REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Liina Vahtras
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-5/2634-1

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi arvamus
põhiseaduslikkuse järelevalve
kohtuasjas nr 5-26-35

Austatud proua Vahtras

Täname võimaluse eest esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-26-35 regionaal- ja põllumajandusministri arvamus õiguskantsleri taotlusele tunnistada kehtetuks Keila Linnavolikogu 28. veebruari 2023. a määruse nr 7 „Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise või väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord Keila linnas“ § 6.

Asjaolud

1. Keila Linnavolikogu võttis 28. veebruaril 2023. a vastu määruse nr 7 „Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise või väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord Keila linnas“ § 6 (edaspidi *Keila määrus*). Määrus jõustus 6. märtsil 2023. a. Selle õiguslik alus on planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 131 lõige 2^1. Määrus reguleerib rajatiste väljaehitamist ja kulude kandmist ning kehtestab §-s 6 täiendava taristutasu, mis tuleb tasuda aasta jooksul.

2. Õiguskantsler tegi 4. mail 2026. a linnavolikogule ettepaneku viia määrus põhiseadusega kooskõlla. Linnavolikogu vastas 11. mail 2026. a, et määrus vajab ülevaatamist, kuid jättis selle muutmise lõpliku otsuse edasiseks. Arvamuse esitamise ajaks on vaidlusaluse määruse säte jätkuvalt kehtiv.

3. Õiguskantsler esitas 30. septembril 2026. a Riigikohtule taotluse, mis on menetluses asjana nr 5-26-35. Taotluse põhiväide on, et planeerimisseaduse § 131 lõige 2^1 ei anna õigust kehtestada kõnealust üldist taristutasu.

4. Riigikohus küsis õiguskantsleri taotluse osas teiste hulgas Vabariigi Valitsuse arvamust hiljemalt 12. novembriks 2026. a. 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

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

5. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi *ministeerium*) hinnangul olid õiguskantsleri poolt kohtule taotluse esitamise hetkel täidetud asja menetlemise formaalsed eeldused. Õiguskantsler tegi linnavolikogule põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 142 lõikes 1 ette nähtud ettepaneku, põhiseaduses sätestatud tähtaeg on möödunud.

Keila vald teavitas 30.10.2026 kirjas, et on õiguskantsleri ettepanekust lähtudes tunnistanud 27.10.2026 määrusega nr 23 vaidlusaluse määruse nr 7 „Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise või väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord Keila linnas“ § 6 kehtetuks. Riigi Teatajast nähtub, et uues sõnastuses määruse redaktsioon jõustus 7.11.2026, s.o käimasoleva kohtumenetluse ajal.

Seega on meie hinnangul ära langenud asja sisulise menetluse edasised eeldused.

6. Juhul, kui kohus peab asja sisulise läbivaatamisega jätkamist siiski vajalikuks, nõustub ministeerium õiguskantsleri taotlusega tunnistada määruse § 6 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Keila määruse § 6 lõike 1 järgi tuleb detailplaneeringust huvitatud isikul maksta linnale taristutasu ühe aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist. Lõike 4 järgi on tasu suurus 4000 eurot elamuühiku kohta üldplaneeringukohase ja 10 000 eurot elamuühiku kohta üldplaneeringut muutva detailplaneeringu korral. 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[1], kui avalik õiguslikele kohustustele. Ka kohalike maksude seaduse § 5 ei näe ette üldist taristu- või arendustasu.

Sättes kehtestatud üldisel taristutasul puudub seaduslik alus. Tasu eesmärk toetada toimiva elukeskkonna loomist ja jagada arendustegevusega kaasnevaid kulusid on mõistetav, kuid omavalitsus ei või selleks kehtestada määrusega rahalist kohustust, mille kehtestamiseks seadus volitust ei anna. Probleemiks tasu õigusliku aluse puudumine, mistõttu puudub vajadus asuda hindama tasu enda proportsionaalsust. Õiguskantsleri seisukohad lähtuvad ja on kooskõlas Riigikohtu 19. juuni 2025 otsuses nr 5-24-34[2], kui 18.12.2025 otsuses nr 5-25-6[3] tehtud järeldustega.

7. PlanS § 131 lõige 2 võimaldab sõlmida halduslepingu sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ning planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamise kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Lõige 2[1] võimaldab kehtestada nende kokkulepete sõlmimise ja kulude arvutamise korra. Ministeeriumi hinnangul peab selline arvutuskord seostama arendaja kohustuse planeeringu elluviimiseks vajaliku rajatise ning põhjendatud kulude jaotusega. See volitus ei hõlma üldiste kaudsete kulude katteks eraldiseisva tasu kehtestamist.

8. Keila määruse § 6 järgi tuleb vähemalt nelja elamuühiku kavandamisel maksta üldplaneeringukohase detailplaneeringu puhul 4000 eurot ja üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul 10 000 eurot elamuühiku kohta. Makse tuleb teha ühe aasta jooksul detailplaneeringu kehtestamisest. Tegemist on määruse tingimusega, mille järgi maksekohustus kujuneb elamuühikute arvu ja üldplaneeringu muutmise vajaduse järgi. Need tingimused ei näita iseenesest, milline täiendav taristu on vajalik ega milline osa selle maksumusest on põhjendatud jätta arendaja kanda. Üldplaneeringu muutmise vajadusest ei saa tuletada siiski õigust nõuda automaatselt suuremat rahalist panust ega siduda selle mittemaksmist planeeringu

[1] Vt Riigikohtu 08.06.2010 otsus nr 3-4-1-1-10, p 58, leitav: Lahendid
[2] Leitav: Lahendid
[3] Leitav: Lahendid

kehtestamata jätmisega. Riigikohus on 19. juuni 2025. a otsuse nr 5-24-34 punktis 62 nimetanud, et konkreetse planeeringuga sidumata üldine tasu on sisuliselt suunatud maksu kehtestamisele. Ministeeriumi hinnangul ongi paraku Keila regulatsiooni puhul tegu just üldise maksekohustuse kehtestamisega, kuna määruses ette antud summa ei kujune arendaja põhjendatud kuluosa väljaselgitamise tulemusena n.ö menetlemise käigus.

10. Kuivõrd kohustuse sisu, maksetähtaeg ja määr tulenevad juba määrusest, ei võimlada see enam tasu üle sisulist ja juhtumipõhist kokkulepet, nagu eeldaks PlanS § 131 rakendamine. . Keila määruse § 3 seobki lepinguliste kohustuste võtmise ja täitmise planeerimis- ning ehitusmenetluse tulemustega. Samuti ei muuda makset õiguspäraseks § 6 lõikes 2 ette nähtud võimalus suunata laekuv raha konkreetse taristuobjekti ehitamiseks. Rahalise kohustuse seaduslik alus ning põhjendatud suurus peavad olema olemas selle võtmise ajal ja raha hilisem sihtotstarbeline kasutamine ei saa neid asendada.

Märgime, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on kohalikele omavalitsuste üksustele üldise avalik-õigusliku sotsiaaltaristu tasu kehtestamise õiguse andmiseks küll ette valmistanud seaduseelnõu[4], 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 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.

11. Ministeeriumi hinnangul jääb linnale võimalus sõlmida detailplaneeringu menetluse faasis PlanS § 131 kohaseid rajatiste väljaehitamise ja kulude kandmise kokkuleppeid, samuti HMS § 53 lg 2 p-de 2 ja 3 ning § 98 lg 1 alusel sotsiaalse taristu rahastamise kokkuleppeid[5]. Seejuures peab linnal ilma arendaja panuseta säilima õiguspärane võimalus planeeringu suhtes keelduva otsuse tegemiseks. Arvesse tuleb võtta üksnes planeeringust lähtuvaid mõjusid ja detailplaneeringu menetlusest keeldumine ei tohiks praktikas kujuneda omavalitsuse tulubaasi piisavuse tõendamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Hendrik Johannes Terras
Regionaal- ja põllumajandusminister

Teadmiseks:

Riigikohus
Riigikantselei

[4] 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.
[5] Selle võimaluse olemasolu on kinnitanud ka Riigikohus otsuse nr 5-24-34 p 49.

Martin Kulp
5885 1442 martin.kulp@agri.ee