



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Meie 30.09.2026 nr 6-11/260945/2608059

**Taotlus tunnistada Keila Linnavolikogu 28.02.2023 määruse nr 7
„Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise või
väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord Keila linnas“
§ 6 kehtetuks**

Austatud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, [õiguskantsleri seaduse](#) § 18 lõike 1 ja [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan taotluse tunnistada Keila Linnavolikogu 28.02.2023 määruse nr 7 „[Detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise või väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord Keila linnas](#)“ § 6 kehtetuks.

Keila linn on määruse nr 7 §-s 6 kehtestanud detailplaneeringust huvitatud isikutele ilma seadusliku aluseta avalik-õigusliku tasu – taristutasu –, mis tuleb linnale maksta aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist.

Tegin 04.05.2026 Keila Linnavolikogule ettepaneku viia määrus kooskõlla põhiseadusega (PS). Volikogu teatas 11.05.2026 kirjas nr 1-8/844-2, et nõustub vajadusega siduda kulude kandmise kokkulepped konkreetse planeeringu asjaoludega ning lähtuda kohustuste seadmisel seaduslikust alusest ja põhjendatud kaalutlustest. Linn nentis, et määrus vajab ülevaatamist ja vajadusel tuleb seda muuta, kuid jättis lõpliku seisukoha kujundamise edasiseks.

Õiguskantsleri ettepanekut ei ole täidetud: Keila Linnavolikogu ei ole määrust muutnud ja määruse § 6 kehtib endiselt.

I. Taristutasu

1. 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 elamuühiku¹ kohta üldplaneeringukohase ja 10 000 eurot elamuühiku kohta üldplaneeringut muutva detailplaneeringu korral. Paragrahvi 6 lõike 3 järgi rakendatakse tasu vähemalt nelja elamuühiku kavandamisel.

¹ 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.

Lõike 2 järgi mõistetakse taristutasu all eelkõige kaudseid kulusid, mis on seotud juba olemasoleva taristu – näiteks teede, tänavavalgustuse, sademeveesüsteemide, mänguväljakute, spordirajatiste, haljasalade – kasutamisega.

Määruse § 6 lõiked moodustavad ühtse regulatsiooni: need määravad kohustuse sisu, kohaldamisala ja suuruse. Taristutasu on kõigile ühesugune ega sõltu sellest, kui suured kulud ja tulud lisanduvad linnale konkreetse planeeringu elluviimisega.

Määruses sätestatud kujul on taristutasu PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 sätestatud rajatiste ehitamise või nende ehitamise rahastamisele lisanduv täiendav rahaline kohustus.

2. Määrus seob taristutasu arendajale vajalike haldusaktide andmisega. Arendaja peab arvestama, et kui tema arendussoov ületab taristutasu rakendumise künnist, siis ta peab nõustuma taristutasu maksmisega.

Määruse § 6 sätestab üldise rahalise kohustuse, mille arendaja peab võtma linnaga sõlmitava halduslepinguga (määruse § 3 lg 1). Kui arendaja ei nõustu taristutasu maksmist käsitlevat lepingut sõlmima, võib linn detailplaneeringu koostamise lõpetada ja jätta detailplaneering kehtestamata (määruse § 3 lg 3). Kui arendaja jätab taristutasu maksmata, võib linn keelduda detailplaneeringuga kavandatud hoone(te)le ehitus- ja/või kasutusloa andmisest (määruse § 3 lg 4).

Määruse § 3 lõigetes 3 ja 4 nimetatud tagajärgede rakendumiseks peab linn siiski tuginema seadusele. Need lõiked ei saa olla õiguslik alus, mille põhjal võib linn jätta detailplaneeringu kehtestamata ning ehitus- või kasutusloa andmata.

II. Taristutasul puudub seaduslik alus

3. Linnal puudub sellisel kujul taristutasu kehtestamiseks seaduse volitus. Seetõttu on määruse § 6 vastuolus PS § 3 lõike 1 esimeses lauses ja § 154 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

4. [Planeerimiseseaduse](#) (PlanS) § 131 lõige 2¹ võimaldab kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja sellega seotud kulude kandmise korra. Määruse §-ga 6 on linn võtnud endale suuremad volitused, kui seadus võimaldab, sest on kehtestanud olemasoleva ja vajaduse korral rajatava taristuga opereerimiseks ning kaudsete kulude katmiseks üldise tasu. See tasu ei seonu PlanS § 131 kohaldamisalasse kuuluvate konkreetsete rajatiste ehitamise kuludega.

5. Taristutasu saab käsitada avalik-õigusliku rahalise kohustusena, mille suurus ei kujune üksikjuhtumi asjaolude hindamise tulemusena. Selline tasu sarnaneb maksuga, mille kehtestamiseks peab samuti olema PS § 113 ja § 157 lõike 2 kohaselt seaduslik alus (RKPKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p 62). Olenemata sellest, kuidas taristutasu täpsemalt liigitada, vajab sellise põhiõigusi riivava rahalise kohustuse määрусega kehtestamine seaduslikku alust. Praegu sellist seaduslikku alust ei ole.

6. Sellega, et detailplaneeringust huvitatud isik peab täitma linna määratud rahalisi kohustusi, mida seadus ette ei näe, piiratakse seadusliku aluseta isiku omandipõhiõigust (PS § 32) ning ka ettevõtlusvabadust (PS § 31). Piirang väljendub selles, et detailplaneeringu elluviimine muutub kulukamaks, sest sellele lisandub taristutasu. Põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ja kooskõlas seadusega.

7. Kuigi probleem, mida määrusega püütakse lahendada, on arusaadav² ja riik on teadvustanud vajadust³ seadust muuta, ei ole linnal praegu õigust taristutasu kehtestada. Seadusliku aluse nõuet ei saa täita kavatsuse või lootusega, et seaduslik alus kunagi luuakse.

8. Määrusega ühtse taristutasu kehtestamisel on praktilisi eeliseid. Nii on arendajal võimalik linna nõuetega ette arvestada ning linn ei pea iga arendajaga eraldi läbi rääkima rahalise panuse suuruse üle. Kui on olemas üldine, õigusaktiga kehtestatud tasumäär, pole vaja arvutada ja põhjendada, kui palju jääb iga planeeringu teostamisel linna kuludest arendaja kanda. See võib muuta linna tegevuse detailplaneeringuga seonduvate halduslepingute läbirääkimistel ja sõlmimisel läbipaistvamaks ja ühetaolisemaks, vähendada halduskoormust ning kiirendada planeeringumenetlust. Ühtne taristutasu võib soosida ka arendajate võrdset kohtlemist ja taristukulude õiglast jaotamist.

Seevastu igal üksikul juhul koostatav kuluarvestus ja arendajaga peetud läbirääkimistele tuginev lahendus võib kaasa tuua vaidlusi, millised ja kui suured kulud on põhjendatud jätta arendaja kanda. Vähetähtsaks ei saa pidada ka korruptsiooniriski.

9. Need praktilised eelised ei tähenda, et seadusliku aluse nõuet tohib eirata. Sellise üldise tasu kehtestamise volituse saab anda üksnes Riigikogu seadusega.

10. Määrusega saab põhiõiguste piiranguid kehtestada seaduse volitusnormi alusel, kuid volitusnormi piire ületamata. Kohalik omavalitsus võib anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määruse ka volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lg 2). Põhiõigusi riivava määruse andmiseks on vaja seaduslikku alust siiski ka kohaliku elu küsimuste lahendamisel (vt ka RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p-d 39–42).

11. Määrus on kehtestatud PlanS § 131 lõike 2¹ alusel. See volitusnorm võimaldab linnal kehtestada üksnes detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamiseks või ehitamisega seotud kulude kandmiseks kokkuleppimise korra. Volitusnormis on loetletud ka tingimused, milles kokkuleppimise kohta võib määruse kehtestada. PlanS § 131 lõige 2¹ ei anna õigust kehtestada kõnealust üldist taristutasu.

12. PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormi ulatust ei saa avardada kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale tuginedes. Planeerimisautonoomia lubab linnal kaaluda detailplaneeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata jätmist, kui linn põhjendab veenvalt, miks tal ei ole planeeringu elluviimisega kaasnevateks kuludeks piisavalt raha või miks on nende kulude tegemine ebaotstarbekas (RKPJKo 19.06.2025, 5-24-34/13, p-d 39–43).

III. Võimalik lahendus Riigikohtu praktika järgi

13. Riigikohus on selgitanud, et linn võib haldusakti andmisel seada kõrvaltingimuse, millega nõuab huvitatud isikult põhjendatud ulatuses sotsiaalse taristu väljaehitamist või sellega seotud kulude kandmist. HMS § 53 lõike 2 punktidele 2 ja 3 ning § 98 lõikele 1 tuginedes võib kõrvaltingimuse asemel sõlmida halduslepingu (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)/13, p-d 46–49).

14. Kõrvaltingimusega haldusakti ja ka halduslepingu sõlmimise otsust peab igal juhul kaalutlema ja põhjendama. Niisiis tuleb linnal põhjendada, kuidas planeeringuga kavandatud suurendab linna kohustusi ja seda, et linnal ei jätku nende kohustuste täitmiseks raha. Põhjendamisel peab linn

² Vt näiteks õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34.

³ 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).

esitama üksikasjaliku kuluarvestuse, milles võib siiski arvesse võtta tõenäolisi arenguid ja üksnes prognoositavaid ligikaudseid kulusid, kui see on õigustatud (RKPJKo18.12.2025, [5-25-6](#), p 42, RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p-d 54-60). Halduslepinguga arendajale pandavad kohustused peavad vastama lepingu eesmärgile ja olema kooskõlas lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega (HMS § 98 lg 2).

15. PlanS § 131 lõige 2 võimaldab linnal ja arendajal sõlmida halduslepingu, millega arendaja võtab endale kohustuse ehitada planeeringukohased avalikult kasutatavad rajatised ja planeeringulahendusega funktsionaalselt seonduvad rajatised või kohustuse nende ehitamise kulu osaliselt või täielikult kanda. Õigus sõlmida seaduse alusel üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping ei anna linnale õigust kehtestada määrusega üldist taristutasu.

16. Üksikjuhtumil sõlmitava halduslepinguga saab arendaja kanda jätta õiglase ja proportsionaalse osa taristu ehitamise kuludest, mis on vahetult seotud planeeringulahendusega. Muu hulgas tuleb arvestada, et planeeringu elluviimisega kasvavad tulevikus linna tulud. See, et taristut hakkavad kasutama tulevased elanikud, ei tõenda tingimata, et linn teeb arendusega lisanduvate elanike tõttu kulusid või et arendaja kanda jäetav osa on põhjendatud. Määruse § 6 ei näe ette nende asjaolude hindamist ega tasu kohandamist hindamise tulemuste järgi (vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p-d 54–60).

17. Määruse §-s 6 sätestatud taristutasu ei ole ka haldusesisene eeskiri, millega linn suunab detailplaneeringumenetluse praktikat. Määrus paneb arendajale tasu maksmise kohustuse, sätestab tasu suuruse ja maksmise tähtaja ning seob selle halduslepingu sõlmimise ja täitmisega. Määruse kohaselt ei saa linn jätta tasu nõudmata või seda vähendada, arvestades konkreetse planeeringuga kaasnevaid kulusid ja tulusid. Nii ei saa väita, et määrus ei sätesta kohustust ning et kohustus tekib alles halduslepingu sõlmimisega. Haldusleping on selles kontekstis üksnes kohustuse vorm. Kohustuse vormistamine halduslepinguga ei võta sellise kohustuse seadmiseks vajaliku seadusliku aluse nõuet.

18. Linnavolikogu 13.12.2022 istungi [protokollis](#) on taristutasu põhjendatud sellega, et sarnaseid taristutasusid rakendavad kiiresti arenevad omavalitsused (nt Viimsi vald) ning et sellise tasu võtmine on õigustatud ka Keilas. Teiste linnade ja valdade tegutsemise tavad ei anna Keila linnale tasu kehtestamise õigust. Ka üldise kulumetoodika või põhjaliku kuluarvestuse lisamine ei asendaks määrusega üldise tasu kehtestamiseks vajalikku seaduslikku alust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise