REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Liina Vahtras
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-5/2559-1

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi arvamus
põhiseaduslikkuse järelevalve
kohtuasjas nr 5-26-36

Austatud proua Vahtras

Täname võimaluse eest esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-26-36 regionaal- ja põllumajandusministri arvamus õiguskantsleri taotlusele tunnistada kehtetuks Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023. a määruse nr 3 § 2 punktid 2–4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6.

Asjaolud

1. Loksa Linnavalitsus võttis vaidlusaluse määruse vastu 25. mail 2023. a. Määrus jõustus 29. mail 2023. a. Selle õigusliku alusena on märgitud planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 131 lõige 2^1 ning Loksa Linnavolikogu 24. augusti 2015. a määrusega nr 11 antud pädevus. Kord hõlmab taristu väljaehitamist, kulude kandmist, lepingute sõlmimist ja kohustuste täitmise tagamist.

2. Õiguskantsler tegi 5. mail 2026 Loksa Linnavalitsusele ettepaneku nr 6-12/260943/2603770 viia määrus põhiseadusega kooskõlla. Ettepanek puudutas § 2 punkte 2–4 ja 6, § 3 lõikeid 3 ja 9 ning § 6. Õiguskantsler palus linnavalitsuselt tagasisidet 1. juuniks 2026. a. Linn selgitas, et küsimus vajab sisulist ja põhjalikku läbivaatamist ning eelnõu menetlus ei ole veel lõppenud.

3. Õiguskantsler esitas 1. oktoobril 2026. a Riigikohtule taotluse, mis on menetluses käesoleva asjana nr 5-26-36.

4. Riigikohus küsis 13. oktoobri 2026. a kirjaga õiguskantsleri taotluse osas teiste hulgas Vabariigi Valitsuse arvamust hiljemalt 10. novembriks. Vabariigi Valitsus suunas arvamuse andmise 15. oktoobri 2026. a kuuluvuse järgi täitmiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Peaministri resolutsiooni kohaselt peab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga täitma tähtaegselt kohtunõude ja tagama Vabariigi Valitsuse esindamise kohtus.

Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi arvamus

5. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi *ministeerium*) hinnangul on täidetud asja menetlemise formaalsed eeldused. Õiguskantsler on teinud linnavolikogule põhiseaduse

Suur-Ameerika tn 1 / 10122 Tallinn / 625 6101/ info@agri.ee / www.agri.ee
Registrikood 70000734

(edaspidi *PS*) § 142 lõikes 1 ette nähtud ettepaneku, põhiseaduses sätestatud tähtaeg on möödunud ning vaidlustatud säte on hetkel kehtiv.

6. Kokkuvõtvalt nõustub Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (edaspidi *ministeerium*) õiguskantsleriga, et Loksa Linnavalitsuse 25. mai 2023. a määruse nr 3 „Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord“ (edaspidi *Loksa määrus*) § 3 lõikes 9 sätestatud 6500 euro suurusel sotsiaalse infrastruktuuri tasul puudub seaduslik alus. Samuti ei või määrusega laiendada PlanS § 131 alusel kehtestatavaid arendaja kohustusi projekteerimistingimuste menetlusele ega kasutada seadusliku aluseta kohustuse võtmata või täitmata jätmist ehitusõiguse piiramise alusena. Linna eesmärk tagada uute elamute elanikele vajalikud teenused ja jaotada arendamisega kaasnevaid kulusid on loomulikult mõistetav, kuid selle eesmärgi saavutamiseks valitud vahendid peavad olema kooskõlas seaduses sätestatud volituste piiridega. Õiguskantsleri seisukohad lähtuvad ja on üldjoones kooskõlas Riigikohtu 19. juuni 2025 otsuses nr 5-24-34[1], kui 18.12.2025 otsuses nr 5-25-6[2] tehtud järeldustega.

7. PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peab ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust piirav üldine regulatsioon põhinema seaduslikul alusel. Üldise avalik-õigusliku rahalise kohustuse puhul tuleneb see nõue ka PS §-st 113 ning kohaliku maksu puhul PS § 157 lõikest 2, mille järgi on kohalikul omavalitsusel üksnes seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Vastavat loogikat kohaldatakse ka tasudele. Kohalike maksude seaduse § 5 ei näe ette üldist taristu- või arendustasu. PlanS § 131 lõiked 1 ja 2 võimaldavad kokku leppida seal nimetatud detailplaneeringukohaste ning planeeringulahendusega otseselt ja funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamises või kulude kandmises. Lõige 2^1 lubab reguleerida selliste kokkulepete sõlmimist ja kulude arvutamist, et tagada võrdne kohtlemine ning kulude proportsionaalsus planeeringuga kavandatuga. Nõustume, et PlanS sätted jätavad vallale võimaluse sõlmida detailplaneeringu menetluse faasis PlanS § 131 kohaseid rajatiste väljaehitamise ja kulude kandmise kokkuleppeid. HMS § 53 lg 2 p-de 2 ja 3 ning § 98 lg 1 tuleneb alus ka sotsiaalse taristu rahastamise kokkulepete sõlmimiseks , kuid kokkulepped on juhtumipõhised ja nende sätete pinnalt ei saa tuletada siiski volitust kehtestada üldine sotsiaalse arendustasu tasu reeglistik.

8. Loksa määruse § 2 punktid 2 ja 3 ületavad PlanS § 131 lõike 2^1 volitust ka osas, milles need laiendavad selle korra PlanS § 125 lõike 5 ja ehitusseadustiku (edaspidi *EhS*) § 27 alusel antavatele projekteerimistingimustele. Projekteerimistingimusi ei saa KOV määruses detailplaneeringuks ümber määratleda, sest menetluste eesmärk, ulatus ja haldusorgani kaalutlusruum on erinevad. Riigikohtu 18. detsembri 2025. a otsuse nr 5-25-6 punktide 40–43 ning täiendavate punktides 45–50 toodud selgituste järgi ei anna projekteerimistingimuste või ehitusloa menetlus alust nõuda rahastamiskokkulepet põhjusel, et omavalitsusel puudub taristu rajamiseks raha või kulu on talle ebaotstarbekas. Riigikohtu praktikast tulenevalt ei saa detailplaneeringu menetluses tunnustatud võimalusi automaatselt üle kanda ehitusseadustiku menetlustesse.
Märgime, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on kohalikele omavalitsuste üksustele üldise avalik-õigusliku sotsiaaltaristu tasu kehtestamise õiguse andmiseks küll ette valmistanud seaduseelnõu[3], kuid eelnõu edasi menetlemine eeldab poliitilise kokkuleppe saavutamist, mida praegu saavutatud ei ole. Kohalike maksude seaduse muudatuse (sotsiaalse taristu arendustasu ja päikesepargi tasu) vajadust arutati 8. jaanuari 2026. a Vabariigi Valitsuse majanduskabinetis, kus kokkuleppeni eelnõu edasiseks menetlemiseks ei jõutud ning Regionaal- ja

[1] Leitav: Lahendid
[2] Leitav: Lahendid
[3] Vt eelnõude infosüsteemis 2025. a kooskõlastamisel olnud kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsust. Kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e41309cd-bfe9-4545-aecc-3c36e125165f.

Põllumajandusministeeriumi esitatud informatsioon võeti vaid teadmiseks. Samuti pole hetkel võimalik prognoosida eelnõu kehtivaks seaduseks saamist. Samas nõustume vajadusega luua seadusega selge õiguslik raamistik sotsiaalse taristu arendustasu kehtestamiseks, mille alusel saaksid omavalitsused kehtestada tasude võtmise põhimõtted volikogu määrusega. See suurendaks õigusselgust ja ettevõtjate etteaimatavust, kiirendaks menetlusi ning vähendaks vaidlusi arendajatega. Taolise eelnõu väljatöötamiseks on aga vaja valitsuskoalitsiooni toetust.

9. Ebaselgeks jääb siiski õiguskantsleri taotluse punktides 25 ja 26 tehtud järeldus. Kui õiguskantsleri järeldus on, et taristu kajastumine arengukavas või eelarves tähendab iseenesest kohustust ehitada see välja tingimata arendaja osalusest sõltumata ning välistab kulude jagamise, siis sellise käsitlusega ministeerium ei nõustu. Leiame, et arengukavas nimetatud investeering ei võrdu tingimusteta rahastamisotsusega ja eelarve täielikkuse printsiip eeldab kõikide eelarveaastal kavandatavate kulude ja investeeringute kajastamist eelarves olenemata rahastamisallikast, milleks võib olla muuhulgas õiguspäraselt kokku lepitud arendaja panus. PlanS § 131 lõige 2 ei sea kokkuleppe eelduseks taristu puudumist arengukavast või eelarvest ega omavalitsuse täielikku maksevõimetust. Vastupidine käsitlus takistaks kulude jagamist ka siis, kui linn on vajaliku rajatise ja selle kaasrahastamise juba läbipaistvalt kavandanud. Määrav saab olla konkreetse kohustuse seaduslik alus ning kulude põhjendatud jaotus, mitte investeeringu loetlemine ühes arengukavas või eelarves. Kulude jaotamise põhjendatus võib Riigikohtu otsuse nr 5-24-34 punkti 41 järgi väljenduda nii eelarvevahendite nappuses kuid ka planeeringuga KOVile kaasnevate kulude põhjendamatult suures suuruses. Omavalitsusel ei ole põhjendatud arendustasu nõuda juhul, kui omavalitsus rajab sotsiaalse taristu objekti niikuinii ja arendus ei ole seotud vahetult planeeringuga, s.o arendus ei tingi tegelikult uue lasteaia rajamise vajadust. Samas ei ole suurt tähtsust sellel, kas rahastatav taristu on kajastatud linna arengukavas või eelarves, kuivõrd sellest ei teki linnale kohustust ehitada taristu välja täielikult enda vahenditest või jagada osalust arendajaga. Investeeringu kavandamisel arengukavas või eelarves võib juba olla arvestatud ka arendaja õiguspäraselt kokkulepitava panusega. Ühtlasi ei ole taristu kajastamine arengukavas või eelarves iseseisev alus arendajale rahastamiskohustuse panemiseks.

Samas kui arendus tingib omavalitsusele vajaduse sotsiaalse taristu objekti laiendamiseks või selle rajamise planeeritust varasemalt, on tasu küsimine põhjendatav. Eelduseks on, et omavalitsus suudab selgitada just konkreetsest arendusest tulenevad vajadused ja kulumõju. Määrav planeeringuga jätkamisel või kulude jagamise kokkuleppimisel on seega planeerigu enda mõju ja kulude otstarbekus. Omavalitsuse enda rahaline seis ja kulu kandmise võimekus on jällegi teisejärguline küsimus, millest ei saa automaatselt tuletada KOV kohustust rajada eelarves või arengukavas kavandatud objektid vaid enda kulul ilma arendaja panust nõudmata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Hendrik Johannes Terras
Regionaal- ja põllumajandusminister

Teadmiseks:

Riigikohus
Riigikantselei

Martin Kulp
5885 1442 martin.kulp@agri.ee