REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Liina Vahtras
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-5/2563-1

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi arvamus
põhiseaduslikkuse järelevalve
kohtuasjas nr 5-26-37

Austatud proua Vahtras

Täname võimaluse eest esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-26-37 regionaal- ja põllumajandusministri arvamus õiguskantsleri taotlusele tunnistada kehtetuks Jõelähtme Vallavolikogu 12. jaanuari 2023. a määruse nr 26 § 2 punktid 2–4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6 osas, milles need on seadusega vastuolus.

Asjaolud

1. Jõelähtme Vallavolikogu võttis 12. jaanuaril 2023. a vastu määruse nr 26 „Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord“ (edaspidi *määrus*). Määruse õiguslik alus on planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 131 lõige 2^1. Kord hõlmab taristu väljaehitamist, kulude kandmist, lepingute sõlmimist ja kohustuste täitmise tagamist.

2. Õiguskantsler tegi 14. aprillil 2026. a vallavolikogule ettepaneku viia määrus põhiseadusega kooskõlla. Vallavolikogu ei nõustunud 20. mail 2026. a kirjas ettepaneku põhiliste järeldustega, tuginedes muu hulgas planeerimisautonoomiale ja lepingulisele rahastamisele.

3. Õiguskantsler esitas 1. oktoobril 2026. a Riigikohtule taotluse, mis on menetluses käesoleva asjana nr 5-26-37. Õiguskantsler märgib, et üksikjuhtumi halduslepingu sõlmimise võimalus ei anna siiski vallale õigust kehtestada üldaktina määrust, millega vald määrab ühetaoliselt halduslepingu tingimusena rahalise kohustuse tasumise.

4. Riigikohus palus anda õiguskantsleri taotluse osas arvamuse teiste hulgas Vabariigi Valitsusel hiljemalt 10. novembriks. Vabariigi Valitsus suunas arvamuse andmise 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 on täidetud asja menetlemise formaalsed eeldused. Õiguskantsler on teinud vallavolikogule põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 142 lõikes 1 ette nähtud ettepaneku, sätestatud tähtaeg on möödunud ning vaidlustatud säte on hetkel kehtiv.

6. Kokkuvõtvalt nõustub ministeerium õiguskantsleriga, et määruse § 3 lõikes 9 sätestatud üldisel sotsiaalse infrastruktuuri tasul puudub seaduslik alus ning säte on vastuolus põhiseadusega. Samuti tuleb kõrvaldada teiste vaidlustatud sätete toime osas, milles need laiendavad PlanS § 131 alusel kehtestatavad kohustused projekteerimistingimuste menetlusele ja seaduse volitusega hõlmamata ehitistele või seovad seadusliku aluseta kohustustega ehitusõigust piiravaid tagajärgi. Valla eesmärk tagada uutele elanikele vajalikud teenused ning vältida seniste elanike põhjendamatut lisakoormust on mõistetav, kuid on kuni üldise tasu seadusliku aluse puudumiseni saavutatav läbi arendajaga sõlmitavate kokkulepete. Õiguskantsleri seisukohad lähtuvad ja on kooskõlas Riigikohtu 19. juuni 2025 otsuses nr 5-24-34[1], kui ka 18.12.2025 otsuses nr 5-25-6[2] tehtud järeldustega.

7. PS § 3 lõige 1 ja § 154 lõige 1 seovad omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõudega. Ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust piirava rahalise kohustuse kehtestamiseks on vaja seaduslikku alust. Üldise avalik-õigusliku rahalise kohustuse puhul tuleneb see nõue PS §-st 113 ning kohaliku maksu puhul lisaks PS § 157 lõikest 2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 ega kohalike maksude seaduse § 5 üldist taristu- või arendustasu ette ei näe. PlanS § 131 lõige 2^1 volitab küll reguleerima selles paragrahvis nimetatud rajatiste väljaehitamise ja kulude kandmise kokkuleppeid ja kehtestama ka rajatiste väljaehitamise ning väljaehitamisega seotud kulude kandmise korra, kuid see ei asendada puuduvat volitust kehtestada määrusega üldised rahastamispõhimõtted sotsiaalsele taristule.

Jõelähtme määruse § 3 lõige 9 määrab tasuks 6500 eurot elamuühiku kohta. Vähemalt kolme elamuühiku kavandamisel arvestatakse tasu esimesest elamuühikust, mistõttu kolme elamuühikuga arenduse puhul on summa 19 500 eurot. Makse suuruse määrab ühikumäär, mitte konkreetse sotsiaaltaristu investeeringu põhjendatud kulude jaotus. Määruse § 3 lõikes 11 ette nähtud erand, mille kohaselt piisava olemasoleva taristu korral lepingut ei sõlmita, ei muuda tasumäära kulupõhiseks nendel juhtudel, kui lepingu sõlmimise vajadus tekib. Samuti ei taga üldine kulude arvutamise kord §-s 4 iseenesest § 3 lõikes 9 kindlaks määratud summa vastavust arendaja õiglasele kuluosale.

Ministeeriumi hinnangul ei oma seadusliku aluse puudumise vaatest tähtsust, kas maksekohustus tekib alles halduslepingus. Määrus määrab ette tasu rakendumise tingimused ja suuruse ning § 6 seob lepingu sõlmimata või täitmata jätmise arendaja jaoks ebasoodsate tagajärgedega.

8. Menetluse käigus koostatav mõjuanalüüs võib aidata hinnata rahvastiku kasvu eelarvelist mõju ja kavandada haridusvõrku. Ministeeriumi hinnangul ei saa aga pere pikaajalist netomõju valla eelarvele samastada konkreetse arenduse tõttu vajaliku kooli või lasteaia ehitamise kuluga. Analüüsis kasutatud 14-aastane arvestus hõlmab lisaks ehituskulule ka haridusasutuste ülalpidamiskulusid ning maksutulu. See ei anna iseseisvat alust nõuda iga tasu alla kuuluva elamuühiku eest kindlaks määratud tasusummast. Paraku ei asenda ka täpsem mõjuanalüüs üldise tasu kehtestamiseks vajalikku seaduslikku alust.

9. Määruse § 2 punktid 2 ja 3 laiendavad korra PlanS § 125 lõike 5 ning ehitusseadustiku

[1] Leitav: Lahendid
[2] Leitav: Lahendid

(edaspidi *EhS*) § 27 alusel antavatele projekteerimistingimustele. Kuid riigikohtu 18. detsembri 2025. a otsuse nr 5-25-6 punktis 40 nentis kohus, et PlanS § 131 lõigete 2 ja 2^1 kehtivusala on piiratud detailplaneeringumenetlusega. Seega ei või vald määrusega laiendada seda volitust teisele menetlusele. Ka varem kehtestatud detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega ei anna iseseisvat alust nõuda üldist sotsiaaltaristu tasu. Projekteerimistingimuste andmisest keeldumine peab põhinema EhS §-s 32 ette nähtud alusel. Valla üldine rahastamisvajadus ega arendaja soovimatus tasuda määruses sätestatud makset ei ole selline alus.

10. Sama seadusliku aluse probleem esineb ka määruse § 2 punktis 4, mis hõlmab muu hulgas lasteaia- ja koolihooneid ning § 3 lõike 3 puhul, mis võimaldab panna nende rajamise või rahastamise kohustuse arendajale. Ministeeriumi hinnangul ületab selliste väliste kohustuste määrusega reguleerimine PlanS § 131 lõike 2^1 volituse piire. Ühtlasi ei saa ka määruse § 2 punkt 6 või § 6 olla iseseisev õiguslik alus määruses nimetatud taristutasude nõudmiseks.

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 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 vallale võimalus sõlmida detailplaneeringu menetluse faasis PlanS § 131 kohaseid rajatiste väljaehitamise ja kulude kandmise kokkuleppeid[4]. Seejuures peab vallal ilma arendaja panuseta säilima õiguspärane võimalus planeeringu suhtes keelduva otsuse tegemiseks. . Riigikohus rõhutas otsuse 5-24-34 punktis 43, et detailplaneeringu algatamisest vms keeldumise korral ei saa tugineda rahalistele raskustele üldsõnaliselt, vaid see peab rajanema kohaliku omavalitsuse üksuse teadmuspõhistel analüüsidel. Ministeerium mõistab seda nii, et see ei tähenda tulubaasi piisavuse hindamist, vaid pigem tõendatavat põhjendust, miks ei ole arendusega kaasnev täiendav kulu KOVi teiste ülesannete ja investeerimisvajaduste valguses otstarbekas või proportsionaalne. Ministeeriumi seisukohta toetab sama kohtulahendi punkti järgmine lause: „*Kui omavalitsusüksusel puudub kindel teave lisanduvate elanike ja kaasnevate kulude kohta, tuleb kulusid prognoosida ligikaudselt, arvestades tõenäolisi arenguid*.“.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Hendrik Johannes Terras
Regionaal- ja põllumajandusminister

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

Teadmiseks:

Riigikohus
Riigikantselei

Martin Kulp
5885 1442 martin.kulp@agri.ee