



Õiguskantsler

Värner Lootsmann  
Loksa Linnavalitsus  
linn@loksa.ee

Meie 05.05.2026 nr 6-12/260943/2603770

### **Ettepanek viia Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023 määrus nr 3 kooskõlla põhiseadusega**

Austatud linnapea

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen ettepaneku viia Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023 määrus nr 3 „Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord“ kooskõlla põhiseadusega. Põhiseadusega ei ole kooskõlas määruse § 2 punktid 2–4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6.

Määrus on põhiseadusega vastuolus osas, milles see võimaldab linnal panna detailplaneeringust huvitatud isikule kohustusi planeeringumenetluse väliselt ja ulatuses, mida seadus ette ei näe. Määrus käsitleb detailplaneeringuna ka projekteerimistingimusi, hõlmab linnale vajalike hoonete ehitamise rahastamist ning sätestab, et arendajad peavad maksma ühetaolist 6500 euro suurust sotsiaalse infrastruktuuri tasu iga ehitatava elamuühiku<sup>1</sup> kohta. Taristutasu maksmine ja suurus ei sõltu sellest, kas ja kui palju arenduse elluviimine suurendab linna kohustusi.

Volitusnormi ületamise tõttu on määrus vastuolus PS §-s 3 ja § 154 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega. Ühtse 6500 euro suuruse tasu kehtestamisega on eiratud PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenevat nõuet, et avalik-õigusliku tasu või kohaliku maksu saab kehtestada vaid seaduse alusel.

Määruses on kirjas, et planeeringust huvitatud isik peab võtma kohustuse rahastada linna teenuste osutamiseks vajalike hoonete ehitamist. Sellise nõudega on seadusliku aluseta piiratud ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Piirang väljendub selles, et linn ei algata ega kehtesta planeeringut, kui planeeringust huvitatud isik ei nõustu linna seatud tingimustega halduslepingut sõlmima. Kui planeeringust huvitatud isik, olles sundolukorras, nõustub halduslepingu sõlmima, peab ta planeeringu elluviimiseks tegema suuremaid kulutusi, sest ta peab kandma ka halduslepingu täitmise kulud. Taoline kulu tõstab omakorda kinnisvara hinda. Kõik see piirab isikute põhiõigusi.

Määrusega kehtestatud reeglistiku kohaselt peab planeeringust huvitatud isik võtma rahalisi kohustusi muu hulgas sotsiaalse taristu arendamiseks. Kuigi probleem, mida määrusega püütakse

---

<sup>1</sup> Elamuühiku all mõistetakse määruse kohaselt üksikelamut või korterit, sh kaksikelamu korterit, ridaelamu korterit ja korterelamu korterit.

lahendada, on arusaadav<sup>2</sup> ja riik on teadvustanud vajadust<sup>3</sup> seadust muuta, ei ole linnal õigust praegu selliste nõuetega määrust kehtestada.

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

## **I. Seadusliku aluse puudumine ja volitusnormi piiride ületamine**

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

Linnal on õigus anda kohaliku elu küsimuste lahendamisel määruisi volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lg 2), kuid üksnes juhul, kui seaduses volitusnorm puudub. Praegusel juhul on seaduses volitusnorm olemas, kuid see ei anna õigust kehtestada selliseid piiranguid, nagu on sätestatud linnavalitsuse määruises (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p 39).

Määrus on kehtestatud [planeerimiseseaduse](#) (PlanS) § 131 lõike 2<sup>1</sup> alusel, mis võimaldab kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamises ja või nende ehitamise kulude kandmises kokkuleppimise korra. Volitusnormis on loetletud ka tingimused, milles kokkuleppimise kohta võib määruse kehtestada. Need tingimused ei hõlma üldist taristutasu.

PlanS § 131 lõige 2<sup>1</sup> võimaldab kehtestada detailplaneeringu menetluse raames planeeringust huvitatud isikuga halduslepingus kokkuleppimise korra. See haldusleping võib käsitleda rajatiste ehitamist ja nende rahastamist. Ehitised jaotuvad hooneteks ja rajatisteks ([ehituseseadustiku](#) (EhS) § 3 lg 2). Hoonete ehitamist või nende ehitamise rahastamiseks lepingu sõlmimist see volitusnorm ei hõlma.

Halduslepingu esemeks saavad olla PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatised: tee ja sellega seotud rajatised, haljastus ja muud tehnorajatised. Need rajatised võivad asuda planeeringualal ja olla planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud. Samuti võivad need rajatised asuda väljaspool planeeringuala, kuid olla planeeringulahenduse elluviimisega funktsionaalselt seotud.

PlanS § 131 lõike 2<sup>1</sup> alusel antav määrus kehtib ainult detailplaneeringu menetluse kohta, seda ei saa rakendada projekteerimistingimuste menetluses.

PlanS § 131 lõike 2<sup>1</sup> sissejuhatavas lauseosas sätestatud eesmärkide üheaegne täitmine võib olla keeruline. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleks kõigilt arendajatelt nõuda ühesugust panust, kuid proportsionaalsuse põhimõtte järgi tuleks nõutav panus iga kord välja selgitada, et see oleks põhjuslikult seotud taotletava ehitusõigusega. PlanS § 131 lõige 2<sup>1</sup> ei anna õigust kehtestada ühtset tasu.

PlanS § 131 lõike 2<sup>1</sup> volitusnormi ulatust ei saa avardada kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale tuginedes. PlanS §-de 128 ja 129 alusel võib linn keelduda detailplaneeringut algatamast, lõpetada detailplaneeringu koostamise ja jätta planeering kehtestamata näiteks siis, kui planeeringu elluviimine suurendaks kohaliku omavalitsuse kohustusi, mille täitmiseks tal pole raha.

Riigikohus on leidnud, et planeeringu algatamisest või kehtestamisest keeldumise asemel võib linn sõlmida planeeringust huvitatud isikuga halduslepingu, millega isik nõustub maksma linnale

<sup>2</sup> Vt näiteks õiguskantsleri [arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34](#).

<sup>3</sup> 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](#)).

lepingus kokkulepitud summa (vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)). See lahenduskäik tugineb võimalusele anda haldusakt kõrvaltingimusega, kui muidu tuleks haldusakti andmisest keelduda, ja võimalusele sõlmida haldusleping haldusakti andmise asemel.

Kõrvaltingimusega haldusakti ja ka halduslepingu sõlmimise otsust peab igal juhul kaalutlema ja põhjendama. Niisiis tuleb linnal põhjendada, kuidas planeeringuga kavandatav suurendab linna kohustusi ja seda, et linnal ei jätku nende kohustuste täitmiseks raha või miks ei ole linnal otstarbekas kanda neid kulusid. Põhjendamisel tuleb esitada detailne kuluarvestus (RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6](#), p 42, RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p-d 54-60). Sellega, et linn on kehtestanud määrusega ühtse tasu, ei ole see tasu üksikjuhtumi põhiselt põhjendatud.

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

## **II. Põhiseadusega vastuolus olevad sätted määruses**

Esitan ülevaate määruse sätetest, mis on põhiseadusega vastuolus. Kuna määrus on tervik, vajab see tervikuna ülevaatamist ja muutmist.

### **Määruse § 2 punktid 2 ja 3**

Määruse § 2 punkti 2 kohaselt on määruses detailplaneeringu all mõeldud ka PlanS § 125 lõikes 5 ja EhS §-s 27 nimetatud projekteerimistingimusi. Selle punktiga seondub ka määruse § 2 punkt 3, milles käsitletakse arendusalana muu hulgas ala, millele taotletakse projekteerimistingimusi.

Selliselt on linn laiendanud määruse kohaldamisala. PlanS § 131 lõike 2<sup>1</sup> alusel saab kehtestada määruse vaid detailplaneeringu menetluses halduslepingu sõlmimise kohta. Seega ületavad need sätted volitusnormi piire ning on vastuolus seaduslikkuse põhimõttega.

Projekteerimistingimuste menetluse reeglid on sätestatud EhS 3. peatükis ning need ei võimalda keelduda projekteerimistingimuste andmisest selle tõttu, et linnale kaasneks kohustusi, mida ta ei suudaks täita või mille täitmine oleks ebaotstarbekas.

Huvitatud isikuga ei saa projekteerimistingimuste menetluses sõlmida halduslepingut, millega viimane võtab endale kohustuse osaleda avaliku ehitise rajamises (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6](#), p-d 44-50).

### **Määruse § 2 punkt 4**

Määruse § 2 punkti 4 järgi loetakse avalikult kasutatavaks taristuks muu hulgas sotsiaalse infrastruktuuri ehitised, nagu näiteks laste mänguväljakud, lasteaiad, koolimajad, samuti kohalikule kogukonnale mõeldud ehitised, nagu näiteks kogunemishooned, terviserajad jms.

Selliselt on linn ületanud PlanS § 131 lõikes 2<sup>1</sup> sätestatud volitusnormi piire ja kehtestanud määruse seaduses lubatust laiemal kohaldamisalal. Seadus lubab määrusega reguleerida üksnes sellise halduslepingu sõlmimist, milles käsitletakse rajatise, mis on planeeringukohased, planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja sellega funktsionaalselt seotud (ehk PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud).

PlanS § 131 lõikes 2<sup>1</sup> sätestatud volitusnorm ei võimalda kehtestada määrust, milles käsitletakse sotsiaalse infrastruktuuri hoonete ehitamist või nende ehitamise rahastamist.

### **Määruse § 3 lõige 3 ja lõige 9**

Määruse § 3 lõikes 3 on sätestatud, et linn võib huvitatud isikult nõuda taristutasu ka nende ehitiste rahastamiseks, mis on ette nähtud linna eelarves või arengukavas.

Määruse § 3 lõige 9 sätestab, et sotsiaalse taristu tasu on 6500 eurot elamuühiku kohta ja tasu võetakse alates kolmandast elamuühikust. Kui kavas on ehitada kolm või rohkem elamuühikut, arvestatakse tasu esimesest elamuühikust.

Linnal pole volitust kehtestada määrusega sotsiaalse taristu tasu. Kuigi Riigikohtu hinnangul (otsus asjas nr 5-24-34) on võimalik linnal arendajaga sotsiaalse taristu tasus kokku leppida, ei tähenda see, et linn võib sellise tasu kehtestada määrusega.

Määruses sätestatuna sarnaneb selline tasu kohaliku maksuga PS § 157 lõike 2 tähenduses või muu avalik-õigusliku tasuga PS § 113 tähenduses. Seda seisukohta toetab ka määruse § 3 lõikes 3 sätestatu, millest jäeldub, et seda tasu võidakse nõuda isegi siis, kui avalikult kasutatava ehitise ehitamiseks on linnaeelarves raha olemas või kui ehitamine on ette nähtud arengukavas. PS § 157 lõige 2 ja § 113 näevad ette, sellise tasu või maksu võib kehtestada vaid seadusega ja seaduse alusel. Riigikogu pole selliseid reegleid seadusega kehtestanud.

Tuleb möönda, et kui tasud on kehtestatud määrusega, on sellel mõned praktilised eelised. Arendajale on linna esitatavad nõudmised ettenähtavad ja see võib hõlbustada detailplaneeringu menetlust. Kui linna nõudmised on määruses kirjas, pole detailplaneeringu menetluses vaja enam nende üle vaielda ega neid põhjendada. Samas on linn nõnda piiranud enda kaalutlusõigust. Kehtiv õigus ei võimalda siiski sellist tasu määrusega kehtestada.

Arvestades määruse § 3 lõikes 12, § 5 lõikes 9 ja §-s 6 sätestatud koosmõju, ei ole halduslepingu sõlmimine planeeringust huvitatud isiku vabatahtlik otsus. Neist sätetest jäeldub, et kui huvitatud isik lepingut ei sõlmi või lepingus kehtestatud tingimusi ei täida, võib linn jätta detailplaneeringu kehtestamata. Nii on huvitatud isik lepingulistest läbirääkimistes ebavõrdses olukorras, sest linn on jõupositsioonil ning saab lepingu tingimusi määrata sisuliselt ühepoolset. Halduslepingu üks tingimus on ilmselt ka määruse § 3 lõikes 9 sätestatud tasu maksmine.

## **Määruse § 6**

Määruse § 6 lõikes 1 on öeldud, et kui huvitatud isik ei sõlmi taristu ehitamise või selle rahastamise lepingut, keeldub linn detailplaneeringu kehtestamisest PlanS § 129 lõike 1 punkti 1 alusel.

Määruse § 6 lõike 2 järgi tuleb haldusleping sõlmida tingimusega, et kui huvitatud isik ei täida lepingulisi kohustusi tähtajaks, võib linn tunnistada detailplaneeringu kehtetuks või keelduda planeeringualal ehitusluba andmast või ehitusteatist aktsepteerimast.

Neis sätetes on antud menetluslikud suunised, mis ei ole määruse avarat kohaldamisala silmas pidades läbinisti õiguspärased ega soosi õiguspäraseid otsuseid. Nagu eelnevalt selgitatud, ületab määrus volitusnormi piire, kuna näeb ette halduslepingu sõlmimise ka sotsiaalse taristu hoonete rajamiseks ning ühtse tasu maksmise ja käsitleb detailplaneeringuna ka projekteerimistingimusi.

Seadus lubab jätta detailplaneeringu kehtestamata ja detailplaneeringu ka kehtetuks tunnistada – need on kaalutlusotsused. Määrusega on seda võimalust aga sisustatud avaramalt, kui seadus lubab. Nii võib juhtuda, et seaduslikkuse põhimõttega vastuolus olevad sätted määruses suunavad linna rakenduspraktikat.

PlanS § 129 lõike 1 punktis 1 ja § 131 lõikes 6 sätestatud tagajärgi saab siduda vaid õiguspärase halduslepinguga, see tähendab eelkõige kooskõlas PlanS § 131 lõigetega 1 ja 2. Kui leping hõlmab ka sotsiaalse taristu hoonete või näeb ette ühetaolise taristutasu, milleks puudub seaduslik alus, ei saa lepingu sõlmimata või täitmata jätmist käsitada õiguspärase alusena lõpetada planeeringu koostamine või keelduda ehitus- ja kasutusluba andmast.

Seadus näeb ette, et detailplaneeringu koostamise võib lõpetada, kui on selgunud asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus või kui huvitatud isik keeldub

detailplaneeringukohaste ehitiste ehitamise üleandmiseks halduslepingut sõlmimast (PlanS § 129 lg 1 p 1).

Detailplaneeringu koostamise lõpetamine on kaalutusotsus, mida tuleb põhjendada seadusele tuginedes. Määruse § 6 võib seaduse sisustamisel osutada eksitavaks. Pelgalt määrusele tuginedes ei saa täita põhjendamise kohustust.

Kui huvitatud isik keeldub näiteks taristutasu maksmast või sõlmimast lepingut, mis ületab PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 seatud piire, ei tähenda see, et planeeringut pole võimalik ellu viia. Määruse § 6 lõikes 1 on tõenäoliselt mõeldud olukorda, kui planeeringu elluviimine tooks kaasa linna kohustuste suurenemise sedavõrd, et need käivad linnale üle jõu või ei tundu õiglased, sealhulgas kui linn arvestab erinevate arenduste kumulatiivset mõju. See pole aga planeeringu elluviimise küsimus: planeeringulahenduses ette nähtud ehitisi saab ehitada ja kasutusele võtta olenemata sellest, kuidas linn suudab täita oma kohustusi ja pakkuda teenuseid. Peale selle on PlanS § 129 lõike 1 punktis 1 mainitud kitsalt planeeringukohaste ehitiste ehitamise üleandmiseks sõlmitavat lepingut. Need saavad olla planeeringualal olevad ehitised, näiteks avalikult kasutatav tee, mille planeeringust huvitatud isik peaks niikuinii ehitama (vt nt PlanS § 131 lg 3 sätestatut).

PlanS § 131 lõige 6 lubab detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha, et detailplaneeringu võib kehtetuks tunnistada või keelduda planeeringualal ehitusluba andmast, kui huvitatud isik on PlanS § 131 lõikes 2 mainitud kohustused tähtajaks täitmata jätnud.

Määruse § 6 lõikest 2 järeldeb, et detailplaneeringu võib kehtetuks tunnistada ka siis, kui selline tingimus on halduslepingusse lisatud, kuid huvitatud isik ei täida lepingut tähtajaks. See on vastuolus PlanS § 131 lõikega 6.

Määruse § 6 lõige 2 justkui sätestab uue õigusliku aluse ehitusloa andmisest keeldumiseks ja ehitusteatisest vastuvõtmisest keeldumiseks. Ehitusseadustikus pole selliseid õiguslikke aluseid sätestatud. Haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumiseks peab olema seaduslik alus.

### **III. Muud probleemsed sätted**

#### **Määruse § 1 lõige 3**

Määruse § 1 lõikes 3 on sätestatud, et võimaliku vastuolu korral riigi õigusaktidega lähtutakse riigi õigusaktist. See säte ei taga siiski määruse kooskõla põhiseadusega ega võta linnalt kohustust viia määrus põhiseadusega kooskõlla.

Määruse § 1 lõige 3 on vastuolus õigusselguse ja õiguskindluse põhimõttega, see on sellisena üleliigne ja tekitab segadust. Selline norm ei taga, et linn rakendab määrust kooskõlas põhiseadusega ja jätab põhiseadusega vastuolus oleva rakendamata. Määrust rakendav linnaametnik ei pruugi võimalikku vastuolu ka ära tunda. Peale selle pole määrust rakendaval ametnikul volitust jätta kehtiv määrus rakendamata pelgalt selle tõttu, et mõni säte tundub seadusega vastuolus olevat – määrus kehtib senikaua, kui seda muudetakse või see kehtetuks tunnistatakse.

#### **Määruse § 2 punkt 6**

Määruse § 2 punkt 6 sätestab, et avalikult kasutatava taristu tasu on rahasumma, mida huvitatud isik maksab avalikult kasutatava taristu ehitamise eest. Avalikult kasutatav tasu võib koosneda mitmest muust tasust, nagu näiteks sotsiaalse infrastruktuuri tasust, maaparandussüsteemide tasust, sade- ja pinnaseveetasust jms.

Seda sätet võib tõlgendada väga avaralt ja õigusselgusetult. Säte käsib taristutasu erinevate tasude kogumina ning nimetab muu hulgas sotsiaalse infrastruktuuri tasu, maaparandussüsteemide

tasu ning sade- ja pinnasevee taristu tasu. Seejuures ei ole need tasud loetletud ammendavalt, neid võib justkui veel olla. Selline sõnastus ei võimalda selgelt aru saada, milliseid kulusi võib linn huvitatud isikult nõuda.

Sätte teises lauses on loetletud mitmeid tasusid, mille kehtestamine ei pruugi olla õiguspärane (sotsiaalse infrastruktuuri tasu) või mille puhul võib muus õigusaktis olla kehtestatud teistsugune kulude arvestamise ja maksmise lahendus (näiteks sade- ja pinnaseveetasu võib teatud tingimustel pidada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasuks).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407  
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee