JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 13.10.2026 nr 5-26-37

Meie 17.11.2026 nr 10-3/7426

Arvamus PSJV asjas nr 5-26-37

Edastan käesolevaga arvamuse Jõelähtme Vallavolikogu 12.01.2023 määruse nr 26 „Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord“ § 2 punktide 2–4 ja 6, § 3 lõigete 3 ja 9 ning § 6 põhiseadusele vastavuse kohta.

Asjaolud

1. Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse tunnistada Jõelähtme Vallavolikogu 12.01.2023 määruse nr 26 „Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord“ § 2 punktid 2–4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6 kehtetuks osas, milles need on seadusega vastuolus.
2. Vaidlustatud määrus on antud planeerimisseaduse (edaspidi PlanS) § 131 lg 2¹ alusel. Õiguskantsleri hinnangul võimaldavad vaidlustatud sätted panna detailplaneeringust huvitatud isikule kohustusi, milleks seadus piisavat alust ei anna. Muu hulgas laiendatakse regulatsiooni projekteerimistingimuste menetlustele ning hõlmatakse lisaks detailplaneeringu elluviimiseks vajalikele rajatistele ka sotsiaalse taristu ehitisi, nagu lasteaiad ja koolid, mille rahastamiseks on kehtestatud 6500 euro suurune tasu elamuühiku kohta alates kolmandast elamuühikust. Õiguskantsleri hinnangul ületavad vaidlustatud sätted seetõttu PlanS § 131 lg-s 2¹ sätestatud volitusnormi piire ning võivad olla vastuolus põhiseaduse §-dega 3, 31, 32 ja 113 ning § 154 lg - ga 1.
3. Õiguskantsler tegi 14.04.2026 Jõelähtme Vallavolikogule ettepaneku viia määrus kooskõlla põhiseaduse ja seadustega. Volikogu ei tunnistanud vaidlustatud sätteid kehtetuks ega muutnud neid, vaid leidis 20.05.2026 vastuses, et määruse põhiseaduspärasus võib küll tekitada õiguslikke vaidlusi, kuid ei nõustunud õiguskantsleri peamiste etteheidetega. Volikogu tugines muu hulgas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele ning Riigikohtu praktikale sotsiaalse taristu kulude kandmise küsimustes.

Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 kohaselt võib õiguskantsler taotleda Riigikohtult kohaliku omavalitsuse õigustloova akti või selle sätte kehtetuks tunnistamist, kui ta on eelnevalt teinud akti vastu võtnud organile ettepaneku viia akt põhiseaduse või seadusega kooskõlla ning organ ei ole ettepanekut järginud. Õiguskantsler tegi 14.04.2026 Jõelähtme Vallavolikogule ettepaneku viia määruse nr 26 vaidlustatud sätted kooskõlla põhiseaduse ja seadustega. Kuna vallavolikogu ei tunnistanud vaidlustatud sätteid kehtetuks ega muutnud neid õiguskantsleri

ettepanekule vastavalt, on täidetud õiguskantsleri taotluse esitamise seadusest tulenevad eeldused.

Seisukoht ja põhjendused

5. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt peab määrusandja tegutsema seadusega antud volituse piirides. Ka juhul, kui kohaliku omavalitsuse hinnangul esineb kehtivas õiguses regulatiivne puudujääk, mis raskendab elanike lisandumisest tingitud kulude kandmist, ei saa sellest tuletada täiendavat normiloomepädevust. Kui seadusandja ei ole vastavat õiguslikku alust loonud, ei või kohalik omavalitsus seda puudujääki korvata volitusnormi laiendava tõlgendamise ega uute avalik-õiguslike kohustuste kehtestamisega. Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda üksnes seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride ja eesmärgiga. Käesoleval juhul ei ole tegemist olukorraga, kus kohalik omavalitsus võiks tugineda HMS § 90 lõikele 2, sest seadusandja on PlanS § 131 lõikes 2^1 andnud vastava küsimuse reguleerimiseks erivolitusnormi. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus (PS § 154 lg 1) ei võimalda laiendada seaduses sätestatud volituse ulatust ega kehtestada määrusega uusi kohustusi ilma selge seadusliku aluseta.
6. PlanS § 131 reguleerib detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamist ja sellega seotud kulude kandmist. PlanS § 131 lõikes 1 on nimetatud rajatised, mille väljaehitamine on üldjuhul planeeringu koostamise korraldaja kohustus. Sama paragrahvi lõige 2 võimaldab sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingu lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ning planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või sellega seotud kulude kandmiseks. PlanS § 131 lg 2^1 volitab kohaliku omavalitsuse üksust kehtestama korra lõikes 2 nimetatud rajatiste väljaehitamises ja sellega seotud kulude kandmises kokkuleppimiseks. Volitusnormi eesmärk on tagada detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikute võrdne kohtlemine ning rajatiste väljaehitamiseks kantavate kulude ja planeeringuga kavandatu omavaheline proportsionaalsus. Seega tuleb volitusnormi esemelise ulatuse määratlemisel lähtuda PlanS § 131 lõigetest 1 ja 2 nende koostoimes.
7. Määruse § 2 punktide 2 ja 3 kohaselt hõlmab määruse kohaldamisala lisaks detailplaneeringutele ka projekteerimistingimuste alusel kavandatavat ehitustegevust. Detailplaneeringuga lahendatakse PlanS §-s 126 sätestatud ulatuses maa-ala ruumilise arengu ja ehitustegevuse küsimusi, sealhulgas planeeringulahenduse elluviimiseks vajalike rajatiste kavandamist. Projekteerimistingimustega määratakse või täpsustatakse seevastu konkreetse ehitise ehitusprojekti koostamise tingimusi. Riigikohus on selgitanud, et projekteerimistingimustega ei lahendata ruumilise planeerimise küsimusi sama ulatuslikult kui detailplaneeringuga (RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 18). PlanS § 131 lg 2^1 võimaldab reguleerida sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamises ja sellega seotud kulude kandmises kokkuleppimise korda. Kuna seadus seob nimetatud kohustuste võtmise detailplaneeringuga, ei anna volitusnorm alust laiendada korra kohaldamist projekteerimistingimuste menetlusele. See kehtib nii EhS § 27 alusel detailplaneeringu täpsustamiseks kui ka PlanS § 125 lg 5 alusel detailplaneeringut koostamata antavate projekteerimistingimuste puhul. Riigikohus on samuti rõhutanud, et arendaja osalemine arendusprojektist tingitud avaliku ehitise rajamises tuleb välja selgitada detailplaneeringumenetluses (RKPJKo 18.12.2025, 5-25-6/10, p 50). Seetõttu väljuvad määruse § 2 punktid 2 ja 3 PlanS § 131 lg-s 2^1 sätestatud volitusnormi piiridest osas, milles need võimaldavad kohaldada nimetatud korda projekteerimistingimuste menetluses iseseisva alusena rajatiste väljaehitamise või sellega seotud kulude kandmise kohustuste kokkuleppimiseks.
8. Määruse § 2 punktis 4 määratletud avalikult kasutatava taristu mõiste hõlmab lisaks rajatistele ka hooneid, sealhulgas lasteaedu, koole ja kogunemishooneid. PlanS § 131 lg 2 võimaldab seevastu kokku leppida sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ja

planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamises või sellega seotud kulude kandmises. EhS § 3 lg 2 kohaselt on ehitis hoone või rajatis. Seega ei anna PlanS § 131 lg 2¹ volitusnorm alust reguleerida hoonete väljaehitamises või sellega seotud kulude kandmises kokkuleppimist ega hõlmata määrusega rajatisi, mille puhul ei ole täidetud PlanS § 131 lg-s 2 sätestatud tingimused. Seetõttu väljub määruse § 2 punkt 4 nimetatud ulatuses volitusnormi piiridest.

9. Määruse § 3 lg 3 kohaselt rajab või rahastab huvitatud isik täielikult ehitised, mille väljaehitamist vald ei ole oma eelarves või arengukavas ette näinud. Lisaks võib vald põhjendatud juhul nõuda huvitatud isikult ka eelarves või arengukavas ette nähtud ehitiste rajamist või nendega seotud kulude osalist või täielikku kandmist. Kuigi valla eelarvelised võimalused võivad olla kulude jaotamisel asjakohane kaalutlus, ei saa need iseenesest õigustada kulude täielikku jätmist huvitatud isiku kanda. PlanS § 131 lg 2 võimaldab küll kokku leppida rajatiste väljaehitamisega seotud kulude täielikus kandmises, kuid kohustuse ulatus peab olema konkreetse planeeringulahenduse asjaolusid arvestades põhjendatud ja proportsionaalne. Määruse § 3 lõiked 11, 13 ja 14 võimaldavad teatavatel juhtudel jätta kulud valla kanda või kehtestada detailplaneering halduslepingut sõlmimata, kuid see ei kõrvalda § 3 lg-st 3 tulenevat üldreeglit. Lisaks tuleb § 3 lg 3 kohaldamisala hinnata koos § 2 punktis 4 sätestatud avalikult kasutatava taristu mõistega. Nende sätete koostoimes võimaldab määrus panna huvitatud isikule kohustusi ka selliste ehitiste väljaehitamiseks või sellega seotud kulude kandmiseks, mida PlanS § 131 lg 2 ei hõlma.
10. Määruse § 2 punkt 6 kohaselt on avaliku taristu tasu huvitatud isiku poolt tasutav rahasumma Jõelähtme valla avalikult kasutatava taristu väljaehitamise eest. Tasu võib koosneda erinevatest alltasudest, nagu näiteks sotsiaalse infrastruktuuri tasu, maaparandussüsteemide ja sade- ning pinnasevee taristu tasu jms. Määruse § 3 lõige 9 näeb ette sotsiaalse taristu tasu. Määruse kohaselt määratakse tasu suuruseks 6500 eurot elamuühiku kohta ning kolme või enama elamuühiku kavandamisel kohaldatakse tasu alates esimesest elamuühikust. Kuigi tasu maksmise kohustus võib tekkida halduslepingu alusel, määrab määrus kindlaks selle suuruse ja kohaldamise tingimused ning näeb lepingu sõlmimata või täitmata jätmise korral ette ebasoodsad tagajärjed. Seetõttu ei saa tasu käsitada üksnes vabalt kokkulepitava lepingutingimusena. Selliselt kujutab taristutasu endast avalik-õigusliku rahalise kohustuse tunnustega tasu, mis puudutab isikute varalisi õigusi. Tulenevalt PS §-st 113 ja PS § 157 lg-st 2 peab maksul või muul avalik-õiguslikul rahalisel kohustusel olema piisavalt selge seaduslik alus. Samas ei tulene PlanS § 131 lg-st 2¹ volitust kehtestada määrusega üldist ja ette kindlaksmääratud sotsiaalse infrastruktuuri tasu, mida kohaldatakse sõltumata konkreetse arenduse tegelikust mõjust või konkreetsete kulude suurusest. Valla eesmärk muuta taristu rahastamine läbipaistvamaks, tagada arendajate võrdne kohtlemine ja vähendada korruptsiooniohtu on iseenesest põhjendatud, kuid see ei anna õigust volitusnormi ületada. Samuti ei tõenda valla esitatud 2022. aasta mõjuanalüüs, miks iga elamuühiku kavandamisega peaks kaasnema 6500 euro suurune täiendav sotsiaalse taristu rajamise kulu. Sotsiaalse taristu rajamise või selle kulude kandmise kokkuleppimine arendajaga ei ole iseenesest välistatud. Riigikohus on leidnud, et sotsiaalse taristu rajamise kulud detailplaneeringu menetluses võib jätta kõrvaltingimuse või halduslepinguga huvitatud isiku kanda. Seda juhul, kui samal ajal on täidetud järgmised tingimused: need kulud on põhjuslikus seoses planeeringuga, ilma kulude ülevõtmiseta oleks omavalitsusüksus õigustatud jätma planeeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata, õigusaktid ei keela kulude jätmist huvitatud isiku kanda ning ulatuses, milles taristu väljaehitamise kulu ei kaeta muu sihtotstarbelise rahastuse toel (RKPJKo 19.06.2025, nr 5-24-34/13, p 60). Seega tuleb eristada konkreetse planeeringumenetluse raames sõlmitavat õiguspärast rahastamiskokkulepet ja määrusega ette nähtud üldist tasu.
11. Üldise taristutasu puhul on tegemist rahalise kohustusega, mis võib sõltuvalt arenduse mahust ulatuda kümnetesse või isegi sadadesse tuhandetesse eurodesse. Selline kohustus mõjutab vahetult kinnisasja kasutamise ja arendamise võimalusi ning riivab seetõttu intensiivselt ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Rahalise koormuse suurus mõjutab arenduse tasuvust ning suurendab arendaja kulusid, piirates seeläbi võimalusi kinnisasja kavandatud viisil kasutada ja arendada. Mida suurem on isikule pandud kohustus,

seda ulatuslikum on sekkumine tema otsustusvabadusse kinnisasja arendamisel ja majandustegevuse korraldamisel.

12. Eeltoodust tulenevalt tuleb käesolevas asjas PS § 3 lõikest 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet kohaldada kõrgendatud rangusega. Mida intensiivsem on isikule pandud varaline koormus, seda selgemini peavad selle alused, ulatus ja piirid tulenema seadusest endast. Isegi kui avaliku taristu väljaehitamise tagamist pidada legitiimseks eesmärgiks, peab arendajale pandud kohustus olema tegelikus ja proportsionaalses seoses konkreetse arenduse põhjustatud taristuvajadusega. Kui üldine taristutasu toimib sisuliselt mehhanismina, mille kaudu rahastatakse laiemalt kohaliku omavalitsuse avalikke ülesandeid, ei ole enam tegemist üksnes arenduse mõjuga seotud kulude kandmisega, vaid kohaliku omavalitsuse kulutuste osalise ümberpaigutamisega üksikute arendajate kanda. Niivõrd intensiivset omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riivet saab kehtestada üksnes selge seadusandliku otsuse alusel, mitte kohaliku omavalitsuse määrusega seaduslikku volitust laiendavalt tõlgendades.
13. Määruse § 6 lg 1 kohaselt keeldutakse detailplaneeringu kehtestamisest ja lõpetatakse selle koostamise menetlus, kui huvitatud isik ei sõlmi taristu ehitamise või rahastamise lepingut. PlanS § 129 lg 1 p 1 kohaselt võib detailplaneeringu koostamise lõpetada, kui selle käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus, sealhulgas juhul, kui huvitatud isik keeldub detailplaneeringukohaste ehitiste ehitamise üleandmiseks halduslepingu sõlmimisest. Seadus ei näe ette planeeringumenetluse automaatset lõpetamist, vaid eeldab haldusorganilt konkreetse juhtumi asjaolude hindamist ja kaalutlusõiguse teostamist. Määruse § 6 lg 1 seob aga lepingu sõlmimata jätmisega kohustusliku tagajärje, võimaldamata hinnata, kas see konkreetsel juhul planeeringu elluviimist tegelikult välistab. Seetõttu on määruse § 6 lg 1 vastuolus PlanS § 129 lg 1 p-s 1 sätestatud kaalutlusõiguse regulatsiooniga.
14. Määruse § 6 lg 2 kohaselt sõlmitakse haldusleping tingimusega, et lepinguliste kohustuste täitmata jätmisel võib vald detailplaneeringu kehtetuks tunnistada või keelduda planeeringualal ehitusloa või teatise andmisest. PlanS § 131 lg 6 võimaldab detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha õiguse tunnistada detailplaneering kehtetuks või keelduda ehitusloa andmisest, kui huvitatud isik ei ole määratud tähtajaks täitnud sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võetud kohustusi. Määruse § 6 lg 2 võimaldab aga siduda nimetatud tagajärjed ka selliste lepinguliste kohustuste täitmata jätmisega, mille seadmiseks puudub piisav õiguslik alus. Lisaks näeb määrus ette ehitusteatise andmisest keeldumise, kuigi EhS §-de 35 ja 36 kohaselt esitab ehitusteatise isik, mitte haldusorgan. EhS § 36 lg 6 võimaldab küll ehitusteatise täiendava kontrolli korral lähtuda ehitusloa andmisest keeldumise alustest, kuid määrusega ei saa kehtestada täiendavaid aluseid ehitusteatise alusel ehitamise piiramiseks.
15. Eeltoodust tulenevalt leian, et määruse § 2 punktid 2–4 ning § 3 lg 3 väljuvad PlanS § 131 lg 2^1 volitusnormi piiridest osas, milles need laiendavad regulatsiooni projekteerimistingimuste menetlusele, hõlmavad seaduses ette nähtust laiemaid ehitisi või näevad ette kulude täieliku kandmise konkreetse planeeringulahenduse asjaolusid piisavalt arvestamata. Määruse § 2 punkt 6 ja § 3 lg 9 ületavad sama volitusnormi piire osas, milles need võimaldavad kehtestada üldise sotsiaalse taristu tasu ilma piisava seadusliku aluseta, arvestades ka PS §-st 113 ja § 157 lg-st 2 tulenevaid nõudeid. Nimetatud sätted on selles ulatuses vastuolus PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. Määruse § 6 lg 1 on vastuolus PlanS § 129 lg 1 p-ga 1 osas, milles see välistab seaduses ette nähtud kaalutlusõiguse. Määruse § 6 lg 2 on seadusega vastuolus osas, milles see võimaldab siduda detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise või ehitusloa andmisest keeldumise PlanS § 131 lg-s 2 nimetamata kohustuste täitmata jätmisega või näeb ette ehitusteatise andmisest keeldumise iseseisva õigusliku tagajärjena.
16. Kokkuvõtvalt leian, et vaidlustatud sätted ületavad PlanS § 131 lg-s 2^1 sätestatud volitusnormi piire ning on vaidlustatud ulatuses vastuolus PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. Määrus võimaldab panna huvitatud isikule ulatuslikke rahalisi kohustusi, mis võivad oluliselt mõjutada kinnisasja kasutamist ja arendamist ning riivata seeläbi ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. Mida intensiivsem on isikule pandud varaline koormus ja sellest tulenev põhiõiguste riive, seda selgemalt peavad kohustuse alused, ulatus ja piirid tulenema seadusest endast. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei võimalda

volitusnormi laiendava tõlgendamise kaudu kujundada isikute põhiõigusi piiravaid kohustusi ega kehtestada avalik-õigusliku rahalise kohustuse tunnustega tasusid ilma piisavalt selge seadusliku aluseta. Seetõttu on õiguskantsleri taotlus põhjendatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Kai-Liis Palm 5305 9568
kai-liis.palm@justdigi.ee