



Õiguskantsler

Ahti Noor  
Keila Linnavolikogu  
klv@keila.ee

Meie 04.05.2026 nr 6-11/260945/2603704

## **Ettepanek viia Keila Linnavolikogu 28.02.2023 määrus nr 7 kooskõlla põhiseadusega**

Austatud volikogu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen ettepaneku viia Keila Linnavolikogu 28.02.2023 määrus nr 7 „Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise või väljaehitamise seotud kulude kandmise kord Keila linnas“ kooskõlla põhiseadusega. Põhiseadusega on vastuolus määruse § 6.

Määruse § 6 järgi tuleb detailplaneeringust huvitatud isikul maksta linnale taristutasu ühe aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist. Tasu suurus ühe elamuühiku<sup>1</sup> kohta on 4000 eurot ja üldplaneeringut muutva detailplaneeringu korral 10 000 eurot. Taristutasu maksmine ja suurus ei sõltu sellest, kas ja kui palju arenduse elluviimine suurendab linna kohustusi.

Määrus kujundab taristutasu kohustusliku üldise rahalise kohustusena. Kui detailplaneeringust huvitatud isik ei nõustu sõlmima halduslepingut, milles on taristutasu maksmise tingimus, võib linn keelduda detailplaneeringut kehtestamast. Kuna § 6 järgi on taristutasu halduslepingu tingimus, võib järeldada, et kui taristutasu jäetakse maksmata, võib linn keelduda (määruse § 3 lõigete 3 ja 4 järgi) ehitus- ja kasutusluba andmast ning tunnistada detailplaneeringu kehtetuks.

Sellise tasu kehtestamiseks määrusega puudub seaduse volitus. Seetõttu on määruse § 6 vastuolus PS §-s 3 ja § 154 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega. PlanS § 131 lõige 2<sup>1</sup> võimaldab kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja sellega seotud kulude kandmise korra. Määruse § 6 läheb sellest kaugemale, sest ei käsitle rajatiste ehitamise otseseid kulusid, vaid kehtestab taristutasu muu hulgas ka olemasoleva taristu kasutamise eest ja täpsemalt määratlemata kaudsete kulude katmiseks.

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 kehtivas õiguses ei ole.

Sellega, et detailplaneeringust huvitatud isik peab täitma linna määratud rahalisi kohustusi, mida seadus ette ei näe, piiratakse seadusliku aluseta isiku ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja

---

<sup>1</sup> Elamuühiku all mõistetakse määruse § 6 lõike 3 järgi ehituslikult eraldiseisvat ühe leibkonna elamiseks mõeldud hoonet või ruumide kooslust hoones, näiteks üksikelamu puhul kogu üksikelamut, korterelamu puhul korterit, ridaelamu puhul ridaelamuboksi.

omandipõhiõigust (PS § 32). Piirang väljendub selles, et detailplaneeringu elluviimine muutub kulukamaks, sest sellele lisandub taristutasu. Põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas.

Kuigi probleem, mida määrusega püütakse lahendada, on arusaadav<sup>2</sup> ja riik on teadvustanud vajadust<sup>3</sup> seadust muuta, ei ole linnal praegu õigust taristutasu kehtestada.

Samas on määrusega ühtse tasu kehtestamisel ka eeliseid: kui planeeringust huvitatud isikule on linna nõuded ette teada, ei pea linn 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 linnal 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 tohib 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 ainult sel 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 [planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 131 lõike 2<sup>1</sup> alusel. See volitusnorm võimaldab linnal kehtestada üksnes detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja või nende ehitamise kulude kandmise korra. Volitusnormis on loetletud ka tingimused, milles kokku leppimise kohta võib määruse kehtestada. Need tingimused ei hõlma üldist taristutasu.

PlanS § 131 lõike 2<sup>1</sup> volitusnormi ulatust ei saa avardada kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale tuginedes. PlanS §-de 128 ja 129 alusel võib kohalik omavalitsus keelduda detailplaneeringut algatamast, lõpetada detailplaneeringu koostamise ja jätta planeeringu 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 sõlmida planeeringust huvitatud isikuga halduslepingu, millega isik nõustub maksma linnale lepingus kokkulepitud summa või panustama samas väärtuses muuga (näiteks andma tasuta 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 linnal põhjendada, kuidas planeeringuga kavandatav suurendab linna

<sup>2</sup> Vt näiteks õiguskantsleri arvamust 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).

kohustusi ja seda, et linnal ei jätku nende kohustuste täitmiseks raha. Põhjendamisel tuleb esitada üksikasjalik kuluarvestus (RKPJKo18.12.2025, [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).

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. Taristutasu

Määruse § 6 lõige 1 näeb ette, et detailplaneeringust huvitatud isik peab maksma linnale taristutasu ühe aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist. Lõike 2 järgi mõistetakse taristutasu all eelkõige kaudseid kulusid, mis on seotud juba olemasoleva taristu – näiteks teede, tänavavalgustuse, sademeveesüsteemide, mänguväljakute, spordirajatiste, haljasalade jm – kasutamisega. Lõiked 3 ja 4 seavad tasu alampiiriks neli elamuühikut ja määravad tasu suuruseks 4000 eurot või 10 000 eurot elamuühiku kohta.

Seadus ei anna linnale 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 linn peab sellise tingimusega halduslepingu sõlmimisel iga kord veenvalt ja üksikasjalikult põhjendama, kuidas linna kohustused planeeringulahenduse elluviimisel suureneksid ning et nende kohustuste täitmiseks pole linnal piisavalt raha. Siiski on kaheldav, kas see tasu saab sellisel juhul alati olla 4000 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 6 sätestatud taristutasu ei saa käsitada halduslepingu tingimusena, mis on linna rakenduspraktika suunamise huvides kehtestatud ühtse tasuna. Määruses on sätestatud tasu suurus, tasu maksmise 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 § 6 tasu eesmärki on kirjeldatud kui tasu olemasoleva taristu eest, võib seda mõista kui püüet tagada võrdne kohtlemine olukorras, kus selle taristu on ehitanud varasemad arendajad. Määrus ei toeta siiski seda järeldust.

Ka määruse vastuvõtmise arutelus ei põhjendatud taristutasu suurust konkreetsete detailplaneeringute mõju ega kulupõhise metoodikaga. Linnavolikogu 13.12.2022 istungi [protokollis](#) on taristutasu põhjendatud vaid sellega, et sarnaseid taristutasusid rakendavad kiiresti arenevad omavalitsused (nt Viimsi vald) ning et sellise tasu võtmine on õigustatud ka Keilas.

## III. Muud tähelepanekud

Määruse § 2 lõike 5 teise lause järgi on arendaja poolt lepingu täitmise võimatus aluseks vastava detailplaneeringu algatamise otsuse kehtetuks tunnistamiseks.

See lause on eksitav. Riigikohus on detailplaneeringu algatamist seni käsitlenud menetlustoiminguna (vt RKHKo 11.10.2018, [3-17-2132](#), p 8). Juba algatatud detailplaneeringu koostamise saab lõpetada nii, nagu on sätestatud PlanS §-s 129. See tähendab, et algatamise otsust (ehk menetlustoimingut) ei saa kehtetuks tunnistada.

Määruse § 3 lõike 3 järgi on linnal õigus jätta detailplaneering kehtestamata, kui arendaja ei nõustu sõlmima halduslepingut. Määruse § 3 lõike 4 järgi on linnal õigus keelduda ehitus- ja kasutusloa andmisest, kui arendaja pole täitnud oma lepingulisi kohustusi. Sellise halduslepingu üks tingimus on ka määruse § 6 järgi taristutasu. Sellest järeldub, et kui arendaja ei nõustu võtma taristutasu maksmise kohustust, võib linn jätta detailplaneeringu kehtestamata, ning kui arendaja jätab taristutasu maksmata, võidakse seda käsitada ehitus- ja kasutusloa andmisest keeldumise alusena.

Määruse § 3 lõigetes 3 ja 4 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 § 3 lõigetes 3 ja 4 sätestatud tagajärgi siduda üksnes selliste kohustustega, mille võtmiseks annab seadus aluse. Kui halduslepingu üks tingimus on määruse § 6 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 arendaja ei täida 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 määruse §-s 6 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 § 3 lõikes 4 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 keelduda, isegi kui kasutusloa andmisest keeldumise võimalus oleks sätestatud planeeringu kõrvaltingimusena. Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise