



Õiguskantsler

Jaak Aab
Jõelähtme vald
kantselei@joelahtme.ee

Meie 14.04.2026 nr 6-11/260862/2603168

Ettepanek viia määrus kooskõlla põhiseadusega

Austatud volikogu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen ettepaneku viia Jõelähtme Vallavolikogu 12.01.2023 määrus nr 26 „[Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord](#)“ (edaspidi: määrus) kooskõlla põhiseaduse ja seadustega.

Määrus on põhiseadusega vastuolus osas, milles see võimaldab vallal panna detailplaneeringust huvitatud isikule kohustusi ka planeeringu menetluse väliselt ja sellises ulatuses, mida seadus ette ei näe. Määrus käsitleb detailplaneeringuna ka projekteerimistingimusi, hõlmab ka hooneid ning sätestab, et arendajad peavad maksma ühetaolist 6500 euro suurust sotsiaalse infrastruktuuri tasu iga ehitatud elamuühiku kohta. Selline tasu ei ole seotud konkreetse arenduse tegeliku mõjuga.

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 kohustusi ehitada või rahastada valla teenuste osutamiseks vajalikke hooneid. Sellise nõudega on seadusliku aluseta piiratud PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust ja PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Piirang väljendub selles, et vald ei algata ega kehtesta planeeringut sel juhul, kui planeeringust huvitatud isik ei nõustu valla seatud tingimustega halduslepingut sõlmima. Kui planeeringust huvitatud isik, olles sundolukorras, nõustub halduslepingu sõlmima, peab ta arendusprojekti elluviimiseks tegema suuremaid kulutusi, sest ta peab kandma ka halduslepingu täitmise kulud. Taoline kulu tõstab omakorda kinnisvara hinda. Kõik see piirab isikute põhiõigusi.

Määrusega on kehtestatud reeglistik, mille järgi peab planeeringust huvitatud isik võtma rahalisi kohustusi muu hulgas sotsiaalse taristu arendamiseks. Kuigi probleem, mida määrusega üritatakse lahendada, on arusaadav¹ ja riik on teadvustanud vajadust² selleks ka reeglite kehtestamise järele, ei anna kehtiv õigus kohalikule omavalitsusele õigust selliste nõuetega määrust kehtestada.

¹ Vt näiteks õiguskantsleri [arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34](#).

² 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](#)).

Need probleemid puudutavad eelkõige määruse § 2 punkte 2–4, § 3 lõikeid 3 ja 9 ning § 6. Nende sätetega on seotud ka muud määruse sätted, mistõttu tuleb määruses teha ka muid muudatusi.

Palun andke 20. maiks teada, kas viite määruse põhiseadusega kooskõlla. PS § 142 lõike 2 järgi tuleks õiguskantsleri ettepanekul õigusakt põhiseadusega kooskõlla viia kahekümne päeva jooksul.

I. Seadusliku aluse puudumine ja volitusnormi piiride ületamine

Põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Määrusega saab põhiõiguste piiranguid kehtestada seaduse volitusnormi alusel, volitusnormi piire ületamata.

Kohalikul omavalitsusel on kohaliku elu küsimuse lahendamisel õigus anda määrusi ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lg 2), kuid vaid juhul, kui seaduses volitusnorm puudub. Pelgalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele tuginedes ei või piirata põhiõigusi.

Praegusel juhul on seaduses volitusnorm olemas, kuid see volitusnorm ei anna õigust kehtestada selliseid piiranguid, nagu on sätestatud vallavolikogu määruses (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p 39).

Määrus on kehtestatud [planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 131 lõike 2¹ alusel. Selle volitusnormi ulatus on piiratud nii esemeliselt kui menetluse põhjal. Volitusnorm võimaldab vallal kehtestada üksnes detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamises ja või nende ehitamise kulude kandmises kokkuleppimise korra.

Korra kehtestamise õigus ei võimalda põhiõigusi piirata. Volitusnorm hõlmab üksnes lepingu tingimustes kokkuleppimise korda. PlanS § 131 lõike 2¹ punktides on loetletud tingimused, milles tuleb lepingus kokku leppida. Lisaks on asjakohane PlanS § 131 lõige 5 ja selles viidatud halduskoostöö seaduse § 10: normitehniliselt ei laienda need sätted siiski määruse volitusnormi ulatust, neid tuleb järgida vahetult lepingu sõlmimisel.

PlanS § 131 lõige 2¹ annab vallale õiguse kehtestada detailplaneeringu menetluse raames planeeringust huvitatud isikuga halduslepingus kokkuleppimise korra, mis puudutab rajatise. Ehitised jaotuvad hooneteks ja rajatisteks ([ehitusseadustiku](#) (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: eelkõige 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 2¹ volitusnormi alusel antav määrus kehtib ainult detailplaneeringu menetluse kohta, seda ei saa rakendada näiteks projekteerimistingimuste menetluste kohta.

Mööname, et keerukas võib olla ka PlanS § 131 lõike 2¹ sissejuhatavas lauseosas sätestatud eesmärkide üheaegne täitmine: võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleks kõigilt arendajatel nõuda sarnast panus, aga proportsionaalsuse põhimõtte järgi tuleks nõutav panus hoopis iga kord eraldi välja selgitada ja olema selges põhjuslikkuses seoses taotletava ehitusõigusega. PlanS § 131 lõige 2¹ ei anna siiski õigust kehtestada ühtset tasu.

PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormi ulatust ei saa avardada kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale tuginedes. PlanS §-de 128 ja 129 alusel võib kohalik omavalitsus

keelduda detailplaneeringu algatamast, lõpetada detailplaneeringu koostamine ja jätta planeering 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 vald sõlmida planeeringust huvitatud isikuga halduslepingu, millega isik nõustub maksuma vallale lepingus kokkulepitud summa või panustama samas väärtuses muuga (näiteks andma tasuta maad või ehitama lasteaia) (vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)). See tuleneb võimalusest anda haldusakt kõrvaltingimusega, kui muidu tuleks haldusakt andmata jätta ja õigusest sõlmida haldusleping haldusakti andmise asemel.

Nii kõrvaltingimusega haldusakt, kui ka halduslepingu sõlmimine haldusakti andmise asemel peab olema igal konkreetsel juhul kaalutletud ja põhjendatud. Niisugusel juhul tuleb vallal tuua selge põhjuslik seos planeeringuga kavandatava ning sellega kaasnevate valla kohustuste vahel ja veenvalt põhjendada, miks vallal ei jätku raha või miks on planeeringuga kaasnevad kulud ebaotstarbekad. 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).

Kuigi vald võib jätta detailplaneeringu algatamata ja detailplaneeringu koostamise lõpetada, sest ta ei suuda täita detailplaneeringu elluviimisega kaasnevalt suurenevaid talle langevaid kohustusi, ei ole vallal õigust kehtestada määrust, milles sätestab huvitatud isikuga sõlmitavas halduslepingu tingimused, mida seadus sätestada ei luba.

II. Põhiseadusega vastuolus olevad sätted määruses

Esitan ülevaate määruse sätetest, mis on põhiseadusega vastuolus. Kuna määrus on tervik, võib selles olla ka muid sätteid, mis on vastuolus põhiseadusega, kuid mida alljärgnevalt ei ole märgitud. Määrus võib vajada tervikuna ülevaatamist ja muutmist.

Määruse § 2 punktid 2 ja 3

Määruse § 2 punkti 2 järgi mõeldakse määruses detailplaneeringu all 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 määruse kohaldamisala laiendatud. PlanS § 131 lõike 2¹ 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 anna vallale õigust keelduda projekteerimistingimuste andmisest selle tõttu, et vallale kaasneks nende andmisega kohustusi, mida vald 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 määruse kohaldamisala laiendatud ja see ületab PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnormi piire. Seadus lubab määrusega reguleerida üksnes sellise halduslepingu sõlmimist, milles käsitletakse rajatise, mis on planeeringukohased, planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja sellega funktsionaalselt seotud.

PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnorm ei võimalda kehtestada määrust, milles käsitletakse ka sotsiaalse infrastruktuuri hoonete ehitamist või nende ehitamise rahastamist.

Määruse § 3 lõige 3

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

Selliselt sätestatuna sarnaneb taristutasu avalik-õigusliku tasuga (PS § 113) või kohaliku maksuga (PS § 157 lg 2). Mõlemal juhul nõuab põhiseadus, et tasu ja maksu reeglid tuleb sätestada seadusega. Riigikogu pole selliseid reegleid seadusega kehtestanud.

Määruse § 3 lõige 9

Määruse § 3 lõige 9 sätestab, et sotsiaalse taristu tasu on 6500 eurot elamuühiku kohta, alates kolmandast elamuühikust. Kui kavandatakse kolm või enam elamuühikut, arvestatakse tasu esimesest elamuühikust.

Vallal pole volitust kehtestada määrusega sotsiaalse taristu tasu. Kuigi Riigikohtu hinnangul (otsus asjas nr 5-24-34) on võimalik vallal arendajaga kokku leppida sotsiaalse taristu tasus, ei tulene sellest siiski vallale õigust kehtestada selline kohustus määrusega ega kehtestada määrusega vastavat tasu.

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 järeldub, et seda tasu võidakse nõuda isegi siis, kui avalikult kasutatava ehitise ehitamiseks on valla eelarves raha olemas või kui ehitamine on valla arengukavas ette nähtud. PS § 157 lõige 2 ja § 113 näevad ette, sellise tasu või maksu võib kehtestada vaid seadusega ja seaduse alusel.

Tuleb möönda, et kui tasud on kehtestatud määrusega, on kohaliku omavalitsuse esitatavad nõudmised ettenähtavad ja nii võib see hõlbustada detailplaneeringute menetlust. Kui valla nõudmised on valla kehtestatud määruses kirjas, pole detailplaneeringu menetluses vaja enam nende üle vaielda. Sellise määrusega on vald enda kaalutusõigust piiranud ja vähendanud üksikjuhtumil tehtava otsuse põhjendamise kohustust. Sellest hoolimata ei võimalda kehtivad õigusaktid vallal sellist tasu määrusega kehtestada.

Määruse § 3 lõikes 12, § 5 lõikes 9 ja §-s 6 sätestatu koosmõjus ei ole halduslepingu sõlmimine arendaja vabatahtlik otsus. Neist sätetest järeldub, et kui lepingut ei sõlmita või lepingus kokkulepitut ei täideta, võib vald jätta detailplaneeringu kehtestamata ja lõpetada menetluse. Sellises olukorras ei ole pooled lepingulistest läbirääkimistes võrdsed, vald on selgelt jõupositsioonil ning saab sisuliselt lepingu tingimusi ise määrata.

Määruse § 6 lõiked 1 ja 2

Määruse § 6 lõike 1 järgi tehakse otsus keelduda detailplaneeringu kehtestamisest PlanS § 129 lõike 1 punkti 1 alusel, kui huvitatud isik ei sõlmi taristu ehitamise või selle rahastamise lepingut.

Määruse § 6 lõike 2 järgi tuleb haldusleping sõlmida tingimusega, mille järgi tunnistatakse detailplaneering kehtetuks, kui huvitatud isik ei täida lepingulisi kohustusi tähtajaks või keeldub planeeringualal ehitusluba andmast või ehitusteatist aktsepteerimast.

Neis sätetes on antud menetluslikud suunised, mis ei ole määruse avarat kohaldamisala silmas pidades läbinisti õiguspäraseid ega soosi õiguspäraseid otsuseid. Nagu eelnevalt selgitatud, ületab määrus volitusnormi piire, kuna näeb ette halduslepingu sõlmimise ka sotsiaalse taristu hoonete rajamiseks ning ühtse taristutasu maksmise ja käsitleb detailplaneeringuna ka projekteerimistingimusi. Seadus lubab jätta detailplaneeringu kehtestamata ja detailplaneeringu ka kehtetuks tunnistada – need on kaalutusotsused. Kuid määrus sisustab seda võimalust seadusest avaramalt ja suunab kaalutusotsuses õigusvastaseid asjaolusid arvesse võtma.

PlanS § 129 lõike 1 punktis 1 ja § 131 lõikes 6 sätestatud tagajärgi saab siduda vaid seadusega kooskõlas oleva halduslepinguga, see tähendab kooskõlas PlanS § 131 lõigetega 1 ja 2. Kui leping hõlmab ka sotsiaalse taristu hooned või ühetaolist taristutasu, milleks seaduslik alus puudub, ei saa lepingu sõlmimata või täitmata jätmist käsitada nimetatud sätete tähenduses õiguspärase alusena.

PlanS § 129 lõike 1 punkti 1 alusel võib kohalik omavalitsus lõpetada detailplaneeringu koostamise, kui on selgunud asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus, sealhulgas kui huvitatud isik keeldub detailplaneeringukohaste ehitiste ehitamise üleandmiseks halduslepingut sõlmimast.

Detailplaneeringu koostamise lõpetamine on kaalutusotsus, mida tuleb põhjendada seadusele tuginedes. Määruse § 6 võib selles osas osutada ekslikuks juhiseks, kuna pelgalt sellele tuginemisega ei saa täita põhjendamise kohustust.

See, kui huvitatud isik keeldub näiteks taristutasu maksmast või sõlmimast lepingut, mis ületab PlanS § 131 lõiget 1 ja 2 seatud piire, ei tähenda, et planeeringut pole võimalik ellu viia.

Määruse § 6 lõikes 1 on tõenäoliselt mõeldud olukorda, kui planeeringu elluviimine tooks kaasa kohaliku omavalitsuse kohustuste suurenemise sedavõrd, et need käivad vallale üle jõu või ei tundu õiglased, kui vald arvestab erinevate arenduste kumulatiivset mõju. See pole aga planeeringu elluviimise küsimus – planeeringulahenduses ette nähtud ehitisi saab ehitada ja kasutusele võtta olenemata sellest, milline on kohaliku omavalitsuse suutlikkus 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 ka muudel alustel ehitama (vt nt PlanS § 131 lg 3 sätestatud).

PlanS § 131 lõige 6 lubab detailplaneeringu kõrvaltingimusena ette näha, et detailplaneeringu võib kehtetuks tunnistada või keelduda planeeringualal ehitusluba andmast, kui huvitatud isik ei ole tähtjaks täitnud PlanS § 131 lõikes 2 mainitud kohustusi.

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

Määruse § 6 lõige 2 on vastuolus seadusega ka selles osas, milles see justkui sätestab uue õigusliku aluse ehitusloa andmisest keeldumiseks ja ehitusteatise 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 2

Kuigi määruse § 1 lõikes 2 on sätestatud, et võimaliku vastuolu korral riigi õigusaktidega lähtutakse riigi õigusaktist, ei taga see säte määruse kooskõla põhiseadusega ega võta vallalt kohustust määrus põhiseadusega kooskõlla viia.

Määruse § 1 lõige 2 on vastuolus õigusselguse ja õiguskindluse põhimõttega, see on sellisena üleliigne ja tekitab segadust. Selline norm ei taga, et vald rakendab määrust kooskõlas põhiseadusega ja jätab põhiseadusega vastuolus oleva rakendamata. Võimalikku vastuolu ei pruugita ka ära tunda. Peale selle pole määrust rakendavatel ametnikel volitust jätta kehtivat määrust rakendamata pelgalt selle tõttu, et mõni säte tundub subjektiivse hinnangu põhjal seadusega vastuolus olevat – määrus kehtib senikaua, kui seda muudetakse või see kehtetuks tunnistatakse.

Määruse § 2 punkt 6

Määruse § 2 punkt 6 sätestab, et avalikult kasutatav taristutasu on rahasumma, mida huvitatud isik maksab valla 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 see pole õigusselge. Sätte teises lauses on loetletud mitmeid tasusid, mille kehtestamise õiguspärasus on kaheldav (sotsiaalse infrastruktuuri tasu) või mille puhul võib olla muu kulude arvestamise ja kandmise lahendus (näiteks sade- ja pinnaseveetasu võib arvestada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni tasude alla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse alusel).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise