REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Liina Vahtras
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-5/2632-1

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi arvamus
põhiseaduslikkuse järelevalve
kohtuasjas nr 5-26-40

Austatud proua Vahtras

Täname võimaluse eest esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-26-40 regionaal- ja põllumajandusministri arvamus õiguskantsleri taotlusele tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 2 punkt 3 taotluses nimetatud ulatuses, § 4 lõiked 2–4, § 5, § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-d 16 ja 17.

Asjaolud

1. Tallinna Linnavolikogu võttis 15. detsembril 2022. a vastu määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ koos § 2 punkt 3, § 4 lõiked 2–4, § 5, § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-dega 16 ja 17 (edaspidi *määrus*). Määrus jõustus 20. detsembril 2022. a ja seda muudeti 13. septembril 2025. a jõustunud redaktsioonis. Määrus reguleerib avalike ehitiste ehitamist ja rahastamist ning näeb ette arendaja kaasrahastamise summa arvutamise valemi. Määruse õigusliku alusena on märgitud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõige 2 ja § 35 lõige 5 ning planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 131 lõiked 2, 2^1 ja 5.

2. Riigikohtu 18. detsembri 2025. a otsusega nr 5-25-6/10 tunnistati kehtetuks sama määruse § 18. Käesoleva asja esemeks on sätted, mis reguleerivad muu hulgas avaliku ehitise kaasrahastamist detailplaneeringu menetluses.

3. Õiguskantsler tegi 11. mail 2026. a linnavolikogule ettepaneku viia määrus põhiseadusega kooskõlla. Linnavolikogu vastas 15. juunil 2026. a, et määruse muutmise eelnõu on kavas koostada sügisel. Õiguskantsler esitas 7. oktoobril 2026. a Riigikohtule taotluse, mis on menetluses asjana nr 5-26-40. Õiguskantsler leiab, et üldise valemi põhjal üldaktiga rahalise kohustuse kehtestamiseks pole linnal seaduslikku alust.

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

5. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi *ministeerium*) hinnangul on täidetud asja menetlemise formaalsed eeldused. Õiguskantsler on teinud linnavolikogule põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 142 lõikes 1 ette nähtud ettepaneku, põhiseaduses sätestatud tähtaeg on möödunud ning praegu vaidlustatud sätted on hetkel kehtivad.

6. Kokkuvõtvalt nõustub ministeerium õiguskantsleriga, et PlanS § 131 lõige 2^1 ei anna alust kehtestada määrusega üldist rahastamiskohustust selles paragrahvis nimetamata avalike ehitiste, sealhulgas kooli- ja lasteaiahoonete ehitamiseks. PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue kehtib ka kohaliku omavalitsuse planeerimis- ja rahastamisotsustele. Üldise avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks nõuab seaduslikku alust PS § 113 ning kohaliku maksu puhul lisaks PS § 157 lõige 2. 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.

Märgime, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on kohalikele omavalitsuste üksustele üldise avalik-õigusliku sotsiaaltaristu tasu kehtestamise õiguse andmiseks küll ette valmistanud seaduseelnõu[1], 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.

7. Määruse § 4 lõige 2 seob rahastamise funktsionaalselt vajaliku avaliku ehitisega ja § 9 lõige 4 välistab lepingu sõlmimise juhul, kui vajalikud ehitised on olemas ning uute rajamine või olemasolevate rekonstrueerimine ei ole vajalik. Tallinna määruse § 5 lõiked 1 ja 2 sätestavad kaasrahastamise määra valemi kujul, mida võib käsitada avalik õigusliku tasu küsimisena[2]. Paragrahvi 4 lõige 3 käsitab valemi tulemust kaasrahastuse ülempiirina ja võimaldab arendaja tehtud ehitustööde maksumuse maha arvata. Valemis lähtutakse maa sihtotstarbe kordajast, ehitusõigusega määratud suurimast lubatud maapealsest brutopinnast, alushinnast 10 eurot ruutmeetri kohta ja ehitushinnaindeksi muutusest. Need näitajad kirjeldavad arenduse mahtu ning ajakohastavad rahalist määra, kuid ei tuvasta konkreetse arendusega kaasnevate või funktsionaalselt seotud avalike ehitiste väljaehitamise põhjendatud maksumust ega arendajale omistatavat osa sellest. Sama brutopinnaga arendused võivad põhjustada erineva avaliku taristu väljaehitamise vajaduse ning vajalik ehitis võib teenindada ka teisi arendusi ja seniseid elanikke. Kokkuvõtvalt on määruse regulatsioon ehitatud üles viisil, kus valem on etteantud rahastusnõude kujundamise alus, mille alusel on hiljem võimalik pidada poolte vahel

[1] 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.
[2] Vt määruse § 5 lg 1 ja 2. Leitav Riigi Teatajast: https://www.riigiteataja.ee/et/akt/410092025032

läbirääkimisi.

Meie hinnangul ei muuda konkreetsel juhul avalik õigusliku üldise tasu olemust asjaolu, et makse suurus kujuneb valemi tulemuse põhjal ega lahenda üldise rahastamiskohustuse kehtestamiseks puuduva volituse probleemi. Ka mistahes valemiga kujunev ülempiirist väiksem summa vajab iseseisvat õiguslikku alust ning peab suutma arvesse võtta menetluses oleva arendusega kaasneva avaliku taristu väljaehitamise põhjendatud kulusid ja kokkuleppeid, et mahtuda PlanS § 131 lõigete 2, 2^1 ja 5 raamidesse. Riigikohtu 19. juuni 2025. a otsuse nr 5-24-34 punktis 56^3 selgitanud, et kõrvaltingimuse või halduslepinguga saab nõuda huvitatud isikult vaid õiglast osa, mis peab olema määratud läbipaistval, arusaadaval ning kontrollitaval moel. Ministeeriumi hinnangul eeldab selle nõude täitmine rahastatava objekti, arendusest tingitud lisavajaduse ning kulude jaotuse sisulist põhjendamist konkreetses planeerimismenetluses. Võimalus teha erandeid või sõlmida teistsugune kokkulepe, väärib õiguslikult küll eraldi hindamist, kuid tõenäoliselt ei muuda seadusliku aluseta kehtestatud avalik õiguslikku tasu õiguspäraseks.

8. Õigusliku aluse puudumise küsimus on aktuaalne ka Tallinna määruse § 4 lõigete 2–4, § 5 ja § 9 lõigete 2 ja 3 ning § 16 lõike 1 osas, mis suunavad kehtestatud korra alusel lepinguid sõlmima. Arendaja jaoks ei ole selge, milline õiguslik tähendus üleüldse on temale esitatud valemisummal. Seetõttu nõustume õiguskantsleriga, et praeguse sätete sõnastuse järgi kujundatakse arendaja kohustus määruse üldise rahastamismäära kaudu, kus tegelikku kokkulepperuumi napib. Üldise, valemil põhineva, tasu kehtestamiseks puudub aga piisav seaduslik alus.

9. Täiendavalt peame oluliseks kommenteerida ka õiguskantsleri taotluse punktides 36 ja 37 toodud piisava rahaliste vahendite argumenti, seonduvalt KOV õigusega keelduda planeeringuga jätkamisel tema vaatest ebaotstarbekate kulude tõttu. Riigikohtu 19.06.2025 otsuse 5-24-34 punktis 41 olevat lauseosa „enda rahaliste vahendite ebapiisavust või planeeringuga kaasnevate kulude ebaotstarbekust“ tõlgendamisel tuleks meie hinnangul vältida järeldust, et kohalik omavalitsus peaks planeeringu menetlusega jätkamisel tõendama sisuliselt enda tulubaasi ebapiisavust. Selle tõendamise nõudmine oleks KOV jaoks juba teistpidi ebaproportsionaalselt koormav. Kogu KOV tulubaasi piisavusest lähtumine oleks sisuliselt ebaloogiline, sest arendus ja sellega kaasnev funktsionaalselt seotud avaliku taristu väljaehitamise vajalikkus on piiratud piirkondliku mõjuga. KOV tulubaasi saab hinnata ainult tervikuna, mitte KOV territooriumiosa kohta.

Kuigi Riigikohtu lahendi 5-25-6 punkt 42 mainib detailset kuluarvestust, ütleb 5-24-34 lahendi punkt 43, et kindla teabe puudumisel tuleb kulusid prognoosida ligikaudselt, tõenäoliste arengute põhjal[4]. Meie hinnangul on PlanS § 128 lg 2 p 3 planeeringu algatamisest keeldumiseks piisav, kui kohalik omavalitsus põhjendab veenvalt, mille suhtes on kulu ebaotstarbekas. Näiteks teenindatavate inimeste arvu, arenduse avaliku kasu, olemasoleva (sotsiaalse)taristu kasutamise, alternatiivsete lahenduste või teiste põhjendatud investeerimisvajaduste suhtes.

See tähendab, et probleemküsimus ei seisne mitte omavalitsuse raha piisavuses või vähesuses, vaid kas avaliku raha kasutamine just selle arenduse võimaldamiseks on või ei ole avalikes huvides põhjendatud. Näiteks võib väikese ja eraldiseisva elamuala teenindamiseks vaja minna väga kalli (sotsiaalse)taristu rajamist, samal ajal kui olemasoleva taristu lähedal saab elamuehitust võimaldada märksa väiksema avaliku kuluga.

---

[3] Leitav: Lahendid

[4] Riigikohtu lahendi 5-26-6 p 43: „Detailplaneeringu algatamisest vms keeldumise korral ei saa tugineda rahalistele raskustele üldsõnaliselt, vaid see peab rajanema kohaliku omavalitsuse üksuse teadmuspõhistel analüüsidel. Kui omavalitsusüksusel puudub kindel teave lisanduvate elanike ja kaasnevate kulude kohta, tuleb kulusid prognoosida ligikaudselt, arvestades tõenäolisi arenguid.“

Selliselt peaks KOV saama planeerimismenetluse algatamisel või menetluse käigus põhjendada, et konkreetse arenduse maht, asukoht ja ajastus nõuavad sellist avalikku investeeringut, mida pole selle kasu ning muude põhjendatud vajadustega võrreldes otstarbekas teha ja siduda planeeringu menetlusega jätkamise tingimuse arendaja valmisolekuga sotsiaalset taristut ise rahastada või ehitada. Oleme seisukohal, et PlanS § 131 lg 2^1 rakendamisega seotud kulude arvestamisel tuleb lähtuda konkreetse planeeringuga kaasnevast avaliku taristu väljaehitamise vajadusest, ehk missugusel määral on asjaomast avalikku taristut vaja konkreetse detailplaneeringu ala huvides.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Hendrik Johannes Terras
Regionaal- ja põllumajandusminister

Teadmiseks:

Riigikohus
Riigikantselei

Martin Kulp
5885 1442 martin.kulp@agri.ee