



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Meie 02.10.2026 nr 6-11/260944/2608156

Taotlus tunnistada Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 määruse nr 22 „Planeerimisalase tegevuse korraldamine Viimsi vallas“ § 11 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 Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 määruse nr 22 „[Planeerimisalase tegevuse korraldamine Viimsi vallas](#)“ § 11 kehtetuks.

Viimsi vald on määruse §-ga 11 kehtestanud detailplaneeringust huvitatud isikutele ilma seadusliku aluseta avalik-õigusliku tasu – taristutasu –, mis tuleb vallale maksta aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist.

Tegin Viimsi vallale 04.05.2026 [ettepaneku](#) viia määrus põhiseadusega kooskõlla. Viimsi Vallavolikogu teatas 11.05.2026 (kirjas nr [1-2/31-1](#)) õiguskantslerile, et vallavalitsus plaanib määrust muuta. Vallavolikogu kavandas muudatuste tegemise 2026. aasta teise või kolmandasse kvartalisse ning teatas, et seni hoidub Viimsi vald määruse § 11 alusel uute tasude määramisest.

Õiguskantsleri ettepanekut ei ole täidetud: Viimsi Vallavolikogu ei ole määrust muutnud ja määruse § 11 kehtib endiselt. Asjaolu, et vald on teatanud uute tasude määramisest hoidumisest kuni määruse muutmiseni, ei kõrvalda vastuolu põhiseadusega.

I. Taristutasu

1. Määruse § 11 järgi tuleb detailplaneeringust huvitatud isikul (edaspidi: arendaja) maksta vallale taristutasu ühe aasta jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist. Üldplaneeringukohase detailplaneeringu korral on tasu suuruseks määratud 5000 eurot elamuühiku¹ kohta ja üldplaneeringut muutva detailplaneeringu korral 10 000 eurot elamuühiku kohta. Tasu rakendatakse siis, kui detailplaneeringu järgi on kavas ehitada vähemalt neli elamuühikut.

Määruse § 11 lõike 2 kohaselt mõistetakse taristutasu all kavandatava detailplaneeringu elluviimisega kaasnevaid kaudseid kulusid, sealhulgas detailplaneeringualaga funktsionaalselt seotud avalikus kasutuses oleva taristu kulusid. Taristuna on määruuses nimetatud muu hulgas teid

¹ Määruse § 11 lõike 3 kohaselt mõistetakse elamuühiku all ehituslikult eraldiseisvat ühe leibkonna elamiseks mõeldud hoonet või ruumide kooslust hoones, näiteks üksikelamu puhul kogu üksikelamut, korterelamu puhul korterit, ridaelamu puhul ridaelamuboksi jne.

ja teetari- ja tänavavalgustust, sademeveesüsteeme, mängu- ja koorteväljakuid, kogukonnaaedu, spordirajatisi, randu, haljasalasid jpm.

Määruse § 11 lõiked moodustavad tervikliku regulatsiooni: need määravad kohustuse sisu, kohaldamisala ja suuruse.

2. Taristutasu on kõigile arendajatele ühesugune ega sõltu sellest, kui suured kulud ja tulud lisanduvad vallale konkreetse planeeringu elluviimisega. Määrus ei sea tasu maksmise kohustust sõltuvusse nende kulude ja tulude hindamisest.

Määruses sätestatud kujul on taristutasu arendajale kehtestatud rahaline lisakohustus. See on PlanS § 131 lõigetest 1 ja 2 tulenevale kohustusele täiendav kohustus.

3. Määrus seob taristutasu arendajale vajalike haldusaktide andmisega. Arendaja peab arvestama, et kui ta soovib detailplaneeringuga kavandada rohkem eluasemeid, kui näeb ette määruse § 11 lõige 3, siis ta peab nõustuma taristutasu maksmisega.

4. Määruse § 11 sätestab üldise rahalise kohustuse, mille täitmine vormistatakse halduslepinguga. Paragrahv 11 lõike 1 järgi lepitakse tasu maksmine kokku halduslepingus. Määruse § 9 lõike 6 järgi võib vallavalitsus keelduda detailplaneeringukohastele hoonetele ehitus- ja kasutusloa andmast, kui arendaja ei ole nõuetekohaselt ja tähtajaks täitnud § 9 lõikes 1 nimetatud lepingut. Paragrahv 9 lõige 7 lubab vallavalitsusel detailplaneeringu kehtetuks tunnistada, kui arendaja on jätnud halduslepingu nõuetekohaselt ja tähtajaks täitmata.

Määruse § 9 lõigetes 6 ja 7 nimetatud tagajärgede rakendumiseks peab vald siiski tuginema seadusele. Need sätted ei saa olla õiguslik alus, mille põhjal võib vald jätta detailplaneeringu kehtestamata ja ehitus- või kasutusloa andmata.

II. Taristutasul puudub seaduslik alus

5. Vallal puudub sellise tasu kehtestamiseks seaduse volitus. Seetõttu on määruse § 11 vastuolus põhiseaduse (PS) § 3 lõike 1 esimeses lauses ja § 154 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

6. [Planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 131 lõige 2¹ võimaldab kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja sellega seotud kulude kandmises kokkuleppimise korra. Määruse § 11 ületab volitusnormi, sest kehtestab olemasoleva ja vajaduse korral rajatava taristuga seotud kaudsete kulude katmiseks üldise tasu. See tasu ei ole seotud konkreetsete rajatiste ehitamise kuludega, mida käsitleb PlanS § 131.

7. Taristutasu sarnaneb avalik-õigusliku rahalise kohustusega. See ei kujune üksikjuhtumi asjaolude hindamise tulemusena. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse olulised tingimused peavad olema määratud seadusega (PS § 113). Kui seda tasu käsitada kohaliku maksuna, siis peab selle kehtestamiseks olema seaduslik alus (PS § 157 lg 2; RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p 62). Olenemata sellest, kuidas taristutasu täpsemalt liigitada, on vaja sellise põhiõigusi piirava rahalise kohustuse määrusega kehtestamiseks seaduslikku alust.

8. Sellega, et vald paneb arendajale rahalisi kohustusi, mida seadus ette ei näe, piiratakse muu hulgas ilma seadusliku aluseta ka omandipõhiõigust (PS § 32) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31). Piirang väljendub selles, et detailplaneeringu elluviimine muutub kulukamaks, sest sellele

lisandub taristutasu. Põhiõiguste piiramine väljendub ka selles, et taristutasu kandub edasi kinnisvara hinda. Põhiõigusi võib piirata vaid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas.

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

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

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

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

12. Määrusega saab põhiõiguste piiranguid kehtestada seaduse volitusnormi alusel, kuid seejuures ei tohi ületada volitusnormi piire. 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). Ka kohaliku elu küsimuste lahendamisel on vaja põhiõigusi piirava määruse andmiseks seaduslikku alust (vt ka RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p-d 39–42).

13. Määrus on kehtestatud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lõike 2 ja PlanS § 131 lõike 2¹ alusel. Need volitusnormid ei sobi sellise sisuga kohustuse kehtestamiseks.

PlanS § 131 lõike 21 volitusnorm võimaldab vallal 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 üldist taristutasu.

14. PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormi ulatust ei saa avardada kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale tuginedes. Planeerimisautonoomia lubab vallal kaaluda detailplaneeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata jätmist, kui vald 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

15. Riigikohus on selgitanud, et vald võib haldusakti andmisel seada kõrvaltingimuse, millega nõuab huvitatud isikult põhjendatud ulatuses sotsiaalse taristu objektide ehitamist või sellega

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

³ Vt näiteks Riigikohtu otsuse nr 5-24-34 p-s 20 mainitud plaani muuta PlanS § 131 ning kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsust (eelnõude infosüsteemi toimik nr 25-0755).

seotud kulude kandmist. HMS § 53 lõike 2 punktidele 2 ja 3 ning § 98 lõikele 1 tuginedes võib kõrvaltingimuse asemel sõlmida halduslepingu (RKPKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p-d 46–49).

16. Kõrvaltingimusega haldusakti andmist ja halduslepingu sõlmimist peab igal konkreetsel juhul kaaluma ja põhjendama. Vallal tuleb näidata planeeringulahenduse ja sellega kaasnevate kulude vahelist põhjuslikku seost ning põhjendada, miks tal ei jätku nende kohustuste täitmiseks raha või miks oleks kulude kandmine ebaotstarbekas. Põhjendamisel peab esitama üksikasjaliku kuluarvestuse, milles võib siiski arvesse võtta tõenäolisi arenguid ja prognoositavaid ligikaudseid kulusid, kui see on õigustatud (RKPKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p 42; RKPKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p-d 54–60). Halduslepinguga arendajale pandavad kohustused peavad vastama lepingu eesmärgile ja olema kooskõlas lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega (HMS § 98 lg 2).

17. PlanS § 131 lõige 2 lubab vallal ja arendajal sõlmida halduslepingu, millega arendaja võtab endale kohustuse ehitada planeeringukohased avalikult kasutatavad rajatised ja planeeringulahendusega funktsionaalselt seotud rajatised või kohustuse kanda nende rajatiste ehitamise kulu osaliselt või täielikult. Vald võib seaduse alusel sõlmida üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu, kuid seadus ei anna vallale õigust kehtestada määrusega üldist taristutasu.

18. 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 valla tulud. See, et taristut hakkavad kasutama tulevased elanikud, ei tõenda tingimata, et vald peab selle jaoks tegema kulutusi või et arendaja kanda jäetav osa on põhjendatud. Määruse § 11 ei näe ette nende asjaolude hindamist ega tasu kohandamist hindamise tulemuste järgi (vt RKPKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p-d 54–60).

19. Määruse §-s 11 sätestatud taristutasu ei ole ka haldusesisene eeskiri, millega vald suunab oma rakenduspraktikat. Määrus sätestab tasu maksmise kohustuse, suuruse ja tähtaja ning seob selle halduslepingu sõlmimise ja täitmisega. Määruse kohaselt ei saa vald jätta tasu nõudmata või vähendada selle suurust, 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 vormistuslik asjaolu. Kohustuse kehtestab määrus.

20. Viimsi Vallavolikogu 13.12.2022 istungi protokollist võib järeldada, et taristutasu nõudmine on vallas olnud juba varem kujunenud tava. Tasu suurust põhjendas vald samuti tavapraktika ja turuolukorraga, mitte konkreetsete detailplaneeringute mõju või kulupõhise meetodikaga. See kinnitab, et §-s 11 sätestatud tasu ei kujune konkreetse planeeringu elluviimisega kaasnevate kulude hindamise tulemusena. Ka üldise kulumetoodika või põhjaliku kuluarvestuse lisamine ei asendaks määrusega üldise tasu kehtestamiseks vajalikku seaduslikku alust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise