



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Meie 01.10.2026 nr 6-12/260943/2608096

**Taotlus tunnistada Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023 määruse nr 3
§ 2 punktid 2–4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6 kehtetuks**

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 2, [õiguskantsleri seaduse](#) § 18 lõike 1 ja [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan taotluse tunnistada Loksa Linnavalitsuse 25.05.2023 määruse nr 3 „[Detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud ehitiste väljaehitamise ja väljaehitamisega seotud kulude kandmise kord](#)“ § 2 punktid 2–4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6 kehtetuks osas, milles need on seadusega vastuolus.

Määruse sätted on vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3, § 154 lg 1) osas, milles need sätestavad, et isik, kes soovib detailplaneeringut, sh ka projekteerimistingimusi (edaspidi: arendaja) peab maksma 6500 eurot iga ehitatava elamuühiku¹ kohta. Sellise tasu maksmine ja suurus ei sõltu sellest, kas ja kui palju arenduse elluviimine suurendab linna kohustusi.

Ühtse 6500 euro suuruse avalikult kasutatava taristu tasu kehtestamisega on eiratud ka PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenevat nõuet, et avalik-õigusliku tasu või kohaliku maksu saab kehtestada vaid seaduse alusel. Planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lõike 2¹ volitusnorm ei anna õigust kehtestada sisuliselt kohalikku maksu, mida tuleb arendajal tasuda detailplaneeringu kehtestamiseks ja projekteerimistingimuste saamiseks.

Määrus on volitusnormi ületamise tõttu vastuolus seaduslikkuse põhimõttega ka muudel põhjustel. Määrusega on laiendatud avalike rajatiste ehitamise ja nende ehitamise rahastamise kohustust ka ehitusseaduse alusel antavate projekteerimistingimuste menetlusele. Peale selle käsitlevad määruse sätted lisaks rajatistele ka hooneid. Määruse kehtestamise aluseks olev PlanS § 131 lõige 2¹ lubab kohalikul omavalitsusel kehtestada korra, milles käsitleb vaid detailplaneeringu menetluse raames arendajaga rajatiste ehitamises või nende ehitamise rahastamises kokku leppimist.

¹ Elamuühiku all mõistetakse määruse kohaselt üksikelamut või korterit, sh kaksikelamu korterit, ridaelamu korterit ja korterelamu korterit.

Ühtlasi sätestab määrus, et kui arendaja jätab linnaga taristutasu maksmise tingimust sisaldava halduslepingu sõlmimata või sõlmitud lepingu täitmata, kaasnevad sellega planeeringu ja ehitusõiguse seisukohalt koormavad tagajärjed: planeeringu koostamine lõpetatakse, planeering võidakse kehtetuks tunnistada ning ehitusluba andmata jätta. Selliste tagajärgede kehtestamiseks määrusega puudub seaduslik alus.

Tegin 05.05.2026 Loksa Linnavalitsusele [ettepaneku](#) viia linnavalitsuse 25.05.2023 määrus nr 3 kooskõlla põhiseadusega (PS). Linnavalitsus teatas 02.06.2026 (kirjas nr [7-2/646/2026-1](#)), et valmistab ette uut määruse eelnõu. Linn selgitas, et teema vajab sisulist ja põhjalikku läbivaatamist ning seetõttu ei ole eelnõu menetlust veel lõpule viidud.

Määrust ei ole seni muudetud ja sätted, mida pean põhiseadusega vastuolus olevaks, kehtivad endiselt.

I. Seaduslikkuse põhimõte ja volitusnormi piirid

1. Põhiõigusi tohib piirata vaid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Määrusega saab põhiõiguste piiranguid kehtestada seaduse volitusnormi alusel, volitusnormi piire ületamata. Pelgalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele tuginedes põhiõigusi piirata ei või.

2. Linnal on õigus anda kohaliku elu küsimuste lahendamisel määrusi volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lg 2), kuid üksnes juhul, kui seaduses volitusnorm puudub. Praegusel juhul on seaduses volitusnorm olemas, kuid see ei anna õigust kehtestada selliseid reegleid, nagu on sätestatud linnavalitsuse määruses (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p 39). Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ega planeerimisautonoomia ei anna alust ületada volitusnormi piire.

3. Määrus on kehtestatud [planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 131 lõike 2¹ alusel, mis võimaldab kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamises ja või nende ehitamise kulude kandmises kokkuleppimise korra. Volitusnormis on loetletud ka tingimused, milles kokkuleppimise kohta võib määruse kehtestada. Need tingimused ei hõlma üldist avalikult kasutatava taristu tasu.

4. PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnormi on piiratud nii esemeliselt kui ka menetluslikult.

5. PlanS § 131 lõike 2¹ alusel kehtestatavas määruses saab käsitleda PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatiste ehitamises ja nende ehitamise rahastamises kokku leppimise korda. Ehitised jaotuvad hooneteks ja rajatisteks ([ehitusseadustiku](#) (EhS) § 3 lg 2). Hoonete ehitamist või nende ehitamise rahastamiseks lepingu sõlmimist see volitusnorm ei hõlma.

6. Halduslepingu esemeks saavad olla PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatised: 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 peavad olema planeeringulahenduse elluviimisega funktsionaalselt seotud.

7. PlanS § 131 lõike 2¹ alusel antav määrus kehtib ainult detailplaneeringu menetluse kohta, seda ei saa rakendada projekteerimistingimuste menetluses. See volitusnorm ei võimalda siiski kehtestada ühtset tasumäära ega kehtestada reegleid ehitusseadustiku alusel toimuvatele menetlustele.

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

detailplaneeringut algamast, lõpetada detailplaneeringu koostamise ja jätta planeering kehtestamata näiteks siis, kui planeeringu elluviimine suurendaks kohaliku omavalitsuse kohustusi, mille täitmiseks tal pole raha.

9. Määruse kehtestamise piirangud ei tähenda, et kohalikul omavalitsusel ei oleks üldse võimalik detailplaneeringust huvitatud isikule panna kohustusi, mis puudutavad avalikult kasutatava taristu ehitamist või selle rahastamist.

10. Selle asemel et keelduda planeeringu algamisest või kehtestamisest, võib linn sõlmida planeeringust huvitatud isikuga halduslepingu, millega isik nõustub maksma linnale lepingus kokkulepitud summa (vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)). See Riigikohtu otsuses selgitatud lahenduskäik tugineb võimalusele anda haldusakt kõrvaltingimusega, kui muidu tuleks haldusakti andmisest keelduda, ja võimalusele sõlmida haldusleping haldusakti andmise asemel.

11. Kõrvaltingimusega haldusakti ja ka halduslepingu sõlmimise otsust peab igal juhul kaalutlema ja põhjendama. Nii tuleb linnal põhjendada, kuidas planeeringuga kavandatud suurendab linna kohustusi ja seda, et linnal ei jätku nende kohustuste täitmiseks raha või miks ei ole linnal otstarbekas kanda neid kulusid. 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). Linn on kehtestanud määrusega ühtse tasu. Selline ühtne tasu ei vasta Riigikohtu praktikas nimetatud tingimustele, see tasu ei ole üksikjuhtumi asjaolude põhjal kaalutud ja põhjendatud.

12. Kuigi linnal on põhimõtteliselt õigus ja võimalus panna detailplaneeringust huvitatud isikule kohustusi, ei tähenda see, et linnal on õigus kehtestada sama küsimuse reguleerimiseks määrus. Sellest, et kohalik omavalitsus võib haldusakti asemel sõlmida arendajaga halduslepingu (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p-d 46–49), ei anna linnale õigust panna arendajale määrusega üldist rahalist kohustust ega ületada PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormi piire.

II. Põhiseadusega vastuolus olevad määruse sätted

Määruse § 2 punktid 2 ja 3

13. Määruse § 2 punkti 2 kohaselt on määruks detailplaneeringu all mõeldud ka PlanS § 125 lõikes 5 ja EhS §-s 27 nimetatud projekteerimistingimusi. Selle punktiga seondub ka määruse § 2 punkt 3, milles käsitatakse arendusalana muu hulgas ala, millele taotletakse projekteerimistingimusi.

14. Sisustades määruks kasutatavad mõisted selliselt, on linn laiendanud määruse kohaldamisala seadusega lubatud kaugemale. 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. Nii on linn laiendanud PlanS § 131 alusel vaid detailplaneeringu menetluses lubatud reegleid ka ehitusseadustiku alusel korraldatavale projekteerimistingimuste menetlusele. Riigikohus on sarnast küsimust varem käsitlenud Tallinna linna puhul (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#)).

15. Projekteerimistingimuste menetluse reeglid on sätestatud EhS 3. peatükis ning need ei võimalda keelduda projekteerimistingimuste andmisest selle tõttu, et linnale kaasneks kohustusi, mida ta ei suudaks täita või mille täitmine oleks ebaotstarbekas.

16. 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).

17. Määruse § 2 punkt 2 tuleb kehtetuks tunnistada osas, milles see käsitleb detailplaneeringuna ja arendusalana planeerimisseaduse § 125 lõikes 5 ja ehitusseadustiku §-s 27 sätestatud projekteerimistingimusi. Kuna sellisel juhul kattub määruse § 2 punktis 2 sätestatud detailplaneeringu mõiste ka tavatähenduses oleva mõistega, siis kaotab see punkt oma regulatiivse tähenduse ja seetõttu võib selle ka tervikuna kehtetuks tunnistada.

18. Määruse § 2 punkt 3 tuleb kehtetuks tunnistada osas, milles see käsitleb arendusalana planeerimisseaduse § 125 lõikes 5 ja ehitusseadustiku §-s 27 sätestatud projekteerimistingimustega hõlmatud ala.

Määruse § 2 punkt 4

19. Määruse § 2 punkti 4 järgi loetakse avalikult kasutatavaks taristuks muu hulgas sotsiaalse infrastruktuuri ehitised, nagu laste mänguväljakud, lasteaiad, koolimajad, samuti kohalikule kogukonnale mõeldud ehitised, nagu näiteks kogunemishooned, terviserajad jms.

20. Selliselt on linn ületanud PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnormi piire ja kehtestanud määruse seaduses lubatust laiema kohaldamisalaga. Seadus lubab määrusega reguleerida üksnes sellise halduslepingu sõlmimist, milles käsitletakse rajatisi, mis on planeeringukohased, planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja sellega funktsionaalselt seotud (ehk PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatu).

21. Ehitise mõiste hõlmab nii hooneid kui rajatisi, kuid volitusnorm ei kasuta üldmõistet *ehitis*, vaid piirab määrusega reguleeritava kokkuleppe eseme rajatistega. Seetõttu ei võimalda PlanS § 131 lõige 2¹ kehtestada määrust hoonete ehitamise või nende ehitamise rahastamise kohta.

22. Määruse § 2 punkt 4 tuleb kehtetuks tunnistada osas, milles see käsitleb avaliku taristu osaks olevate hoonete ehitamist või nende ehitamise rahastamist.

Määruse § 3 lõige 3

23. Määruse § 3 lõike 3 teises lauses on sätestatud, et linn võib huvitatud isikult nõuda tasu ka nende ehitiste rahastamiseks, mis on ette nähtud linna eelarves või arengukavas.

24. Arvestades määruse § 2 punktis 4 sätestatud avalikult kasutatava taristu avarat mõistet, hõlmab see kohustus ka hooneid ja muid objekte, mida PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnorm ei hõlma.

25. Riigikohtu otsusest asjas nr [5-24-34/13](#) järeldeb, et huvitatud isikule võib panna sotsiaalse taristuga seotud põhjendatud kohustusi detailplaneeringu menetluses kõrvaltingimuse või halduslepinguga, kui muidu oleks põhjendatud planeeringu menetlemisest või kehtestamisest keelduda. See tähendab, et planeeringust huvitatud isikule saab panna kohustusi vaid üksikjuhtumi põhiselt asjaolusid kaaludes ja detailse kuluarvestuse põhjal. Kui kohalik omavalitsus juba oma eelarves või arengukavas näeb ette vastava taristu ehitamise, siis tuleb see taristu ju kohalikul omavalitsusel ehitada sõltumata sellest, kas on mõni detailplaneeringust huvitatud isik, kellelt selle taristu ehitamise kulu kandmist nõuda saab.

26. Määruse § 3 lõike 3 teine lause tuleb kehtetuks tunnistada, kuna see paneb ilma seadusliku aluseta arendajale kohustuse linnavalitsuse äranägemisel ehitada või rahastada ka sellist ehitist, mille ehitamiseks on linn oma eelarves vahendeid eraldanud või mille ehitamist linn on oma arengukavas ette näinud.

Määruse § 3 lõige 9, § 2 punkt 6

27. Määruse § 3 lõige 9 kehtestab sotsiaalse infrastruktuuri tasu suuruseks 6500 eurot elamuühiku kohta. Tasu kohaldatakse alates kolmandast elamuühikust ning juhul, kui arendusega kavandatakse vähemalt kolm elamuühikut, arvestatakse tasu esimesest elamuühikust. Tasu suurus on määruuses kindlaks määratud ning see ei sõltu konkreetse planeeringu elluviimisega linnale kaasnevate kulude ja tulude suurusel.

28. Määruse § 2 punkt 6 sätestab, et detailplaneeringust huvitatud isik peab maksma Loksa linnale avalikult kasutatava taristu tasu selle taristu ehitamise eest. Sätte järgi võib tasu koosneda mitmest alltasust, sealhulgas sotsiaalse infrastruktuuri tasust, maaparandussüsteemide ning sade- ja pinnasevee taristu tasust. Loetelu ei ole ammendav. Selline norm ei anna arendajale selget vastust, milliseid tasusid ja millistel alustel võib linn nõuda. Seetõttu on see säte küsitav ka õigusselguse seisukohalt.

29. Linnal pole volitust kehtestada määrusega avalikult kasutatava taristu tasu. Kuigi Riigikohtu hinnangul (otsus asjas nr 5-24-34) on võimalik linnal arendajaga avalikult kasutatava taristu ehitamise kulude kandmises kokku leppida, ei tähenda see, et linn võib sellise tasu kehtestada määrusega.

30. Määrusega kehtestatud tasu on üldine avalik-õiguslik rahaline kohustus. Määruse § 3 lõikes 3 sätestatust järeldub, et seda tasu võidakse nõuda isegi siis, kui avalikult kasutatava ehitise ehitamiseks on linnaeelarves raha olemas või kui ehitamine on ette nähtud arengukavas.

31. Kui sellist kohustust käsitada kohaliku maksuna, saab selle kehtestada üksnes seaduse alusel PS § 157 lõike 2 kohaselt. Kui tegemist on muu avalik-õigusliku rahalise kohustusega, peab sellel olema seaduslik alus PS § 113 järgi. Määruses sätestatud üldine tasu sarnaneb maksuga ning selle kehtestamiseks peab olema PS § 113 ja § 157 lõike 2 kohaselt seaduslik alus (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p 62). Olenemata sellest, kuidas taristutasu täpsemalt liigitada, vajab sellise põhiõigusi riivava rahalise kohustuse määruusega kehtestamine seaduslikku alust.

32. Määruse § 2 punkt 6 ja § 3 lõige 9 tuleb kehtetuks tunnistada, kuna nendega on kehtestatud avalik-õiguslik tasu, milleks seaduslik alus puudub.

Määruse § 6

33. Määruse § 6 lõige 1 näeb ette, et kui arendaja jätab linna taristu ehitamise või selle rahastamise kohta lepingu sõlmimata, on sellel arendajale kahjulikud tagajärjed. Määruse § 6 lõike 2 kohaselt tuleb haldusleping sõlmida tingimusega, et kui huvitatud isik ei täida lepingulisi kohustusi tähtjaks, tunnistab linn detailplaneeringu kehtetuks või keeldub planeeringualal ehitusloa andmisest või ehitusteatise aktsepteerimisest.

34. Nii planeeringu koostamise lõpetamine kui ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine on seaduse järgi lubatud otsused. Neid otsuseid võib teha ka seoses halduslepingu sõlmimisest keeldumise või halduslepingu täitmisega (vt PlanS § 129 lg 1 ja § 131 lg 6). Siiski võib eeldada, et nii planeeringu koostamise lõpetamine PlanS § 129 lõike 1 punkti 1 alusel kui ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine PlanS § 131 lõike 6 alusel on õiguspärased vaid siis, kui need otsused seonduvad arendajale pandud õiguspäraste kohustusega. Selliseks õiguspäraseks kohustuseks ei saa olla seaduslikku alust eeldav, määruses konkreetse summana sätestatud tasu (6500 eurot elamuühiku kohta) maksmisega nõustumine või sellise summa maksmata jätmine, kui sellise tingimusega leping on juba sõlmitud.

35. Määruses sätestatud kohustused pole vabatahtlikud, kui halduslepingu sõlmimata või täitmata jätmine võib kaasa tuua selle, et arendaja jääb taotletud haldusaktist või toimingust ilma. Riigikohus on nõustunud, et kui määrusest võib järeldada, et projekteerimistingimuste või ehitusloa andmine sõltub linna ja arendaja vahelisest avalike ehitiste rahastamise kokkuleppest, on arendaja vabatahtlikkus näiline. Selliseks survestamiseks peab olema seaduslik alus (RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p-d 44–50).

36. Ehitusloa andmisest või ehitusteatise menetlemisest keeldumise alused on sätestatud EHS-is. Määrusega ei saa luua uusi keeldumise aluseid. Samuti ei saa halduslepinguga sätestada, et PlanS § 131 lõikes 6 nimetatud tagajärgi rakendatakse ka kohustustele, mille seadmiseks pole seaduslikku alust.

37. Sestap võib määruse § 6 kaasa tuua selliseid linna otsuseid, millel puudub seaduslik alus. Säte ületab seadusest tulenevaid volitusi ning on vastuolus seaduslikkuse põhimõttega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise