



Õiguskantsler

Taavi Kotka
Viimsi Vallavolikogu
info@viimsi.ee

Meie 04.05.2026 nr 6-11/260944/2603703

Ettepanek viia Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 määrus nr 22 kooskõlla põhiseadusega

Austatud volikogu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen ettepaneku viia Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 määrus nr 22 „Planeerimisalase tegevuse korraldamine Viimsi vallas“ kooskõlla põhiseadusega. Põhiseadusega on vastuolus määruse § 11.

Määruse § 11 järgi tuleb detailplaneeringust huvitatud isikul maksta vallale taristutasu ühe aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist. Tasu suurus elamuühiku¹ kohta on 5000 eurot, üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul 10 000 eurot. Taristutasu maksmine ja suurus ei sõltu sellest, kas ja kui palju arenduse elluviimine suurendab valla kohustusi.

Määrus kujundab taristutasu kohustusliku üldise rahalise kohustusena. Kui detailplaneeringust huvitatud isik ei nõustu sõlmima halduslepingut, milles on taristutasu maksmise tingimus, võib vald keelduda detailplaneeringut kehtestamast.

Kuna § 11 järgi lepivad vald ja planeeringust huvitatud isik taristutasu maksmises kokku halduslepingus, võib järeldada, et kui taristutasu jäetakse maksmata, võib vald keelduda (määruse § 9 lg-te 6 ja 7 järgi) ehitus- ja kasutusluba andmast ning tunnistada detailplaneeringu kehtetuks.

Sellise tasu kehtestamiseks määrusega puudub seaduse volitus. Seetõttu on määruse § 11 vastuolus PS §-s 3 ja § 154 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega. PlanS § 131 lõige 2¹ võimaldab kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja nende ehitamisega seotud kulude kandmises korra. Määruse § 11 läheb kaugemale, sest ei käsitle rajatiste ehitamise otseseid kulusid, vaid kehtestab taristutasu olemasoleva taristu kasutamise eest ja täpsemalt määratlemata kaudsete kulude katteks.

Määruses ette nähtud taristutasu ei ole üksikjuhtumi põhjal välja selgitatav halduslepingu tingimus, vaid sarnaneb pigem avalik-õigusliku tasuga PS § 113 mõttes. Nii avalik-õiguslikku tasu kui ka kohalikku maksu saab kehtestada üksnes seaduse alusel. Taristutasu kehtestamiseks vajalikku seaduslikku alust praegu ei ole.

¹ Määruse § 11 lõike 3 kohaselt mõistetakse elamuühiku all ehituslikult eraldiseisvat ühe leibkonna elamiseks mõeldud hoonet või ruumide kooslust hoones, näiteks üksikelamu puhul kogu üksikelamut, korterelamu puhul korterit, ridaelamu puhul ridaelamuboksi jne.

Sellel, et detailplaneeringust huvitatud isik peab täitma valla määratud rahalisi kohustusi, mida seadus ette ei näe, piiratakse seadusliku aluseta ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Piirang väljendub selles, et detailplaneeringu elluviimine muutub kulukamaks, sest sellele lisandub taristutasu.

Kuigi probleem, mida püütakse määrusega lahendada, on arusaadav² ja riik on teadvustanud vajadust³ seadust muuta, ei ole vallal õigust taristutasu kehtestada.

Samas on määrusega ühtse tasu kehtestamisel ka eeliseid: kui planeeringust huvitatud isikule on valla nõuded ette teada, ei pea vald neid nõudeid põhjendama. Peale selle võib ühetaolise tasumäära kohaldamine toetada võrdset kohtlemist. Pole välistatud, et taristutasu kehtestamisega läheb planeeringumenetlus ka kiiremini. Need praktilised eelised ei asenda seaduslikku alust. Kehtiv õigus ei võimalda vallal sellist tasu määrusega kehtestada.

Palun volikogul viia määrus põhiseadusega kooskõlla. PS § 142 järgi tuleb õigusakt põhiseadusega kooskõlla viia kahekümne päeva jooksul pärast õiguskantsleri ettepaneku esitamist. Ootan Teilt tagasisidet 1. juuniks 2026.

I. Seaduslikkuse põhimõte ja volitusnormi ulatus

Põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Määrusega saab põhiõiguste piiranguid kehtestada seaduse volitusnormi alusel, kuid volitusnormi piire ületamata. Pelgalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele tuginedes ei või piirata põhiõigusi.

Kohalikul omavalitsusel on kohaliku elu küsimuse lahendamisel õigus anda määrusi ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lg 2), kuid vaid juhul, kui seaduses volitusnorm puudub. Praegusel juhul on seaduses volitusnorm olemas, kuid see volitusnorm ei anna õigust kehtestada taristutasu (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p 39).

Määrus on kehtestatud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lõike 2 ning [planeerimiseseaduse](#) (PlanS) § 131 lõike 2¹ alusel. Viidatud sätetest on asjakohane volitusnorm vaid PlanS § 131 lõike 2¹. See volitusnorm võimaldab vallal kehtestada üksnes detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja või nende ehitamise kulude kandmise korra.

PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnorm hõlmab üksnes lepingu tingimustes kokkuleppimise korda, seejuures on selles loetletud tingimused, milles kokkuleppimise osas võib määruse kehtestada. Need tingimused ei hõlma üldist taristutasu.

PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormi ulatust ei saa avardada kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale tuginedes. PlanS §-de 128 ja 129 alusel võib kohalik omavalitsus keelduda detailplaneeringu algatamisest, lõpetada detailplaneeringu koostamine ja jätta planeering kehtestamata näiteks siis, kui planeeringu elluviimine suurendaks kohaliku omavalitsuse kohustusi, mille täitmiseks tal vahendid puuduvad.

Riigikohus on leidnud, et selle asemel, et planeeringu algatamisest või kehtestamisest keelduda, võib vald sõlmida planeeringust huvitatud isikuga halduslepingu, millega isik nõustub maksuma vallale lepingus kokkulepitud summa või panustama samas väärtuses muuga (näiteks andma tasuta

² Vt õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34.

³ Vt näiteks Riigikohtu otsuse nr 5-24-34 p-s 20 vihjatud plaani muuta PlanS § 131 ning kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsust (eelnõude infosüsteemi toimik nr 25-0755).

maad või ehitama lasteaia; vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)). See lahenduskäik tugineb võimalusele anda haldusakt kõrvaltingimusega, kui muidu tuleks haldusakt andmata jätta, ja võimalusele sõlmida haldusleping haldusakti andmise asemel.

Kõrvaltingimusega haldusakti ja ka halduslepingu sõlmimise otsust peab igal juhul kaalutlema ja põhjendama. Niisiis tuleb vallal põhjendada, kuidas planeeringuga kavandatav suurendab valla kohustusi ja seda, et vallal ei jätku nende kohustuste täitmiseks raha. Põhjendamisel tuleb esitada üksikasjalik kuluarvestus (RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6](#), p 42, RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p-d 54-60). Halduslepinguga isikule pandavad kohustused peavad olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega (HMS § 98 lg 2).

Vald võib jätta detailplaneeringu algatamata ja detailplaneeringu koostamise lõpetada, kui ta ei suuda täita detailplaneeringu elluviimisega kaasnevaid kohustusi. See ei anna aga vallale õigust kehtestada määrusega taristutasu.

II. Taristutasu

Määruse § 11 lõige 1 näeb ette, et detailplaneeringust huvitatud isik peab maksma vallale taristutasu. Lõike 2 järgi mõistetakse taristutasu all eelkõige kaudseid kulusid, mis on seotud olemasoleva taristu – näiteks teede, tänavavalgustuse, sademeveesüsteemide, mänguväljakute, spordirajatiste jm – kasutamisega. Lõiked 3 ja 4 seavad tasu alampiiriks neli elamuühikut ja määravad tasu suuruseks 5000 eurot või 10 000 eurot elamuühiku kohta.

Seadus ei anna vallale õigust kehtestada määrusega üldist tasu olemasoleva taristu kasutamise eest ja kaudsete ebamääraste kulude katmiseks. Seda õigust ei saa tuletada ka kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiast.

Planeerimisautonoomiale (ja Riigikohtu praktikale) tuginedes võib sellises tasus kokku leppida vaid konkreetset juhtumit arvestades (ehk üksikjuhtumipõhiselt). See tähendab, et vald peab sellise tingimusega halduslepingu sõlmimisel iga kord veenvalt ja üksikjuhtumipõhiselt põhjendama, kuidas valla kohustused planeeringulahenduse elluviimisel suureneksid ning et nende kohustuste täitmiseks pole vallal piisavalt raha. Siiski on kaheldav, kas see tasu saab sellisel juhul alati olla 5000 eurot elamuühiku kohta, kui detailplaneering on üldplaneeringuga kooskõlas, ja 10 000 eurot, kui detailplaneering muudab üldplaneeringut. Üksikjuhtumipõhise menetluse korral tuleb arvestada iga juhtumi konkreetseid asjaolusid.

Määruse §-s 11 sätestatud taristutasu ei saa käsitada halduslepingu tingimusena, mis on valla rakenduspraktika suunamise huvides kehtestatud ühtse tasuna. Määruses on sätestatud tasu suurus, tähtaeg ja tagajärjed tasu maksmata jätmise korral. See ei ole lepinguliste läbirääkimiste käigus kujunev tasu, mida saaks üksikjuhtumi asjaoludega veenvalt põhjendada.

Võib aimata, et kuna määruse § 11 tasu eesmärki on kirjeldatud kui tasu olemasoleva taristu kasutamise eest, võib seda mõista kui püüet tagada võrdne kohtlemine olukorras, kus taristu on ehitatud varasemad arendajad. Määrus ei toeta siiski ka seda väidet.

Ka määruse vastuvõtmisel ei põhjendatud taristutasu suurust konkreetsete detailplaneeringute mõju ega kulupõhise metoodikaga. Vallavolikogu 13.12.2022 istungi [protokollist](#) järeldeb, et taristutasu nõudmine on vallas olnud pikaajaline praktika, ning taristutasu ei seonu planeeringu elluviimisega kaasneva kohustuste suurenemise kuluga. Protokolli selgituste kohaselt tuleneb taristutasu tavapraktikast ja hind on kooskõlas turusituatsiooniga. Sellisena on see pigem avalik-õiguslik tasu (PS § 113 tähenduses).

III. Muud tähelepanekud

Tähelepanu tuleb pöörata ka määruse lisades 1 ja 2 esitatud tüüptingimustele (lisa 1, punkt 4.4 ja 6.4; lisa 2, punkt 6.4). Neis on ette nähtud, et planeeringust huvitatud isik kohustub muu hulgas maksma taristutasu. Kuigi lisades sätestatu pole range õigusnorm, kuna määruse § 6 lõike 3 ja § 7 lõike 3 järgi on määruse lisades esitatud tüüptingimused üksnes eeskujuks ning lepingu sõlmimisel võib põhjendatud juhul kokku leppida teistsugustes tingimustes, tuleks määrust muutes ka neile sätetele tähelepanu pöörata.

Määruse § 9 lõike 6 järgi on vallavalitsusel õigus keelduda detailplaneeringukohastele hoonetele ehitus- ja kasutusloa andmisest, kui detailplaneeringust huvitatud isik ei ole nõuetekohaselt ja tähtajaks täitnud määruse § 9 lõikes 1 nimetatud lepingut. Lõike 7 järgi on vallavalitsusel õigus detailplaneering kehtetuks tunnistada, kui huvitatud isik ei ole täitnud halduslepingut. Kuna määruse § 11 järgi on taristutasu halduslepingu osa, järeldub neist sätetest, et taristutasu maksmata jätmise võib mõjutada nii ehitus- ja kasutusloa andmist kui ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist.

Määruse § 9 lõigetes 6 ja 7 nimetatud otsused eeldavad seadusest tulenevat õiguslikku alust. Määrusega ei saa sellist alust luua ega anda seaduse tekstist, eesmärgist ja kohaldamisalast avaramat sisu. Seetõttu saab määruse § 9 lõigetes 6 ja 7 sätestatud tagajärgi siduda üksnes selliste kohustustega, mille võtmiseks annab seadus aluse. Kui halduslepingu üks tingimus on määruse § 11 kohane taristutasu, mille kehtestamiseks pole seaduslikku alust, ei saa ka selle tasu maksmata jätmise korral rakendada seaduses nimetatud menetluslikke tagajärgi.

PlanS § 131 lõige 6 lubab detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise või ehitusloa andmisest keeldumise, kui huvitatud isik ei täida endale halduslepinguga võetud kohustusi, mis on sätestatud PlanS § 131 lõikes 2.

Neid seaduses ettenähtud tagajärgi saab rakendada seoses halduslepingu sõlmimise ja täitmisega üksnes ulatuses, milles haldusleping on seadusega kooskõlas. Kui leping hõlmab ka määruses sätestatud taristutasu, mille kehtestamiseks pole seaduslikku alust, ei saa selles osas lepingu sõlmimata või täitmata jätmist käsitada PlanS § 131 lõikes 6 tähenduses tähtsust omava õigusliku alusena. Ka ehitusseadustiku §-d 44 ja 55 ei anna alust keelduda ehitus- või kasutusloa andmisest põhjusel, et arendaja ei ole tasunud taristutasu, mille kehtestamiseks puudub seaduslik alus. Seetõttu ei saa määruse § 9 lõikes 6 sätestatud tagajärgi siduda halduslepinguga ulatuses, milles haldusleping hõlmab PlanS § 131 raamidest väljapoole jäävat taristutasu. Peale selle ei anna PlanS § 131 lõige 6 alust kasutusloa andmisest keeldumiseks, isegi kui kasutusloa andmisest keeldumise võimalus oleks sätestatud planeeringu kõrvaltingimusena.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise