenevalt oleme seisukohal, et nn ehitusbuumi ajal kehtestatud, tänaseks aktuaalsuse osaliselt kaotanud, uute elamualade detailplaneeringute kaasajastamine algab ja on ainuvõimalik läbi üldplaneeringu kui detailplaneeringust kõrgema taseme strateegilise planeerimisdokumendi menetluse.

Paikuse Vallavolikogu vastus: Kavatsame aasta jooksul üle vaadata seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingud, et kaaluda aktuaalsuse kaotanud detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist ning jätkuvalt aktuaalsete planeeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. Samuti kavatsame edaspidi juhendada Riigikontrolli soovitusel seada detailplaneeringutes lisatingimusi, et näiteks ehitusluba elamule ei väljastata enne, kui teede ja trassidega seonduvad kohustused on täidetud, ning jätta põhjendatult algatamata suuremaid riske kätkevad detailplaneeringud.

Saku Vallavalitsuse vastus: Kontrolliaruande eelnõus kajastatud teema on aktuaalne ning riigikontrolli nõuanded asjakohased. Samas leiame, et seni ellu viimata detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist ei toeta hetkel kehtiv seadusandlus ning kohalik omavalitsus peab igal juhul arvestama kulude kompenseerimisega arendajale või pikalevenivate ja kulukate kohtuprotsessidega.

Tahkuranna Vallavalitsuse vastus: Tahkuranna Vallavalitsus esitas päris põhjaliku ülevaate vastvalitud volikogule seaduses ette antud perioodi jooksul peale viimaseid kohalikke valimisi.

Oleme tegelenud jooksvalt probleemsete planeeringualadega, kus ei ole varasemalt tehtud arendajatega lepinguid planeeringualadel infrastruktuuri rajamise kohta ja tänaseks elab piirkonnas palju inimesi. Selle käigus oleme lahendanud mitmed probleemsed kohad ning paar ala on lahendamisel.

Valla eesmärgiks on olnud asjaolu, et me ei peaks rahva raha eest kunagi eraomanike arendusi välja ehitama hakkama. Täna on vallas müüa elamuid ning tühje krunte piisavalt ja ei ole vaja arendajaid tagant

kiirustada tähtaegade määramisega. Samas tekib ka kohe küsimus, et antud tegevus meie poolt ei oleks seaduslik ja lepingute muutmise saaks toimuda ainult vastastikusel kokkuleppel.

Küll aga kaalume kindlasti seda, mida teha ja mida saaks teha kehtestatud detailplaneeringutega, milliseid ei ole üldse hakatud ellu viima. Samas peame ära märkima, et selliseid planeeringuid ilmselt palju ei ole, vähemasti kinnistu jagamine on üldjuhul ikka ellu viidud. See on ka kõige odavam tegevus planeeringu elluviimisel, kui võrrelda ehituskuludega. Sellisel juhul on aga planeeringut ellu viima hakatud ja volikogul puudub seaduslik alus planeeringu kehtestamise otsuse tühistamiseks. Arendajalt oodatakse panust ka väljaspool arendusala.

Ülenurme Vallavalitsuse vastus: Oleme valla ehitusvaldkonna eest vastutava ametiisikuga läbi arutanud Teie antud soovitused ning rakendatavad abinõud.

Eelkõige ootaks ministeeriumipoolseid suuniseid, täpset juhendit või uues planeerimisseaduses toodud võimalusi, kuidas üldse ehitusseaduse § 13 kohustusi kinnisvaraarendajatele üle anda. Siiani seda tehtud ei ole ja kohalikud omavalitsused on pidanud ise välja töötama kõik lahendused, millel tihti ei ole juriidilist alust.

Harku Vallavolikogu vastus: Seoses Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud seisukohtadega peab Harku Vallavolikogu võimalikuks ja vajalikuks arutada 2015. aastal detailplaneeringute elluviimisega seonduvat.

Kehtestatud, kuid seni ellu viimata detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingute ülevaatamine on vallavolikogu hinnangul küll võimalik, kuid see eeldab põhjalikku juriidilist analüüsi ja täiendava ajalise ressursi vajadust, mistõttu antud tegevuse läbiviimise kohta täpse tähtaja määratlemine on tänasel päeval keeruline.

Vallavolikogu on valmis kaaluma detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. Vallavolikogu hinnangul saab seda teha üksnes kõikide kehtivate detailplaneeringute auditeerimisega, et selgitada välja, milliseid kehtivaid detailplaneeringuid ja mis põhjustel ei ole realiseerima asutud. Kõnealune tegevus eeldab väga põhjalikku analüüsi ja täiendava ajalise ressursi vajadust ca 180 menetluses oleva detailplaneeringuga töötamise kõrval.

Saue Linnavalitsuse vastus: Oleme tänulikud, et Riigikontroll võttis tähelepanu alla kohalike omavalitse tegevusvaldkonna, mille arendamiseks enamikul omavalitsustel ressursse pole, ei ole ka selgesõnalist tuge seadusandluses, kuid on kohustused.

Seega nõustume Riigikontrolli seisukohaga, et kohaliku omavalitsuse valikud korraldada oma territooriumil arendustegevust ühel või teisel viisil sõltuvad eelkõige rahalistest võimalustest. Saue Linnavalitsus leiab, et kehtiv seadusandlus ei anna kohalikule omavalitsusele üheselt mõistetavat õigust tagatiste seadmiseks lepingus, kuna leping on kahe poole völaõiguslik kokkulepe. Omavalitsus on dilemma ees, kas arendada piirkonda koostöös ettevõtjate, arendajatega või siis üldse mitte.

Nõustume ka Riigikontrolli seisukohaga, et enne kui hakatakse õigusloome korrastamise eesmärgil seadma kohaliku omavalitsuse tegevusvabadusele täiendavaid piiranguid, tuleks tegeleda senise olukorra tekke algpõhjustega ehk tagada, 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.

Nõustume Riigikontrolli soovitusel, et omavalitsused peaksid kiiremas korras vaatama üle seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringud ja kaaluda detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. Paraku võib detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine kaasa tuua täiendavaid kohustusi ja kahjude hüvitamist arvestades haldusmenetluse seaduses haldusakti kehtetuks tunnistamise sätteid. Siin on vaja teha riigi poolseid muudatusi planeerimisseaduses. Planeerimisseadus ei sätesta detailplaneeringu elluviimise ajalist mõõdet, kuid sellekohane säte võiks planeerimisseaduses olla.

Probleemseks kohaks lisaks kohaliku omavalitsuse rahaliste vahendite puudumisele on ka see, et protsess, mis võimaldaks omavalitsusel teha kulutusi taristute rajamiseks kinnistutele, mis on eraomandis, on väga keeruline (notariaalseid kokkulepped enne detailplaneeringu algatamist ja menetlemise ajal, teekinnistute omandiõiguse üleandmise tagamine, vormistamine jm), ja isegi kui kõik lepingud on õnnestunud sõlmida, võib nende täitmise tagamine veel enam kulutusi kaasa tuua.

Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Arutame detailplaneeringute elluviimisega seonduvat nii jooksvalt, probleemide tekkimisel ning uue üldplaneeringu koostamise käigus. Kuusalu Vallavalitsus kaalub kehtestatud, kuid seni elluviimata detailplaneeringute sõlmitud lepingute ülevaatamist. Mitte aktuaalsete detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist kaalutakse uue üldplaneeringu menetluse käigus.

Lisaks anname teada, et hetkel on väljatöötamisel detailplaneeringu koostamisega ja realiseerimisega seotud uute lepingute vormid.

Omavalitsuse ja arendaja lisakokkulepped

68. Detailplaneeringute elluviimiseks tuleb teha tihti olulisi investeeringuid ka planeeringualast väljaspool, näiteks ühendada planeeringu elluviimisel tekkiv uusasustus teede, trasside ja miljööväärtusliku haljastuse loomisega senise asustatud alaga.

69. Kehtiva ehitusseaduse §-s 13, mille alusel kohalik omavalitsus arendajale kohustusi üle annab, on käsitletud avalikult kasutatava tee, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamist kuni ehitusloani märgitud maaüksuseni. Seadus ei sea piiranguid alale, kus väljaehitatav taristu asuda võib.

70. Riigikontrolli kokkukutsutud fookusrühmas, kus osalesid asjaomaste ministriumide, kohalike omavalitsuste ning notarite esindajad, leidsid omavalitsuste ametnikud, et kehtivas ehitusseaduses on toodud välja üksnes väga kitsas loetelu rajatistest, mille ehitamine võib detailplaneeringu elluviimiseks vajalik olla. Praktikas antakse kohustusi üle suuremas ulatuses, kui ehitusseadus võimaldab, ning samuti võib esineda vajadus ehitada detailplaneeringu elluviimiseks vajalikke rajatisi

väljaspool planeeringuala. Tihti on arendajad olnud ise nõus rajatiste ehitamisega väljaspool planeeringuala, kuna alles pärast nende väljaehitamist on tulevasele elanikule võimalik pakkuda kvaliteetset elukeskkonda.

71. Lisaks nõudmisele ehitada tehniline taristu väljapoole planeeringuala rakendavad mitmed omavalitsused ka praktikat, kus arendajalt nõutakse sotsiaalset panust (omavalitsused nimetavad seda sotsiaalseks osalustasuks, arendustasuks vms) tulevastele elanikele vajalike kooli- või lasteaiakohtade loomiseks. Selleks panuseks võib olla nii otsene makse vallaeelarvesse kui ka mõne kooli või lasteaia teenindamiseks vajaliku rajatise ehitamine. Sotsiaalse panuse nõudmise on tinginud asjaolu, et elanike lisandumisega kaasneb täiendav vajadus kooli- ja lasteaiakohtade järele, kuid omavalitsustel nende rajamiseks raha ei ole.

72. Näiteks on Harku vald valla esindajate sõnul määranud sotsiaalseks osalustasuks 8628 eurot iga arendusalal kavandatava uue elamu kohta. See summa on saadud, arvestades keskmist kooli- ja lasteaiakohtade vajaduse arvu, mis ühe pere valda kolimisega tekib, ning kooli- või lasteaiakoha maksumust. Kui arendajal sotsiaalse osalustasu maksmiseks raha ei ole, siis detailplaneeringut ei algatata.

73. Sarnast praktikat on Riigikontrolli auditiga hõlmatud omavalitsustest rakendanud ka näiteks Saue vald, kus sotsiaalset arendustasu tuleb maksta kõikide arenduste puhul, millega kavandatakse rohkem kui viis elamut. Osalustasu on võimalik asendada ka mõne objekti (nt tee, mänguväljak) väljaehitamisega samas summas. Sotsiaalse arendustasu maksmise kohustus on fikseeritud pärast 2008. aastat sõlmitud arenduslepingutes, kuid praktikas ei olnud ehitusloa väljastamise eelduseks oleva sotsiaalse osalustasu maksmiseni auditi ajaks veel ühelgi juhul jõutud, sest elamutele pole veel taotletud ehituslube.

74. Rae vald on enda sõnul arendaja sotsiaalses panuses iga kord enne detailplaneeringu algatamist kokku leppinud. Samuti lepitakse iga kord kokku aeg, milleks sotsiaalne panus peab olema valla eelarvesse laekunud või nõutav objekt valmis ehitatud. Rahaline osalustasu peab üldjuhul olema makstud ehitusloa taotlemise hetkeks.

75. Kuna Rae valla praktika sotsiaalse panuse nõudmisel on kõige pikaajalisem, analüüsis Riigikontroll seda lähemalt. Andmete põhjal, mis Rae vald Riigikontrollile esitas, ei olnud võimalik veenduda, kas arendajad on nõutud summad alati valla eelarvesse ette nähtud ajaks maksnud või oma muud kokku lepitud kohustused täitnud. Mitmel juhul on pärast esialgsete lepingute sõlmimist tehtud veel lisakokkuleppeid ning mõnikord ei pruugigi sotsiaalse panuse maksmine olla tuvastatav valla finantsarvestusest. Ühest küljest on muutuv majanduskeskkonnas paindlike lahenduste otsimine mõistlik, kuid teisest küljest tekitab sarnane asjaajamise viis kohalikus kogukonnas alati kahtlusi arendajate ebavõrdse kohtlemise suhtes.

76. Auditi ajal olid Riigikogu menetluses Justiitsministeeriumi moodustatud töörühmade ettevalmistatud uued planeerimisseaduse ja ehitusseaduse eelnõud. 2015. aasta juulist jõustuma kavandatud muudatustega viiakse detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmist käsitlev õigusnorm ehitusseadusest üle planeerimisseadusesse. Eelnõus on täpsustatud ka normi sõnastust ning selle kohaselt

Teadmiseks, et

ehitus- ja planeerimisõiguse paremaks reguleerimiseks on justiitsminister moodustanud aastal 2010 töörühmad, et korrastada seadusi ja ühtlustada õigusloome kvaliteeti. Uus ehitusseaduse eelnõu ja planeerimisseaduse eelnõu valmisid 2013. aastal.

Allikas: Justiitsministeerium

- võib kohalik omavalitsus sõlmida halduslepingu detailplaneeringukohase avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamise üleandmiseks;
- võib halduslepingu sõlmida ulatuses, milles see on põhjendatud ja vajalik vastava detailplaneeringu elluviimiseks;
- saab lepingu sõlmida planeeringualale jäävate ja eelnimetatud rajatiste ehitamise üleandmiseks. Kohalik omavalitsus peab tagama, 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;
- ei saa lepinguga üle anda rajatiste ehitamiseks vajalike menetlustoimingute tegemist;
- lepivad kohalik omavalitsus ja arendaja muu hulgas kokku ehitamisega seonduvate kulude kandmises ning ehitamise, sealhulgas rajatiste valmimise ja üleandmise tähtjaks.

77. Seega nähakse Riigikogu menetluses olevas planeerimisseaduse eelnõus ette, et tulevikus saab halduslepingu sõlmida ainult planeeringualale jäävate rajatiste ehitamise üleandmiseks. Muudatust on põhjendatud põhimõttega, et kohalik omavalitsus ei saa oma olemuslikke ülesandeid anda üle planeeringualast välja jääva maa suhtes.

78. Tulevikus ei oleks seaduseelnõu praegusel kujul jõustudes võimalik omavalitsustel nõuda arendajalt teede ja tehnorajatiste ehitamist väljapoole planeeringuala ega sotsiaalse arendustasu maksmist, kui see ei ole konkreetse detailplaneeringu elluviimiseks vajalik. Riigikontrolli kokkukutsutud fookusrühma arutelul leiti, et kui ehitamiskohustus väljapoole planeeringuala jätta tulevikus üksnes omavalitsuste kanda, jääks detailplaneeringu elluviimine paljudel juhtudel rahapuuduse tõttu tõenäoliselt toppama.

79. Riigikontroll püüdis auditi käigus selgust saada, kas senise ehitusseaduse sätte rakendatavust on analüüsitud ning kas kavandatavad õiguslikud muudatused on tingitud vastavate analüüside tulemustest.

80. Siseministeeriumi planeeringute osakonna juhataja väitis Riigikontrollile, et Siseministeerium arendajaga detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud kokkulepete analüüsimisega otseselt ei ole tegelenud, kuna vastavate kokkulepete sõlmimise aluseks olev säte asub ehitusseaduses. Viimane on aga Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) valdkond. MKM vastas Riigikontrolli järelepärimisele, et ei ole ehitusseaduse §-s 13 sätestatu toimimist praktikas analüüsinud, kuivõrd ministeeriumil puudub kohalike omavalitsuste üle järelevalve tegemise pädevus.

81. Riigikontroll leiab, et ammendavat loetelu taristust, mille rajamine võib olla detailplaneeringu elluviimiseks vajalik, on seaduses väga keeruline kehtestada. Senist praktikat analüüsides võib oletada, et kui piirata nõudmised, mida omavalitsus detailplaneeringut algatada

soovivale arendajale võib esitada, ainult seadusest tuleneva loetelu ja planeeringualaga, ei järgi omavalitsused seaduse eesmärke, vaid hakkavad vahendite nappusele viidates otsima taas uusi teid, kuidas seadusest mööda laveerida, et oma elanike elukeskkonna probleeme lahendada.

82. Küll peaks omavalitsuse üldplaneeringust ning keskpikka perspektiivi ette nägevast arengukavast ja eelarvestrateegiast selgelt välja tulema, kuhu ja mida võib omavalitsuse territooriumil arendada, kui palju kaasneb arendusaladega uusi elanikke ja kas omavalitsusel on planeeritud raha uutele elanikele vajalike lasteaia- ja koolikohtade loomiseks. Juhul kui nimetatud alusdokumendid pole ajakohased või omavahel kooskõlas, on suuremate detailplaneeringute algatamine vastutustundetu.

83. **Riigikontrolli soovitus Rae vallavolikogu revisjonikomisjonile:** viia läbi kontroll sotsiaalse osalustasu laekumise kohta valla eelarvesse ja analüüsida, kuidas oleks võimalik muuta sotsiaalse osalustasu laekumist ja kasutamist edaspidi läbipaistvamaks.

Rae Vallavolikogu vastus: Rae vallavolikogu kavandas detailplaneeringute elluviimisega seonduva sotsiaalse osalustasu laekumist ning selle laekumise ja kasutamise läbipaistvamaks muutmist arutada juba 2014. aastal, kui menetles volikogu revisjonikomisjoni 2014. aasta tööplaani. Arutelude tulemusel jäi aga antud tööülesanne revisjonikomisjoni 2014. a tööplaanist välja. Volikogu revisjonikomisjoni 2015. a tööplaani projekti lisame samuti Riigikontrolli kontrolliaruandes soovitatud punkti.

Omavalitsuste kasutatavad tagatised

Detailsemate lepingutega ei suudeta samuti kohustuste täitmist alati tagada

84. 2000. aastate teises pooles alanud majanduslangus ei võimaldanud mitmetel arendajatel enam oma äriplaani elluviimiseks vajalikku (laenu)raha hankida ning nende poolt detailplaneeringute elluviimiseks võetud kohustused jäid suuremal või vähemal määral täitmata.

85. Probleeme nähes hakkasid omavalitsused otsima mooduseid, kuidas paremini tagada, et teede- ja tehnovõrkude rajamiseks üle antud kohustused täidetakse, või kuidas omavalitsus saaks arendajalt nende täitmiseks vajalikud vahendid, juhuks kui teede ja tehnovõrkude rajamine jääb omavalitsuse enda korraldada.

86. Omavalitsuste peamiseks eesmärgiks oli leida lahendus, kuidas tagada kohustuste täitmine ka pärast seda, kui arendaja arendusala maatükid edasi müüb või tehakse seda pärast arendaja maksejõuetuks muutumist pankroti- või täitemenetluse käigus. Niikaua kui omavalitsus ei sõlmi uue maaomanikuga uut lepingut, säilib omavalitsusel lepinguline suhe algse arendajaga, kuid tollelt ei saa maa edasivõõrandamise järel võõrale maale teede ja tehnovõrkude ehitamist enam nõuda. Samuti pole algsel arendajal sel hetkel tavapäraselt enam vahendeid, mida omavalitsusel oleks võimalik välja nõuda kohustuse täitmata jätmise eest. Uus omanik aga ei pruugi olla huvitatud sellest, et sõlmida omavalitsusega kohustuste ülevõtmiseks kokkulepe.

87. Riigikontroll kogus auditeeritud omavalitsustelt kokku näited uuematest lepingutest, mis olid välja töötatud pärast 2008. aastat ning analüüsis neid. Üldjuhul ei olnud arendajad nende lepingute põhjal arendustegevust auditi ajaks alustanud või olid viinud detailplaneeringu ellu selliselt, et omavalitsustel ei olnud vajadust neile hilisemaid nõudeid esitada.

88. Kokku analüüsiiti 10 uuemat lepingut 5 omavalitsusest (Harku, Rae, Saue, Saku, Tahkuranna). Ülejäänud auditiga hõlmatud omavalitsused ei olnud pärast majandussurutist uute lepingupõhimõtete väljatöötamisega tegelenud, kuna arendajate huvi selliste lepingute sõlmimiseks oli vähene või puudus üldse. Analüüs keskendus eelkõige sellistes lepingutes rakendatavatele kohustuste täitmise tagamise vahenditele, mis seni on põhjustanud suurimaid probleeme.

89. Lisaks auditeeritud omavalitsustele viidi läbi intervjuu Tallinna Linnaplaneerimise Ameti esindajaga, et uurida Eesti suurima omavalitsuse kogemust.

90. Lepingutes kohustuste tagamiseks kasutatud vahendid võib üldjoontes jagada järgmiselt:

- leppetrahv;
- hüpoteegi seadmine;
- reaalkoormatis;
- ehitusloa või kasutusloa väljastamisest või ehitamisest hoidumise servituudi seadmine.

Leppetrahvid on jäetud arendajalt sisse nõudmata

91. Leppetrahv on võlaõigusseaduse kohaselt lepingus määratud rahasumma, mille lepingut rikkunud lepingupool kohustub maksma kahjustatud lepingupoolele viimase nõudmisel. Leppetrahvi kokkuleppimisel kohustuse rikkumise puhuks võib kahjustatud lepingupool lisaks leppetrahvile nõuda ka kohustuse täitmist. Kohustuse täitmist ei või lisaks leppetrahvile nõuda, kui leppetrahv lepitakse kokku mitte kohustuse täitmisele sundimiseks, vaid kohustuse täitmise asendamiseks.

92. Näiteks sõlmib Tallinna linn teede- ja tehnorajatiste ehitamise üleandmiseks arendajatega lihtkirjalikke lepinguid, milles on kohustuste täitmise tagatisena säte leppetrahvi rakendamise kohta. Leppetrahvi suuruseks on tavaliselt määratud 3% täitmata kohustuste (ehk väljaehitamata taristu) maksumusest. Kohustuste täitmise tähtjaks on üldjuhul viis aastat detailplaneeringu kehtestamisest, kuid alati peavad olema kohustused täidetud esimese kasutusloa andmise hetkeks. Kui kohustused on tähtjaks täitmata, nõutakse leppetrahvi või lepitakse kokku kohustuste täitmise uues tähtjas.

93. Üldjuhul on leppetrahvi määramist kasutatud arendaja survestamiseks. Kuna leppetrahvi kättesaamiseks kohtusse pöördumisel kaasneb riigilõiv ning alati pole ka selge, kas arendajalt on üldse võimalik leppetrahvi kätte saada, eelistab linn arendajatega muude kompromisside

Leppetrahvid

Kas teadsite, et

transpordimaad on pankrotivarana omandatud ka sellisel eesmärgil, et hiljem hakata tee kasutamise eest põhjendamatult kõrget tasu nõudma. Mõnel juhul on piirkonna elanikud ise likvideerimis- või pankrotimenetluses transpordimaad ära ostnud, moodustanud MTÜ ja panustanud ise teede väljaehitamisse.

Tallinna linn on sellistel juhtudel sõlminud kokkuleppeid, kus arendusala elanikud rajavad ise ajutise tee ning mõne aja pärast annavad maad linnale üle ning linn ehitab välja korraliku tee.

Riigikogus on algatatud seaduse muudatus, mis annab tee võõrandamisel kohalikele omavalitsustele ostueesõiguse.

sõlmimist. Rakendatava praktika puuduseks pidas Tallinna Linnaplaneerimise Ameti esindaja asjaolu, et lihtkirjaliku lepinguga võetud kohustused ei lähe üle arenduse järgmisele omanikule.

94. Lisaks Tallinna linnale olid ka mitmed auditis hõlmatud omavalitsused arendajaga sõlmitud lepingutes sätestanud, et kohustuste mittekohasel täitmisel on neil õigus nõuda arendaja käest leppetrahvi. Paraku ei õnnestunud Riigikontrollil tuvastada ühtegi juhtu, kus omavalitsused oleksid leppetrahvi ka realselt sisse nõudnud, kui arendaja oli oma kohustused täitmata jätnud.

95. Tõenäoliselt väldivad ka teised omavalitsused sarnaselt Tallinnaga leppetrahvi rakendamist seetõttu, et arendajaga ei soovita suhteid pingestada ja leitakse, et leebema suhtumise korral on arendaja valmis kergemalt oma tegemata jäänud töid siiski ära tegema.

Hüpoteegiga koormatud maa väärtus ei kata tavaliselt teede ja trasside rajamiseks tehtavaid kulusi

Hüpoteek

96. Hüpoteek on asjaõigusseaduse kohaselt kinnispant, millega võib kinnisasja koormata selliselt, et isikul, kelle kasuks on hüpoteek seatud, on õigus hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamisele kinnisasja arvel. Mitmed auditis hõlmatud omavalitsused olid arendaja kohustuse täitmise tagamiseks lasknud seada oma kasuks hüpoteegi.

97. Tavaliselt oli hüpoteek seatud põhimõttel, et juhul, kui omavalitsus on sunnitud valmis ehitama teed ja trassid oma rahaga ning arendaja tehtud kulusi ei kata, siis kaetakse omavalitsuse kulud hüpoteegi realiseerimisest saadava raha arvelt.

98. Näiteks on Harku vald sõlminud alates 2012. aastast enne detailplaneeringu algatamist arendajaga lihtkirjaliku kokkuleppe, et enne detailplaneeringu kehtestamist seatakse arendaja varale kohaliku omavalitsuse kasuks hüpoteek. Arendajal on enne hüpoteegi seadmist kohustus tellida eksperdihinnang teede ja tehnovõrkude väljaehitamise maksumuse kohta ning sellest sõltub seatava hüpoteegi maht. Teede ja trassidega seonduvad kohustused peavad elamuarenduste puhul olema täidetud enne elamutele ehituslubade väljastamist.

99. Tallinna Linnaplaneerimise Ameti esindaja soovust leidis, et Tallinna linnas on suurtel objektidel teede ja tehnovõrkude ehitamise maksumus nii suur, et sellises mahus hüpoteeki ei ole praktilises elus võimalik panna, juhul kui linn on arengust huvitatud.

100. Seega pole praktikas arendajal enamjaolt nii hinnalist ja eelnevalt koormamata kinnisvara, mis kataks teede ja trasside ehitamise kulud, kui arendaja need ehitamata jätab. Sellise tagatise puudumise korral on üldjuhul otstarbekas jätta detailplaneering algatamata, kuid enamik hüpoteegi seadmist praktiseerivatest omavalitsustest laseksid seada hüpoteegi mõnele arendusala endi kinnistustel. Sellisel juhul aga ületab teede ja trasside rajamise kogumaksumus tavapäraselt mitu korda hüpoteegiga koormatud kinnisvara maksumuse, mistõttu hüpoteegi seadmine ei täida oma eesmärki.

101. Probleeme valmistab omavalitsusele ka see, et üldjuhul on hüpoteek seatud selliselt, et enne rahuldatakse arendaja investeeringuid rahastanud

panga ja alles siis omavalitsuse nõuded. Omavalitsuse nõuete rahuldamise hetkeks on aga arendaja tihtipeale muutunud varatuks.

102. Enamik omavalitsusi on huvitatud hüpoteegi seadmise ja sellele eelneva võlaõigusliku lepingu sõlmimisest selliselt, et kui arendaja oma kohustusi ei täida, nõuab omavalitsus hüpoteegiga koormatud vara realiseerimist ja finantseerib saadud rahast arendaja rajamata jäänud teede ja trasside ehitamist. Selleks tuleb lepingus seada arendajale kohustuste täitmiseks konkreetsed tähtajad, millest mittekinnipidamine võimaldaks omavalitsusel nõuda hüpoteegiga koormatud vara kohest realiseerimist. Pankrotimenetluses võib olla raskendatud hüpoteegiga tagatud nõude kaitsmine juhul, kui nõudeõigus tekib alles pärast seda, kui omavalitsus on teed ja trassid valmis ehitanud.

103. Riigikontroll leiab, et selleks, et hüpoteegi seadmine oleks tagatisena reaalselt rakendatav, peab selle aluseks olevas lepingus olema minimaalselt sätestatud kohustuse täitmise tähtaeg ning nõue alluda kohustuste täitmata jätmise korral kohesele sundtäitmisele ja hüpoteegiga koormatud vara väärtus peab katma teede ja trasside rajamise maksumuse. Samuti peab kohaliku omavalitsuse positsioon hüpoteegiga seatud nõuete rahuldamisel olema selline, et kui nõuete rahuldamise järjekord omavalitsuseni jõuab, oleks arendajal veel piisavas mahus vara.

Kohustuste täitmine reaalkoormatise abil pole kohtu hinnangul kohane

Reaalkoormatis

104. Mõned kohalikud omavalitsused üritasid arendusriske maandada reaalkoormatise seadmisega arendusala kruntidele. Asjaõigusseaduse kohaselt võib kinnisasja koormata selliselt, et kinnisasja igakordne omanik peab tasuma isikule, kelle kasuks reaalkoormatis on seatud, kas perioodilisi makseid rahas või natuuras või tegema teatud tegusid.

105. Vaadeldud arenduslepingute puhul seisnes reaalkoormatise seadmise mõte seega selles, et juhul, kui arendaja ei olnud täitnud oma teede ja trasside rajamise kohustust, võis kohalik omavalitsus nõuda selle täitmist krundi ostnud uuel omanikul.

106. Reaalkoormatise plussiks võidi pidada asjaolu, et kinnistusraamatusse kantud asjaõigusena on ta kõigile asjast huvitatud isikutele nähtav, mistõttu pole võimalik kinnistut müüa, ilma et ostja ei oleks teadlik teda eesootavatest võimalikest kohustustest. See muudab praktiliselt võimatuks potentsiaalsete ostjate peibutamise jutuga, et küll kohalik omavalitsus kõik teede ja trasside rajamisega seotud probleemid ära lahendab.

107. Omavalitsused on praegu reaalkoormatise rakendamise suhtes äraootaval seisukohal, sest Riigikohus leidis oma 2012. aasta lahendis³, mis puudutas Ülenurme valda, et reaalkoormatis ei ole kohane vahend teede ja trasside rajamise tagamiseks ning see ei pruugi kehtida järgmise omaniku suhtes. Reaalkoormatisest tulenevad kohustused peaksid olema korduvad ehk perioodilised, aga ehitamiskohustus on vaid ühekordne. Kokkuvõtlikult ei ole Riigikohtu lahendi kohaselt omavalitsuse soov luua kinnistu igale järgmisele omandajale kohustus rajada detailplaneeringujärgsed kommunikatsioonid asjaõiguslikult võimalik.

³ Riigikohtu 12. 06.2012. a lahend kohtuasjas nr 3-2-1-84-12

Servituut

Kohustuste täitmist üritatakse tagada ka servituudi abil

108. Servituut koormab kinnisasja selliselt, et omanik on kohustatud hoiduma teatud tegudest või lubama teise kinnisasja omanikul oma kinnisasja teatud viisil kasutada. Servituute on väga erineva sisu ja nimetustega.

109. Arendusalade puhul omavalitsuste rakendatavat servituuti nimetavad omavalitsused hoidumisservituudiks. Selle sisuks on kokkulepe, et kinnistu igakordne omanik ei taotle ehitusluba, ei alusta ehitamisega või ei tee muud sellist enne, kuni pole rajatud detailplaneeringukohaseid teid, haljastust, ühiskasutuses olevaid trasse vms.

110. Hoidumisservituuti on peamise kohustuste täitmise tagamise vahendina rakendanud Rae vald. Algses variandis kohustus kinnistu omanik hoiduma ehitusloa taotluse esitamisest ja hoonete ehitamisest enne, kui teed ja tehnovõrgud pole valmis. Seadusest aga ei tulene omavalitsusele õigust keelduda ehitusloa andmisest põhjusel, et arendaja on endale lepinguga võetud kohustuse ehitada välja teed ja trassid jätnud täitmata. Ehitustegevuse alustamisega seotud piiranguid oleks võimalik ette näha ainult detailplaneeringuga.

111. Rae vald muutis seetõttu arendajaga sõlmitavaid kokkuleppeid selliselt, et kinnistu omanik hoidub ehitustegevuse alustamisest seni, kuni juurdepääsuteed ning tehnovõrgud on valmis. Samal ajal on Rae vald sätestanud ka detailplaneeringus nõude, et trassid ja tehnoarajatised peavad enne ehitusloa väljastamist olema välja ehitatud, ning keeldunud enne teede ja trasside valmimist ehitusloa väljastamisest põhjendusega, et ehitusloa taotlus ei vasta detailplaneeringule.

112. Kuigi Rae vald on hoidumisservituudi sõnastust muutnud, on jätkuvalt küsitav, kas selline piirang on oma olemuselt servituut.

113. Kui arendaja omavalitsusega sõlmitud hoidumisservituudi kokkulepet rikub ning ehitustegevust alustab, on võimalik nõuda ehitatud osa lammutamist. Kui hoidumisservituut on arendajaga sõlmitud lepingus kombineeritud leppetrahviga, on võimalik ehitamise eest nõuda ka leppetrahvi.

114. Auditeeritute hinnangul võivad hoidumisservituudiga ilmned probleemid juhul, kui detailplaneeringut ei viida kogu arendusalal ellu tervikuna, vaid osa kaupa. Kui esimesed krundid on müüdud ja nende teenindamiseks vajalikud teed ja trassid ehitatud või nõustuvad esimeste kruntide ostjad need ise ehitama, pole alati mõistlik nõuda enne nende ostjatele ehitusloa väljastamist teede ja tehnoarajatiste väljaehitamist kogu detailplaneeringu alal. Kui neilt siiski seda nõutakse, ei pruugi nad sellega nõustuda ning võivad nõuda kogu planeeringuala teede ja tehnovõrkude väljaehitamist siiski omavalitsusest.

Kinnistusraamatut peavad maakohutute kinnistusosakonnad kinnisasjade ja nendega seotud asjaõiguste kohta. Kinnistusraamatusse kantakse kõik kinnisasjad, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Allikas: asjaõigusseadus, kinnistusraamatuseadus

115. Hoidumisservituut kantakse **kinnistusraamatusse** ning see võimaldab potentsiaalsel ostjal aru saada, missuguse riskiga kinnistu ta omandab.

116. Riigikontrolli kokkukutsutud fookusrühm, kuhu kuulusid asjaomaste ministereite, kohalike omavalitsuste ning notarite esindajad, jõudis seisukohale, et selle asemel, et püüda avalik-õiguslikke piiranguid teha nähtavaks eraõiguslike vahenditega (kinnistusraamatu kaudu), tuleks

need sätestada planeeringus endas. Planeering on kohane vahend seetõttu, et see valmib avalikus menetluses ja kuna see kehtestatakse haldusaktiga, on see täitmiseks kohustuslik ka kõigile järgnevatele planeeringuala omanikele. Lisaks on isikul, kelle õigusi planeering rikub, võimalik seda vaidlustada.

117. Kuna detailplaneering kehtestatakse haldusaktiga, siis võib selles ette näha lisatingimusi. Näiteks võib detailplaneeringu lisatingimuseks olla, et ehitusluba elamutele ei väljastata enne, kui teede ja trassidega seonduvad kohustused pole täidetud.

118. Kokkuvõtlikult leiab Riigikontroll, et päris riskivabalt pole arendajate kohustuste täitmist võimalik kohalikul omavalitsusel tagada ühegi instrumendiga, mistõttu tuleb kokkuleppe sõlmimisel arendajaga kaaluda alati võimalust, et lõpuks peab omavalitsus kaasnevad kohustused ise täitma.

Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsustele

KOV ja arendusala	Kas kohustuste üleandmisel on nähtud ette rakendatavad lahendused olukordadeks, kus kohustused jäetakse täitmata?	Kas kohustuste täitmise üle on tehtud järelevalvet ning kas vajaduse korral on rakendatud kokkulepitud sanktsioone?	Kas KOV on asunud täitma üleantud, kuid täitmata jäetud kohustusi?
Are vald			
Ristiku	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Harku vald			
Allika 6	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Vajadus kohustusi täita praegu puudub.
Kaasiku	Konkreetseid kohustusi ega tagatist polnud ette nähtud.	Konkreetseid kohustusi ega tagatist polnud ette nähtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Kasemetsa	Konkreetseid kohustusi ega tagatist polnud ette nähtud.	Konkreetseid kohustusi ega tagatist polnud ette nähtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Tänavaoitsa/Liiva 3	Konkreetseid kohustusi ega tagatist polnud ette nähtud.	Konkreetseid kohustusi ega tagatist polnud ette nähtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Tõnupere	Tagatisena oli ette nähtud leppetrahv, kuid eri kaasomanikega sõlmitud lepingutes olid tähtajad üksteist välistavad.	Eri kaasomanikega sõlmitud lepingutes olid tähtajad üksteist välistavad.	Vajadus kohustuste täitmiseks praegu puudub.
Kose vald			
Oru	Tagatisena nähti ette hüpoteegi seadmine, kuid hüpoteegi seadmise lepingu sõlmimiseni ei jõutud.	Kokkulepitud tagatist ei realiseeritud, kuna hüpoteeki ei seatud. Järelevalvet tehti trasside ehituse üle.	Kohustusi on asunud täitma.
Kuusalu vald			
Kiviaia (Nõmmiku V)	Tagatist polnud ette nähtud	Tagatist polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Kuusiku	Tagatist polnud ette nähtud	Tagatist polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Kõrtsi 2	Tagatist polnud ette nähtud.	Tagatist polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Leegiranna	Tagatisena oli ette nähtud leppetrahv.	Kokkulepitud tagatist ei realiseeritud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi on asunud täitma, pidades läbirääkimisi arendajatega.
Paikuse vald			
Jõekalda (Kuigu)	Tagatisena nähti ette ehitusloast ja kasutusloast hoidumine.	Kokkulepitud tagatist ei realiseeritud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Mesikäpa (Kaasiku)	Tagatisena nähti ette ehitusloast hoidumine ja leppetrahv.	Kokkulepitud tagatist ei realiseeritud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asunud täitma.
Oru	Tagatisena nähti ette ehitusloast hoidumine.	Ehitusloa väljastamisega seotud lepingulised kohustused on täidetud. Kohustuste täitmise üle tehti järelevalvet.	Kohustusi on asunud täitma.
Rae vald			
Andreke	Tagatisena nähti ette hüpoteegi	Kokkulepitud tagatist ei realiseeritud, kuid	Kohustusi on asunud

	seadmine.	asjaolusid arvestades oli see põhjendatud (vt aruande p 36-40). Kohustuste täitmise üle tehti järelevalvet.	täitma.
Kesa	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Kohustuste täitmise üle tehti järelevalvet.	Kohustusi ei ole asutud täitma.
Loopera	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Detailplaneeringut pole kehtestatud.
Pilge	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asutud täitma.
Uus-Vahtramäe	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi ei ole asutud täitma.
Saku vald			
Metsanurga	Konkreetsed kohustusi ega tagatise polnud ette nähtud.	Konkreetsed kohustusi ega tagatise polnud ette nähtud.	Kohustusi ei ole asutud täitma.
Saue linn			
Kadaka	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Kohustuste täitmise üle tehti järelevalvet.	Kohustusi on asutud täitma.
Saue vald			
Suurekivi	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi on asutud täitma.
Tootsi	Tagatisena oli ette nähtud ehituslubadest ja kasutuslubadest hoidumine.	Kokkulepitud tagatist ei realiseeritud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi on asutud täitma.
Välja	Tagatise polnud ette nähtud.	Tagatise polnud ette nähtud. Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei tehtud.	Kohustusi on asutud täitma.
Sauga vald			
Emely	Konkreetsed kohustusi ega tagatise polnud ette nähtud.	Konkreetsed kohustusi ega tagatise polnud ette nähtud.	Vajadus kohustusi täita praegu puudub.
Tahkuranna vald			
Merimäe	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole asutud täitma.
Mäeotsa	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi on asutud täitma.
Pihla	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi on asutud täitma.
Ülenurme vald			
Piiri	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi on asutud täitma.
Soinaste	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi ei ole lepinguga üle antud.	Kohustusi on asutud täitma.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal auditeeritud kohalike omavalitsuste volikogudele soovitusete kehtivate, kuid ellu viimata detailplaneeringute kohta. Lisaks tegi Riigikontroll soovitusete Rae vallavolikogu revisjonikomisjonile sotsiaalse osalustasu kohta. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium ning auditeeritud kohalikud omavalitsused saatsid Riigikontrollile oma vastuse ajavahemikul 23.–31. oktoobrini 2014.

Üldised kommentaarid auditeerimise kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: Ehitusseadus on oma olemuselt ohutusseadus, mille fookus on suunatud sellele, et valmiv ehitus oleks ohutu. Seega oleme nõus kontrolliaruandes toodud seisukohaga, et kõikvõimalikud avalik-õiguslikud piirangud tuleb sätestada planeeringus. Planeering on kohane vahend, kuna valmib avalikus menetluses ja selles võib ette näha lisatingimusi (nagu näitena toodud lisatingimus, et ehitusloa elamule ei väljastata enne, kui teede ja trassidega seonduvad kohustused on täidetud). Kuna planeering kehtestatakse haldusaktiga, on see ka kõigile täitmiseks kohustuslik. Samuti peame mõistlikuks, et omavalitsused vaataksid sisuliselt üle kehtivad, kuid seni ellu viimata planeeringud ja nendega seonduvad kookulepped.

Mis puutub sellesse, kuidas tagada detailplaneeringute elluviimiseks võetud kohustuste täitmine juba ellu viidavates arendustes, siis oleme seisukohal, et universaalse ja kõikidel juhtudel sobiva lahenduse leidmine ei pruugi olla võimalik. Seega tuleks olukordi, kus arendaja ei täida talle pandud kohustusi teede ja trasside väljaehitamisel, lahendada juhtumipõhiselt kas siis läbirääkimiste teel või lepingus nimetatud sanktsioone rakendades.

Justiitsministeerium: Kontrolliaruandes märgitakse (lk 2–3), et auditi koostamise ajal valmis uus planeerimiseseaduse eelnõu, millega muu hulgas soovitakse tulevikus piirata kohaliku omavalitsuse võimalusi nõuda planeeringu elluviimisega kaasnevate kulude katmiseks oma panust ka ettevõtjalt. Riigikontroll leiab, et enne kui hakatakse õigusloome korrastamise eesmärgil seadma kohaliku omavalitsuse tegevusvabadusele täiendavaid piiranguid, tuleks tegeleda senise olukorra tekke algpõhjustega ehk tagada, et omavalitsuse tulubaas võimaldaks seadusega nende kohustuseks pandud ülesandeid (sh uute arenduste teenindamiseks vajaliku taristu rajamine) ka tegelikkuses täita. Seejuures võib Riigikontrolli hinnangul olla lahenduseks nii omavalitsuste tulubaasi suurendamine kui ka kohustuste vähendamine.

Selgitame, et ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise raames uuriti teede ja tehnorajatiste väljaehitamise skeme erinevates võrdlusriikides. Võrdlusriikide seadustes (eelkõige avaliku õiguse valdkonda kuuluvad seadused) ei sätestata üksikasjalikult omavalitsuste kohustuste kinnisvaraarendajatele üleandmise detaile, sealhulgas teede ja tehnorajatiste väljaehitamise tagamiseks kasutatavaid eraõiguslikke meetmeid. Samas võib võrdlusriikide seadustest leida norme, mis kirjeldavad kohustuste üleandmist kui võimalust avalikule võimule, s.t seaduslikku alust halduslepingu sõlmimiseks. Seega töögrupp uuris, kuid ei leidnud võrdlusriikide seadustest sätteid, mis aitaks kaasa või võimaldaks lahendada praktikas ilmnenu probleeme (eraõigusliku juriidilise isiku antavad tagatised) planeerimiseseadusega.

Samas on planeerimiseseaduse eelnõus sätestatud senisest täpsemad alused teede ja tehnorajatiste ehitamise üleandmise lepingu sõlmimiseks. Täpsustused (nt halduslepingu vorm) tulenevad Riigikohtu praktikast.

Senisest regulatsioonist erinev on planeerimiseseaduse eelnõu kohustuste üleandmise lubatavus ainult planeeringualas. Vastav muudatus peaks kohustama kohalikke omavalitsusi läbi mõtlema, kas arendustegevus olemasolevatest teedest või tehnorajatistest eemal on põhjendatud ja kas vastav kohalik omavalitsus on suuteline kandma kulutusi, mis kaasnevad planeeringuala ühendamisega ülejäänud asustusega. Vastava muudatuse kohta käiv peamine sisend tuli Siseministeeriumist.

Eeltoodust tulenevalt ei nõustu me Riigikontrolli hinnanguga selles, nagu poleks planeerimiseseaduse eelnõu koostamisel senise olukorra tekke algpõhjustega tegeletud või ilmnenu probleemidega arvestatud, ega ka selles, nagu seaks planeerimiseseaduse eelnõu kohaliku omavalitsuse tegevusvabadusele piiranguid õigusloome korrastamise eesmärgil.

Rae Vallavalitsus: Kontrolliaruande leheküljel 1 märgituga, et kinnistu omanik ei pea olema see, kes kellegi teise rajamata jäetud teed ning trassid oma kuludega valmis ehitab, ja et kui detailplaneeringu elluviimisega seonduvad kohustused on kohalik omavalitsus arendajatele üle andnud, eeldab maksumaksja, et kohalik omavalitsus tagab oma pädevuses olevate meetmetega, et arendaja täidaks need kohustused, ei saa me siiski täielikult nõustuda ja palume võimalusel meie selgituse lisada kokkuvõtte juurde.

Ei saa nõustuda sellega, et n-ö poolikul arendusalal kinnistu ostonud elanikud on õigustatud nõudma, et kohalik omavalitsus on kohustatud välja ehitama puuduvad kommunikatsioonid. Kui kinnistute ostjad on nõustunud kommunikatsioonideta arendusaladelt ostma oluliselt odavamat kinnisvara kui riskivabalt valmis arendusaladelt, siis ei ole õigustatud nende inimeste suhtumine, et olles saanud kinnisvara kätte soodsama hinnaga saavad nad nõuda oma kinnistute väärtustamist omavalitsuse teiste maksumaksjate arvelt. Seega on inimesed kahjuks tihti teadlikult ostonud odavamat kinnisvara olematu taristuga arendusalal, mistõttu peavad nad arvestama ka panustamisega taristu väljaehitamisse. Ei ole õiglane, et vastutustundetult kinnistu ostonud inimeste halvad investeeringud makstakse kinni teiste maksumaksjate arvelt.

- Kontrolliaruande leheküljel 3 öeldu kohta, et kavandatavate õigusteoreetilise käsitlusest 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) või uute ja seaduse eesmärkidega vastukäivate skeemide kasutuselevõtu, soovime selgitada järgmist.

Kohalikud omavalitsused ei ole kasutusele võtnud seaduse eesmärkidega vastuolus olevaid n-ö skeme. Seadus näeb ette võimaluse kohaliku omavalitsuse kohustused üle anda: ehitusseaduse § 13 järgi tagab kohalik omavalitsus detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.

Väär on arusaam, justkui arendustegevus peabki käima selliselt, kus eraomaniku huvi tekkimisel arenduse vastu rajab kogu arendusala taristu kohalik omavalitsus ja arendaja ülesandeks jääb ainult põllumaa kohta detailplaneeringu kausta koostamine ja seejärel omavalitsuse poolt reaalset oluliselt kõrgemalt väärtustatud maa kasumiga mahamüümine. Tegelik arendustegevus saab ja peabki toimuma selliselt, kus piirkonda arendav ettevõtja ka reaalset maad väärtustab, s.t arenduse soovi puhul kannab arendaja arendusala taristu väljaehitamise kulud ning ka väljaspool planeeringuala tekkiva taristu arendamise kulud, mis on vajalikud uue arendusala toimimiseks ja sealse tulevase elanikkonna elamisväärsse elukeskkonna tagamiseks.

- Kontrolliaruande punktis 10 toodu kohta, et kvaliteetse üldplaneeringu olemasolu korral oleks arendussurve alla jäänud valdadel olnud oluliselt suuremad hoovad jätta uusi elurajoone kavandavad detailplaneeringud kohtades, kus üldplaneering elurajoone ette ei näe, üldse algatamata, täpsustame järgmiselt.

Kohalik omavalitsus on ka üldplaneeringu puudumise korral mitmel juhul keeldunud planeeringut algatamast ja kehtestamast, kuna see ala ei oleks selleks planeeringuks kuidagi sobiv (liigniisked alad jm). Kuid kohtu surve saavutasid arendajad tihti ikkagi olukorra, kus kohaliku omavalitsust ei kuulatud ning oldi sunnitud planeeringuid algatama ning kehtestama. Arendajad ja kohtud põhistasid seda inimeste põhiõigusele enda omandit (maad) vabalt vallata, kasutada ja käsutada.

- Kontrolliaruande teema „Arendajate poolt rajamata jäänud taristu rajamise korraldamine“ juurde selgitame alljärgnevat.

Inimesed, kes on ostnud arendajalt kinnistud põldudele, kus puuduvad igasugused kommunikatsioonid, on teadlikult võtnud riski, et arendaja ei pruugi vajalikku taristut rajada. Oleme seisukohal, et arendusaladel, kus puuduvad kommunikatsioonid, ei väljastata ehituslube enne, kui alal on uus arendaja, kes rajab kommunikatsioonid, või siis kinnistuomanikud koos on valmis neid ise rajama. Nendel arendusaladel, kuhu inimesed on reaalset elama asunud ja kommunikatsioonid on rajatud puudustega, püüab kohalik omavalitsus vastavalt võimalustele oma eelarvestrateegias vahendeid planeerida ja puudusi koostöös elanikega likvideerida. Nendel aladel, kus arendustegevust ei ole alustatud, kuna arendaja on pankrotistunud ja uut arendajat ei ole tekkinud ning krundiomanikud pole nõus kommunikatsioone ise rajama, soovib kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtetuks tunnistada.

- Kontrolliaruande punkti 75 juurde selgitame, et esialgsete kokkulepete muutmise on tinginud asjaolu, pankrotistunud arendaja puhul on kohalik omavalitsus suutnud uue arendajaga sõlmida uue arenduslepingu tagamaks antud piirkonna korrektse väljaarendamise (kindlasti ei ole olnud tegemist arendajate ebavõrdse kohtlemisega).
- Kontrolliaruande teema „Servituut/hoidumisservituut“ juurde.

Kinnistusraamatu kande (hoidumisservituut) eesmärgiks on tagada, et see piirang oleks nähtav ja kõigile teada. Praktikas on ette tulnud väga palju olukordi, kus kinnistu omanik usub arendajat, aga planeeringuga tegelikkuses ei tutvu. Pärast müügilepingu sõlmimist aga väidab ta, et ei teadnud midagi taristu rajamise kohustusest ega sellest, et ehitusluba muidu ei väljastata. Notar peab tulevasele omanikule riski selgitama. Ei ole ju mõeldav, et kinnistu ostjal, teades, et ta enne ehitusluba ei saa taotleda, kui taristu on rajatud, võiks tekkida ootus, justkui kohalik omavalitsus on kohustatud need kommunikatsioonid rajama.

Sellisel juhul võtab ostja teadliku riski ja omandab kinnisasja odavamalt, seega peab ta sellise riski võtmisel ka lepingus arendajaga leppima kokku tagatised, et arendaja võetud kohustused täidaks.

Kokkuvõttes soovime öelda, et peame väga oluliseks ostjate teadlikkuse tõstmist kinnistute ostmisel arendajatelt, vältimaks ostjate poolt kinnistute ostmist n-ö probleemsetele arendusaladele.

Kuusalu Vallavalitsus: Meie hinnangul tabeli „Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsustele“ sisaldavad andmed ei kajasta reaalsust. Küsimusele: „Kas kohustuste üleandmisel on nähtud ette rakendatavad lahendused olukordadeks, kus kohustused jäetakse täitmata?“, on vastus: „Tagatise pole ette nähtud.“ Selline vastus ei vasta tõele, kuna Kuusalu Vallavalitsus on iga auditeeritava detailplaneeringu lepingus näinud tagatisena ette ehitusloast või kasutusloast keeldumise. Lepingute koopiad on audiitorile esitatud.

Küsimusele: „Kas kohustuste täitmise üle on tehtud järelevalvet ning kas vajadusel on rakendatud kokkulepitud sanktsioone?“, on iga detailplaneeringu kohta vastus: „Järelevalvet kohustuste täitmise üle ei teostatud.“ Vastus ei ole õige, kuna Kuusalu Vallavalitsus esitas audiitori nõudmisel detailplaneeringute (Nõmmiku V, Kõrtsi II ja Leegiranna) realiseerimisega seotud kirjavahetuse.

Küsimusele: „Kas KOV on asunud täitma üle antud, kuid täitmata jäetud kohustusi“, tabelis on Leegiranna detailplaneeringu puhul vastus, et kohustusi on asunud täitma. Vastus ei ole õige. Nii Leegiranna detailplaneeringu puhul kui ka teiste detailplaneeringute puhul ei ole Kuusalu Vallavalitsus arendaja kohustusi täitma asunud.

Saue Linnavalitsus: Saue Linnavalitsus soovib täpsustada auditiaruande punktis 52 esitatud väidet, justkui oleks Kadaka arendusalal segadus veega varustamisel. Meile teadaolevalt veega varustamisel segadust Kadaka elurajoonis ei ole ja kvaliteedi suhtes kaebused puuduvad. Pigem on segadus teenuslepingute sõlmimise ja veemõõtjate paigaldamisega.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Puudused arenduslepingute sõlmimisel ja detailplaneeringute ülevaatamine 67. Riigikontrolli soovitus auditeeritud kohalike omavalitsuste volikogudele: ■ arutada 2015. aasta esimesel poolel detailplaneeringute elluviimisega seonduvat; ■ korraldada seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingute ülevaatamine;	Rae vallavolikogu vastus: Rae vallavalitsus on viimastel aastatel tegelenud kehtestatud detailplaneeringute elluviimisega lepingute realiseerimise üle kontrolli tõhustamisega ning alates 2011. aastast kehtestatud lepingutest on nende elluviimine ja kontroll nende üle piisav. Probleem on varasemate detailplaneeringute lepingute elluviimisega ja kontrolliga nende üle, millele vallavalitsus samuti tegeleb. Tulenevalt vähestest kogemustest enne n-ö kinnisvarabuumi antud lepingute sõlmimisel, ei ole need sisult piisavalt konkreetsed, et nõuda lepingupartneritelt neis olevate sotsiaalsete

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
■ kaaluda detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. p-d 18–66	kohustuste täitmist. Siinjuures esineb mitmeid juriidilisi nüansse, ebatäpsusi, aga ka seda, et paljud lepingu pooleks olnud arendajad on tänaseks pankrotis või likvideeritud. Sellele vaatamata on vallavalitsusel loodud ülevaade sõlmitud lepingutest ja tegeletakse pingsalt nende ülevaatamisega ja lahenduste otsimisega. Vallavolikogu kehtestas 21.05.2013. a otsusega nr 462 valla üldplaneeringu ning 20.09.2012. a otsusega nr 390 Jüri aleviku piirkonna üldplaneeringu. Sellega korrastas vallavolikogu oluliselt valla planeerimisprotsessi. Vallavalitsus on alustanud planeeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamise protsessi ning endiselt aktuaalsete detailplaneeringute ülevaatamisega. Valla 2015. a eelarves on kavandatud vajalike täiendavate töökohtade loomine vallavalitsuse struktuuris Saku Vallavolikogu vastus: Saku Vallavolikogu 17.04.2014. a otsuses nr 23 „Üldplaneeringute ülevaatamine“ on põhjalikult analüüsitud detailplaneeringute elluviimisega seonduvat ning kaalutud ka detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise vajadust. Nimetatud otsuse eelnõu arutati volikogu arendus- ja ettevõtluskomisjonis, keskkonnakomisjonis ning kultuuri- ja külaelukomisjonis. Arutelud olid konstruktiivsed ja laiapõhjalised. Saku Vallavolikogu ei pea otstarbekaks uuesti arutada detailplaneeringute elluviimisega ja kehtetuks tunnistamise vajadusega seonduvat. Kehtestatud detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepinguid vaatab vallavalitsus üle vajaduspõhiselt, igapäevase planeerimistegevuse käigus. Saku Vallavolikogu leiab, et valla planeerimisalase tegevusega seonduv on otstarbekas üle vaadata pärast uue planeerimisseaduse ja ehitusseaduse jõustumist. Kose Vallavolikogu vastus: Nõustume kontrolliaruandes esitatud väitega, et ellu viimata detailplaneeringuid ei ole sisuliselt üle vaadatud, kuid peame vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et kehtiv seadusandlus ei võimalda kehtestatud detailplaneeringute muutmist, sh aktuaalsuse osaliselt või täielikult kaotanud planeeringute muutmist. Vastavalt planeerimisseadusele tuleb kehtestatud detailplaneeringu muutmiseks koostada uus detailplaneering või tunnistada detailplaneering kehtetuks. Kose vallas aastatel 2003 kuni 2008 kehtestatud detailplaneeringud, millega planeeriti uusi elamualasid ja/või laiendati olemasolevaid, andsid olulise sisendi (nt tiheasustusalade ja detailplaneeringu kohustusega alade paiknemine ja piirid) 17.11.2011 Kose Vallavolikogu määrusega nr 83 kehtestatud Kose valla üldplaneeringule ning valdavalt on nimetatud uued planeeritud elamualad kajastatud valla üldplaneeringus. Sellest tulenevalt oleme seisukohal, et nn ehitusbuumi ajal kehtestatud, tänaseks aktuaalsuse osaliselt kaotanud, uute elamualade detailplaneeringute kaasajastamine algab ja on ainuvõimalik läbi üldplaneeringu kui detailplaneeringust kõrgema taseme strateegilise planeerimisdokumendi menetluse. Paikuse Vallavolikogu vastus: Kavatsame aasta jooksul üle vaadata seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingud, et kaaluda aktuaalsuse kaotanud detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist ning jätkuvalt aktuaalsete planeeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. Samuti kavatsame edaspidi juhinduda Riigikontrolli soovitusel seada detailplaneeringutes lisatingimusi, et näiteks ehitusluba elamule ei väljastata enne, kui teede ja trassidega seonduvad kohustused on täidetud, ning jätta põhjendatult algatamata suuremaid riske kätkevad detailplaneeringud. Saku Vallavalitsuse vastus: Kontrolliaruande eelnõus kajastatud teema on aktuaalne ning riigikontrolli nõuanded asjakohased. Samas leiame, et seni ellu viimata detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist ei toeta hetkel kehtiv seadusandlus ning kohalik omavalitsus peab igal juhul arvestama kulude kompenseerimisega arendajale või pikalevenivate ja kulukate kohtuprotsessidega. Tahkuranna Vallavalitsuse vastus: Tahkuranna Vallavalitsus esitas päris põhjaliku ülevaate vastvalitud volikogule seaduses ette antud perioodi jooksul peale viimaseid kohalikke valimisi. Oleme tegelenud jooksvalt probleemsete planeeringualadega, kus ei ole varasemalt tehtud arendajatega lepinguid planeeringualadel infrastruktuuri rajamise kohta ja tänaseks elab piirkonnas palju inimesi. Selle käigus oleme

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	lahendanud mitmed probleemsed kohad ning paar ala on lahendamisel. Valla eesmärgiks on olnud asjaolu, et me ei peaks raha raha eest kunagi eraomanike arendusi välja ehitama hakkama. Täna on vallas müüa elamuid ning tühje krunte piisavalt ja ei ole vaja arendajaid tagant kiirustada tähtaegade määramisega. Samas tekib ka kohe küsimus, et antud tegevus meie poolt ei oleks seaduslik ja lepingute muutmine saaks toimuda ainult vastastikusel kokkuleppel. Küll aga kaalume kindlasti seda, mida teha ja mida saaks teha kehtestatud detailplaneeringutega, milliseid ei ole üldse hakatud ellu viima. Samas peame ära märkima, et selliseid planeeringuid ilmselt palju ei ole, vähemasti kinnistu jagamine on üldjuhul ikka ellu viidud. See on ka kõige odavam tegevus planeeringu elluviimisel, kui võrrelda ehituskuludega. Sellisel juhul on aga planeeringut ellu viima hakatud ja volikogul puudub seaduslik alus planeeringu kehtestamise otsuse tühistamiseks. Arendajalt oodatakse panust ka väljaspool arendusala. Ülenurme Vallavalitsuse vastus: Oleme valla ehitusvaldkonna eest vastutava ametiisikuga läbi arutanud Teie antud soovitusid ning rakendatavad abinõud. Eelkõige ootaks ministeeriumipoolseid suuniseid, täpset juhendit või uues planeerimiseseaduses toodud võimalusi, kuidas üldse ehitusseaduse § 13 kohustusi kinnisvaraarendajatele üle anda. Siiani seda tehtud ei ole ja kohalikud omavalitsused on pidanud ise välja töötama kõik lahendused, millel tihti ei ole juriidilist alust. Harku Vallavolikogu vastus: Seoses Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus esitatud seisukohtadega peab Harku Vallavolikogu võimalikuks ja vajalikuks arutada 2015. aastal detailplaneeringute elluviimisega seonduvat. Kehtestatud, kuid seni ellu viimata detailplaneeringute elluviimiseks sõlmitud lepingute ülevaatamine on vallavolikogu hinnangul küll võimalik, kuid see eeldab põhjalikku juriidilist analüüsi ja täiendava ajalise ressursi vajadust, mistõttu antud tegevuse läbiviimise kohta täpse tähtaja määratlemine on tänasel päeval keeruline. Vallavolikogu on valmis kaaluma detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. Vallavolikogu hinnangul saab seda teha üksnes kõikide kehtivate detailplaneeringute auditeerimisega, et selgitada välja, milliseid kehtivaid detailplaneeringuid ja mis põhjustel ei ole realiseerima asunud. Kõnealune tegevus eeldab väga põhjalikku analüüsi ja täiendava ajalise ressursi vajadust ca 180 menetluses oleva detailplaneeringuga töötamise kõrval. Saue Linnavalitsuse vastus: Oleme tänulikud, et Riigikontroll võttis tähelepanu alla kohalike omavalitse tegevusvaldkonna, mille arendamiseks enamikul omavalitsustel ressursse pole, ei ole ka selgesõnalist tuge seadusandluses, kuid on kohustused. Seega nõustume Riigikontrolli seisukohaga, et kohaliku omavalitsuse valikud korraldada oma territooriumil arendustegevust ühel või teisel viisil sõltuvad eelkõige rahalistest võimalustest. Saue Linnavalitsus leiab, et kehtiv seadusandlus ei anna kohalikule omavalitsusele üheselt mõistetavat õigust tagatiste seadmiseks lepingus, kuna leping on kahe poole võlaõiguslik kokkulepe. Omavalitsus on dilemma ees, kas arendada piirkonda koostöös ettevõtjate, arendajatega või siis üldse mitte. Nõustume ka Riigikontrolli seisukohaga, et enne kui hakatakse õigusloome korrastamise eesmärgil seadma kohaliku omavalitsuse tegevusvabadusele täiendavaid piiranguid, tuleks tegeleda senise olukorra tekke algpõhjustega ehk tagada, 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. Nõustume Riigikontrolli soovitusel, et omavalitsused peaksid kiiremas korras vaatama üle seni ellu viimata, kuid kehtestatud detailplaneeringud ja kaaluda detailplaneeringute, mis ei ole enam aktuaalsed, kehtetuks tunnistamist ja endiselt aktuaalsete detailplaneeringute elluviimiseks tähtaegade kehtestamist. Paraku võib detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine kaasa tuua täiendavaid kohustusi ja kahjude hüvitamist arvestades haldusmenetluse seaduses haldusakti kehtetuks tunnistamise sätteid. Siin on vaja teha riigi poolseid muudatusi planeerimiseseaduses.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	Planeerimisseadus ei sätesta detailplaneeringu elluviimise ajalist mõõdet, kuid sellekohane säte võiks planeerimisseaduses olla. Probleemseks kohaks lisaks kohaliku omavalitsuse rahaliste vahendite puudumisele on ka see, et protsess, mis võimaldaks omavalitsusel teha kulutusi taristute rajamiseks kinnistutele, mis on eraomandis, on väga keeruline (notariaalseid kokkulepped enne detailplaneeringu algatamist ja menetlemise ajal, teekinnistute omandiõiguse üleandmise tagamine, vormistamine jm), ja isegi kui kõik lepingud on õnnestunud sõlmida, võib nende täitmise tagamine veel enam kulutusi kaasa tuua. Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Arutame detailplaneeringute elluviimisega seonduvat nii jooksvalt, probleemide tekkimisel ning uue üldplaneeringu koostamise käigus. Kuusalu Vallavalitsus kaalub kehtestatud, kuid seni elluviimata detailplaneeringute sõlmitud lepingute ülevaatamist. Mitte aktuaalsete detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist kaalutakse uue üldplaneeringu menetluse käigus. Lisaks anname teada, et hetkel on väljatöötamisel detailplaneeringu koostamisega ja realiseerimisega seotud uute lepingute vormid.
Arendaja panus väljaspool arendusala 83. Riigikontrolli soovitus Rae vallavolikogu revisjonikomisjonile: viia läbi kontroll sotsiaalse osalustasu laekumise kohta valla eelarvesse ja analüüsida, kuidas oleks võimalik muuta sotsiaalse osalustasu laekumist ja kasutamist edaspidi läbipaistvamaks. p-d 68–82	Rae Vallavolikogu: Rae vallavolikogu kavandas detailplaneeringute elluviimisega seonduva sotsiaalse osalustasu laekumist ning selle laekumise ja kasutamise läbipaistvamaks muutmist arutada juba 2014. aastal, kui menetles volikogu revisjonikomisjoni 2014. aasta tööplaani. Arutelude tulemusel jäi aga antud tööülesanne revisjonikomisjoni 2014. a tööplaanist välja. Volikogu revisjonikomisjoni 2015. a tööplaani projekti lisame samuti Riigikontrolli kontrolliaruandes soovitatud punkti.

Auditi iseloomustus

Vastavusauditi mõisted

Kontrolliaruanne – auditi lõpus koostatav kirjalik aruanne, milles tuuakse välja tehtud töö tulemused. Kontrolliaruande adreksaadiks on Riigikogu ja avalikkus ning seetõttu lähtutakse aruande koostamisel põhimõttest, et selle esituslaad oleks lihtsalt arusaadav ja auditeeritud valdkonna kohta esitataks olulist taustainfot.

Kontrolliaruande vormistusliku külje kujundamisel on Riigikontroll vaba. Käesolev kontrolliaruanne sisaldab sisupeatükke, mis käsitlevad Riigikontrolli töö tulemust koos viidetega õigusaktidele; toimingute kirjeldusi; tuvastatud asjaolusid; hinnanguid, mis on antud seatud kriteeriumitest lähtudes; soovitusi ja muid käsitlemist väärivaid tähelepanekuid ning kontrolliaruande kokkuvõtet. Kontrolliaruande teksti vasakveerus esitatakse mõistete seletusi, huvitavat infot valdkonna kohta, illustreerivaid näiteid, mis ei sisalda hinnanguid ega soovitusi.

Kokkuvõte – kõige olulisema lühike esitus, mis ei sisalda kontrolliaruandest eraldiseisvat infot. Kokkuvõtte adreksaadiks on laiem lugejaskond ning selle eesmärk on selgitada detailideta ja lihtsamal kõnepruugis kontrolliaruande sõnumeid.

Kriteerium – hinnangu andmise alus. Kriteeriumi kasutatakse tegeliku olukorra võrdlemiseks nõutava või soovitava olukorraga. Auditite kriteeriumideks võivad olla näiteks seaduses jm kordades, ka auditeeritava enda kordades väljendatud vastavusnõuded, standardid, normid, tavad (tava all mõistetakse normide ja standardite suuremat kogumit, nt raamatupidamise hea tava).

Tähelepanek – auditi käigus tuvastatud asjaolu, probleemi, fakti kirjeldus või konstateering, mille alusel antakse hinnang auditeeritava tegevusele, või muu auditi eesmärgiga seotud info, mis Riigikontrolli arvates tuleb avalikustada. Tähelepanekute tegemisel arvestatakse avalikkuse huvi, valdkonna keerukusastet ja sihtrühma vajadusi. Tähelepanekute avaldamisel lähtutakse audiitori kutsealasest otsustusest ja kontrolliaruande koostamise detailsusest. Kontrolliaruandes võib avalikustada ka tähelepanekuid, mis otseselt ei olnud auditi hinnanguga seotud, aga selgusid auditi käigus.

Hinnang – vastus auditi küsimusele, lähtudes auditi kriteeriumidest. Vastavusauditis hinnatakse auditeeritava tegevuse vastavust seadusele, auditeeritava enda õigusaktidele jm regulatsioonidele. Samuti hinnatakse auditeeritava sisekontrollisüsteemi ja selle toimimist.

Sisekontrollisüsteem – juhtkonna tööriist, mis aitab asutuse eesmäärke ellu viia. Hõlmab terviklikku protsessi, sh läbimõeldud töökorraldust, käitumisreegleid, seadustest kinnipidamist, aruandlust ja kontrolli, ning seda rakendavad nii juhtkond kui ka töötajad.

Soovitus – ettepanek rakendada meetet, mis aitaks audiitori arvates leitud puudusi ja vajakajäämisi kõrvaldada või edaspidi neist hoiduda. Soovitused peavad olema asjakohased, täidetavad, nende täitmine mõõdetav ja soovitavalt seotud kindlate tähtaegadega, kuid samas ei saa audiitori soovitus olla liiga detailne, kuna nii sekkuks audiitor asutuse juhtimisotsustesse. Riigikontrolli soovitustega arvestamine on soovitusel saaja otsustada.

Auditeeritu vastus – kirjalik arvamus asutuselt, kelle suhtes on kontrolliaruandes hinnanguid ja/või soovitusi. Kontrolliaruanne esitatakse vastuse saamiseks auditeeritule enne selle allkirjastamist. Vastuses esitatakse kirjalik arvamus asutust puudutavate soovitude ja rakendavate abinõude kohta. Auditeeritu vastus avaldatakse koos kontrolliaruandega.

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli anda hinnang, kas omavalitsused on suutnud tagada kinnisvaraarendajatele detailplaneeringute elluviimisega seonduvate üleantud kohustuste täitmise. Riigikontroll analüüsis, kas omavalitsused on näinud ette lahendused olukordadeks, kus kohustused jäetakse täitmata, ja kas kohustuste täitmise üle tehakse järelevalvet ning rakendatakse kokkulepitud sanktsioone. Kui arendaja pole suutnud lepinguga üle võetud kohustusi täita, analüüsiti, kas omavalitsus on asunud ise neid kohustusi täitma.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnang omavalitsuse tegevusele kohustuste täitmisel anti detailplaneeringu kaupa.

Kohaldati järgmiseid kriteeriumeid:

- Omavalitsused on detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmisel näinud ette lahendused olukordadeks, kus kohustused jäetakse täitmata, kui üleantud kohustuste täitmise üle on seatud sisse järelevalvet ning ette on nähtud tähtsajad ja rakendatavad tagatised kohustuste täitmiseks (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) § 6 lg 1, ehitusseadus (EhS) § 13, omavalitsuse ja arendaja vahel sõlmitud kohustuste üleandmise lepingud).
- Omavalitsused on teinud üleantud kohustuste täitmise üle järelevalvet, kui kohustuste täitmise käiku on perioodiliselt jälgitud ja dokumenteeritud (järelevalvetegemist tõendavad dokumendid). Kokkulepitud sanktsioone on rakendatud, kui kokkulepitud tagatis on realiseeritud või on asutud tegema toiminguid selle realiseerimiseks.
- Omavalitsused on asunud täitma üle antud, kuid täitmata jäetud kohustusi, kui strateegiadokumentides (eelarvestrateegia, arengukava) on selleks ette nähtud vastavad vahendid või on asutud tegema tegevusi puuduva taristu väljaehitamiseks (kokkulepete sõlmimine, ehitusprojekti koostamine, läbirääkimiste pidamine, hanke läbiviimine, tööde tellimise või muud toimingud) (KOKS § 6 lg 1, EhS § 13).

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandardi rakendussuunisega ISSAI 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“. Standardi järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab anda auditeeritud ulatuses piisava kindlustunde, et vead ja ebareeglipärasused auditeeritava tegevuses ning seadusevastased teod avastatakse. Auditi käigus koguti piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, et veenduda, kas konkreetset valdkonda puudutav info on olulises osas kooskõlas auditi kriteeriumidega ja toetab ka tehtud tähelepanekuid. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse hinnangu andmiseks iga auditeeritu tegevuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditeerimiseks valis Riigikontroll välja üle Eesti 30 arendusala, kus kohustused detailplaneeringu elluviimiseks olid arendajatele üle antud, kuid nende täitmisega oli arendajatel probleeme. Kokku hõlmasid 30 arendusala 12 omavalitsust, kellelt Riigikontroll küsis kohustuste üleandmiseks sõlmitud lepinguid ja muid asjaomased lisadokumente ning kus viis kohapeal läbi intervjuud. Lisaks intervjuueeriti Siseministeeriumi planeeringute osakonna esindajat, Tallinna Linnaplaneerimise Ameti esindajat ning pandi valdkonnaspetsialistidest (omavalitsuste, ministeeriumide, notarite esindajad) kokku fookusrühm.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati septembris 2014, kohapealsed audititoimingud viidi läbi detsembrist 2013 kuni märtsini 2014.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid vanemaudiitor Taavi Mölder, audiitor Elin Vako ja auditijuht Illar Tõnisson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Audituaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Audituaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Audituaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/14/50067/43.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid detailplaneeringutega seotud valdkonnas

21.11.2007 – Ehitustegevus ranna- ja kaldaaladel

19.06.2008 – Ülevaade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest

15.05.2009 – Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades

15.03.2011 – Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes

30.12.2013 – Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit)

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditi käigus korraldatud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu
20.11.2013 10.01.2014 21.03.2014	Rae Vallavalitsus: Mart Võrklaev (vallavanem), Priit Põldmäe (abivallavanem), Ege Heinjärv (jurist), Tiit Keerma (rahandusameti juhataja, osales 10.01.2014 ja 21.03.2014 kohtumisel), Martin Minn (vallasekretär, osales 21.03.2014 kohtumisel)
27.11.2013	Saue Vallavalitsus: Kalle Pungas (ehitus-, planeerimis- ja maaosakonna juhataja), Maili Metsaots (planeeringute spetsialist)
03.12.2013	Saue Linnavalitsus: Mati Uuesoo (abilinnapea)
20.12.2013	Kuusalu Vallavalitsus: Ljubov Beglova (ehitusspetsialist), Tiina Skolimowski (vallaarhitekt), Lana Toomvap (ehitusvaldkonna referent)
08.01.2014	Kose Vallavalitsus: Merle Pussak (vallavanem), Tiit Viirelaid (arhitekt - planeeringute vanemspetsialist)
05.02.2014	Saku Vallavalitsus: Maire Laur (ehitus- ja planeerimisteenistuse juht)
14.02.2014	Harku Vallavalitsus: Robert Mirski (arhitekt), Veiko Toomingas (planeerimis- ja ehitusosakonna juhataja)
11.03.2014	Tahkuranna Vallavalitsus: Karel Tõlp (vallavanem), Kai Keel (planeerimisnõunik)
12.03.2014	Sauga Vallavalitsus: Merike Raudsepp (ehitusnõunik)
18.03.2014	Are Vallavalitsus: Lauri Luur (vallavanem), Siret Tammekänd (abivallavanem)
19.03.2014	Paikuse Vallavalitsus: Väino Kaur (abivallavanem), Reet Olev (vallaarhitekt)
26.03.2014	Ülenurme Vallavalitsus: Aivar Aleksejev (vallavanem), Tiit Lukas (ehitusnõunik)
03.04.2014	Siseministeerium: Martina Proosa (planeeringute osakonna juhataja)
08.05.2014	Tallinna Linnaplaneerimise Amet: Raul Keba (juriidilise osakonna juhataja)