JÕELÄHTME VALLAVOLIKOGU

Riigikohus
Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
Lossi 17
50093 Tartu

10. november 2026

Jõelähtme Vallavolikogu seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-26-37

Õiguskantsler on esitanud 01.10.2026 Riigikohtule taotluse tunnistada Jõelähtme Vallavolikogu 12.01.2023 määruse nr 26 (**edaspidi: 12.01.2023 määrus**) § 2 punktid 2-4 ja 6, § 3 lõiked 3 ja 9 ning § 6 PS-iga vastuolu tõttu kehtetuks (**edaspidi: 01.10.2026 taotlus**).

Riigikohus on palunud avaldada Jõelähtme vallal seisukohad seonduvalt 01.10.2026 taotlusega hiljemalt 10.11.2026 ning seega käesolev protsessidokument esitatud tähtaegselt.

Jõelähtme valla arvates on 12.01.2023 määrus PS-iga kooskõlas, mistõttu vaidleb Jõelähtme vald 01.10.2026 taotlusele vastu ja palub selle jätta rahuldamata. Üksikasjalikumalt soovib Jõelähtme vald märkida järgmist.

1. Kaasuse sisulisest olemusest

1.1. Vastavalt PlanS § 131 lg-le 1 on kohalik omavalitsus planeeringu koostamise korraldajana kohustatud oma kulul välja ehitama detailplaneeringukohased avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatised, kui planeeringu koostamise korraldaja ja detailplaneeringust huvitatud isik ei ole kokku leppinud teisiti.

Riigikohus on 14.10.2015 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-23-15 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 80 alates 01.07.2015 kehtiva PlanS §-i 131 ja kuni 30.06.2015 kehtinud EhS §-i 13 võrreldes leidnud, et oma olemuselt need paragrahvid ei erine. „*Kolleegiumi hinnangul ei ole seega kohaliku omavalitsuse kohustuste olemus ega põhisisu võrreldes ehitusseaduse § 13 sätestatuga muutunud*“. Sellele, et alates 01.07.2015 kehtiva PlanS §-i 131 eeskujuks on kuni 30.06.2015 kehtinud EhS § 13, on viidatud ka planeerimisseaduse eelnõu esimeese lugemise seletuskirjas.[1] Seetõttu on ka käesoleval juhul asjakohane lähtuda kuni 30.06.2015 kehtinud EhS §-i 13 puudutavast kohtupraktikast.

[1] Planeerimisseaduse eelnõu esimese lugemise versioonis oli detailplaneeringu kohase taristu välja ehitamist reguleeriva §-i numbriks 124; vt Planeerimisseaduse eelnõu esimese lugemise seletuskirja lk 168; eelnõu esimese lugemise seletuskiri on kättesaadav veebilehelt https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/planeerimisseadus/

Postijaama tee 7, Jõelähtme küla
74202 HARJUMAA
e-mail: kantselei@joelahtme.ee
Kantselei 605 4887

Reg.nr. 75025973
a/a EE181010002018903006 SEB
a/a EE432200221012002639 Swedbank
a/a EE391700017003270406 Nordea

Eelkõige omab tähtsust Riigikohtu poolt 19.05.2010 haldusasjas nr 3-3-1-26-10 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 14 antud suunis selle kohta, et kuni 30.06.2015 kehtinud EhS § 13 „*eeldab, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendab kohalik omavalitsus koos detailplaneeringu taotlejaga küsimuse, kes teostab nimetatud teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise ning kes kannab vastavad kulud. ... Kolleegium märgib, et kokkuleppe EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamiseks ja rahastamiseks võib kohalik omavalitsus sõlmida detailplaneeringu taotlejaga ka hiljem. Kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi vastavad tööd tegema ja nende eest tasuma või arvestama planeeringu kehtestamata jätmisel võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.*“ Samale seisukohale on Riigikohus jäänud ka 04.03.2014 haldusasjas nr 3-3-1-96-13 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 16.

Seega peab kohalik omavalitsus sõlmima kinnisvaraarendajaga halduslepingu detailplaneeringukohase avalikuks kasutamiseks ette nähtud rajatiste välja ehitamiseks juba detailplaneeringu algatamise staadiumis. Kohalikul omavalitsusel ei ole keelatud kõnealuse halduslepingu sõlmimine ka ajaliselt hiljem, kuid sellisel juhul võtab kohalik omavalitsus riski, et kui kinnisvaraarendaja ei peaks nõustuma detailplaneeringukohase avalikuks kasutamiseks ette nähtud rajatiste välja ehitamisega, siis jääb selliste rajatiste välja ehitamine kohaliku omavalitsuse kohustuseks ja kuluks.

1.2. Praktikas on tekkinud vaidlusi selle üle, kas kohalik omavalitsus saab nõuda kinnisvaraarendajalt ka sotsiaalse infrastruktuuri hoonete, nagu seda on lasteaiad, koolid, raamatukogud jmt, ehitamist või ehitamise finantseerimist. Selle temaatikaga seonduvalt omab tähtsust Riigikohtu poolt 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tehtud kohtuotsus.

Viimati nimetatud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 31-33 on toonud esile: „*PS § 37 lõige 2 sätestab, et tegemaks haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. PS §-s 37 nimetatud õppeasutuseks on ka koolieelne lasteasutus (KELS § 1 lg 1). KELS reguleerib peaasjalikult munitsipaallasteasutuste tegevust (KELS § 4 lõige 2). Regulatsioon laieneb eralasteasutustele ja eralasteaed-põhikoolidele, kui erakooliseadus ei sätesta teisiti (KELS § 4 lõige 3). Riigikohus on viitega KELS § 10 lõikele 1 ning PS § 37 lõikele 2 rõhutanud, et lasteaiakoha andmise kohustus on kohaliku omavalitsuse ülesanne (RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 12). Eelnimetatud kohustus säilib kohaliku omavalitsuse üksusel ka 1. septembril 2025 jõustuva alusharidusseaduse alusel (AHS § 5 lg 1). Kolleegium märgib, et lasteaiakoha andmise kohustus hõlmab vajadusel ka täiendava taristu rajamist. PS § 37 lg-s 2 nimetatud õppeasutuste hulka kuuluvad põhikoolid ning gümnaasiumid. Arvestades Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p-des 2 ja 3; KOKS § 6 lg-s 2; PGS § 7 lg-s 2, § 71 lg-s 2, § 10 lg-tes 1 ja 3 ning § 27 lg-s 1 sätestatut, on seadusandja sisustanud PS § 37 lg 2 esimesest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse kohustust kohustusena tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige omavalitsusüksuse enda munitsipaalkooli kaudu (vt RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p-d 59-60). Kohaliku omavalitsuse üksus ei saa vabaneda oma kohustusest tagada hariduse kättesaadavus, jättes oma koolid asutamata, neis koolides küllaldase arvu õppekohti loomata või õpilase haridusliku erivajadusega arvestamata (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 63). Lisaks võib PS § 37 lg 2 hõlmata ka spordirajatiste olemasolu tagamise kohustust määral, mis on minimaalselt tarvilik laste mitmekülgseks kehaliseks arenguks, mille soodustamine on osa alus- ja põhiharidusest. PS § 28 lg 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud korraldama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu ja muu sotsiaalabi andmist (KOKS § 6 lg 1 ning sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 5 lg 1). SHS-i teises peatükis on seadusandja loetlenud kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavad teenused, näiteks väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus (SHS § 20-221), turvakoduteenus (SHS §-d 33-37) ning lapsehoiuteenus (SHS §*

451-454). Rahvaraamatukogu on kohaliku omavalitsuse asutus (rahvaraamatukogu seaduse (RaRS) § 3 lg 1). Minimaalselt nõutav rahvaraamatukogude hulk on seotud elanike arvuga (RaRS § 4 lg 2)."

Seega lasuvad kohalikul omavalitsusel kohustused tagada koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide ja gümnaasiumide olemasolu ja funktsioneerimine, sotsiaalteenuste toimimine ja rahvaraamatukogude olemasolu.

Riigikohtu poolt 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 47-62 on leitud, et kohalikul omavalitsusel on põhimõtteliselt võimalik sõlmida kinnisvaraarendajaga üksikjuhtumipõhine halduslepingu kinnisvaraarendaja poolt kas sotsiaalse taristu hoonete välja ehitamiseks või selliste ehitiste välja ehitamise finantseerimiseks, kuid seda vaid juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

a) sotsiaalse taristu hoonete rajamise tarvidus on põhjuslikus seoses konkreetse planeeringuga;
b) ilma kinnisvaraarendaja poolt sotsiaalse taristu hoonete rajamiseta või rajamise finantseerimiseta oleks kohalik omavalitsus õigustatud jätma planeeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata;
c) õigusaktid ei keela sotsiaalse taristu hoonete rajamise kulude jätmist kinnisvaraarendaja kanda ning sotsiaalse taristu hoonete väljaehitamise kulu ei kaeta muu sihtotstarbelise rahalise toetuse abil.

Seega on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 andnud kohalikele omavalitsustele võimaluse leppida kinnisvaraarendajatega eraldi ja üksikjuhtumi põhiselt halduslepingus kokku, millistel tingimustel saab kinnisvaraarendajale konkreetse detailplaneeringuga seonduvalt panna kohustuse finantseerida sotsiaalse taristu hoonete ehitamist või ehitada sotsiaalse taristu hooned.

1.3. Riigikohtu poolt 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tehtud kohtulahendist nähtuvate suunistega seondub Jõelähtme valla arvates praktikas mitmeid raskusi. Järgnevalt peatub Jõelähtme vald kahel kesksel probleemil.

1.3.1. Jõelähtme vald mõistab Riigikohtu poolt 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tehtud kohtuotsust selliselt, et kinnisvaraarendajaga üksikjuhtumipõhise halduslepingu sõlmimisele peaks eelnema kohaliku omavalitsuse poolt analüüsi teostamine selle kohta, milliste konkreetsete kulude tegemise vajaduse seonduvalt kohaliku omavalitsuse sotsiaalse sihtotstarbega hoonetega põhjustab konkreetse detailplaneeringu ellu viimine.

Selliseid kulusid on Jõelähtme valla hinnangul sageli raske ette prognoosida ning kõnealuste kulude igakordne juhtumipõhine hindamine tähendaks, et kohalik omavalitsus peaks looma asjakohase kompetentsi (palkama eriteadmistega teenistujad või tellima teenuse sisse), mis tähendab täiendavate kulude tekkimist kohalikule omavalitsusele. Nimelt sätestatakse detailplaneeringuga üldjuhul kinnisvaraarenduse maksimaalne maht, kas üldse ja kui kiiresti ning millises mahus hakkab kinnisvaraarendaja konkreetset detailplaneeringut ellu viima, seda on sageli raske ette ennustada. Sellest johtuvalt on ka keeruline prognoosida konkreetseid kulusid sotsiaalse iseloomuga hoonete ehitamiseks või laiendamiseks, mis on põhjuslikus seoses konkreetse detailplaneeringu ellu viimisega. Lisaks sellele võib planeeringulahendus ja sealhulgas maht planeeringuprotsessi käigus oluliselt muutuda, mis tähendab, et võiks tekkida vajadus hakata juhtumispõhist hinnangut täiendama või muutma.

Lisaks sellele tähendaks Riigikohtu poolt 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tehtud kohtulahendist nähtuvate suuniste järgimine seda, et kohalik omavalitsus peaks iga kinnisvaraandeajaga asuma pidama põhjalikke läbirääkimisi halduslepingu sõlmimiseks. Ka see

nõuaks kohalikult omavalitsuselt täiendavat ressurssi ja seda olukorras, kus kohalike omavalitsuste alarahastuse probleem on Eestis üldine.

Ka tähendaks üksnes konkreetsete detailplaneeringu põhiste halduslepingute läbirääkimine ja sõlmimine seda, et kinnisvaraarendajate poolt kohalikule omavalitsusele makstavad rahasummad puutuvalt sotsiaalse iseloomuga hoonete rajamisega muutuksid juhtumipõhisteks. See omakorda võib aidata kaasa kinnisvaraarendajate ebavõrdsele kohtlemisele ja seda eriti olukordades, kus samas piirkonnas menetletakse erinevate kinnisvaraarendajate detailplaneeringuid. Samuti suureneks korruptsioonioht.

Tunduvalt ratsionaalsem on kehtestada kohaliku omavalitsuse õigustloova aktiga üldised tingimused detailplaneeringu elluviimisega seotud vajalike ehitiste väljaehitamiseks ja väljaehitamisega seotud kulude kandmiseks, nagu Jõelähtme vald on seda teinud 12.01.2023 määrusega.

Aastal 2022 tellis Jõelähtme vald Rapla Rada OÜ-lt uuringu „Jõelähtme valla elanike arvu muutuste mõju eelarvele“ (Lisa nr 1; **edaspidi: Uuring**). Uuringu leiti, et Jõelähtme valda ühe pere lisandumine toob 14-aastase tsükli vältel kaasa valla eelarvele negatiivse koondmõju -28’798 euro ulatuses. Uuringu kokkuvõttes on selgitatud: „*Kiirelt kasvava elanikearvuga vallal on vaja teha järjest suuremaid kulutusi haridusasutuste ehitamiseks, remondiks ja ülalpidamiseks.*
Käesolevas töös on esitatud mõjud valla eelarvele 100 inimese lisandumisel tekkiva ühe aasta koondmõjuna ja ühe pere hariduskulude koondmõjuna kogu haridustsükli, 14. aasta ulatuses.
Valda ühe pere lisandumine omab valla eelarvele haridustsükli, 14. aasta, jooksul negatiivset koondmõju -28 798 ulatuses.
Koondmõju arvutamisel on arvestatud asjaoluga, et pere lisandumisel valda kaasneb sellega kahe inimese tulumaksu lisalaekumine valla eelarvele 5200 EUR ulatuses aastas.
Ühe pere keskmiselt 1,5 lapse lisandumine valda võib tuua kaasa õppekohtade (lasteaed+kool) ehitus-remondikulusid 2025 EUR ulatuses aastas.
Ühe pere keskmiselt 1,5 lapse lisandumine valda toob kaasa haridusasutuste (lasteaed + kool) ülalpidamiskulud 5232 EUR ulatuses.
Nende kolme teguri koondmõju on arvestatud alljärgneva valemi alusel.

Maksutulu - ehituskulu pere kohta - ülalpidamiskulu pere kohta

5200 - 2025 - 5232 = - 2057 EUR/aastas

Tekkinud negatiivne koosmõju on arvestatud ühe aasta kohta. Perekond kasutab valla haridusteenuseid 14 aastat. Seega ka negatiivne mõju on 14. kordne.

14 X - 2057 = -28798 EUR/ haridustsükli kohta

Esitatud, -28 798 EUR, on vallale ühe pere lisandumisega kaasnev negatiivne koondmõju 14 aasta jooksul.“

Lähtudes teadmisest, et 2022 hindades toob ühe pere lisandumine Jõelähtme valda endaga kaasa negatiivse koondmõju 14 aasta jooksul summas 28’798 eurot, on Jõelähtme vald 12.01.2023 määruse § 3 lg-s 9 sätestanud, et alates kolmandast elamuühikust, on sotsiaalse infrastruktuuri tasu suuruseks 6’500 eurot. Selline regulatsioon loob õigusselguse ning kohtleb kinnisvaraarendamisega tegelevaid isikuid võrdselt. Siiani ei ole seonduvalt 12.01.2023 määrusega ükski kinnisvaraarendaja Jõelähtme vallale vastuväiteid esitanud, millest saab järeldada, et kinnisvaraarendajatel vastuväiteid 12.01.2023 määrusele puuduvad.

1.3.2. Samuti tekib spetsiifilisi probleeme seonduvalt projekteerimistingimustega.

Ühelt poolt ei ole kogu Jõelähtme valla territoorium detailplaneeringu kohustusega alaks. Seega on võimalikud sellised olukorrad, kus väljaspool detailplaneeringu kohustusega ala soovitakse

rajada kinnisvaraarendus, mis hakkab eelduslikult avaldama mõju Jõelähtme valla sotsiaalse iseloomuga ehitistele või infrastruktuurile.

Teisalt tuleb ette olukordasid, kus kehtestatud detailplaneering on jäänud ellu viimata ning uus kinnisvaraarendaja soovib kehtestatud detailplaneeringut projekteerimistingimuste abil ajakohastada. Sellist varasemalt kehtestatud detailplaneeringu ajakohastamist on lihtsam teha EhS §-i 27 alusel projekteerimistingimuste väljastamise kaudu (eeldusel, et varasemalt kehtestatud detailplaneeringu põhilahendus olemuslikult ei muutu) kui uue detailplaneeringu menetlemise kaudu. Veelgi enam, sageli on uued kinnisvaraarendajad, kes varem kehtestatud, kuid realiseerimata detailplaneeringu elluviimise nii-öelda üle võtavad, huvitatud projekteerimistingimuste abil varem kehtestatud detailplaneeringu kaasajastamisest. Seda eelkõige põhjustel, et projekteerimistingimuste väljastamise menetlus on oluliselt kiirem ja odavam detailplaneeringu menetlusega võrreldes. Riigikohus on 28.12.2021 haldusasjas nr 3-17-2023 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 22 leidnud, et projekteerimistingimuste andmise võimalus on ette nähtud „*ehitusõigust taotleva isiku halduskoormuse vähendamise, haldusmenetluse kiirema ja ökonoomsema läbiviimise ning avalike vahendite säästlikuma kasutamise eesmärgil.*“

Mõlemal viimati nimetatud juhul – nii olukorras, kus uut kinnisvaraarendust soovitakse ellu viia väljaspool detailplaneeringu kohustusega ala kui ka juhul, kui kehtestatud, kuid realiseerimata detailplaneeringut soovitakse projekteerimistingimuste abil ajakohastada – võib kaasneda projekteerimistingimuste realiseerimisega oluline mõju valla infrastruktuurile. Seetõttu on Jõelähtme valla hinnangul eluliselt vajalik ning avalikes huvides tarvilik, kui halduslepingu sõlmimine kinnisvaraarendajaga oleks võimalik ka projekteerimistingimuste puhul ja mitte ainult detailplaneeringute korral.

1.4. Seega leiab Jõelähtme vald käesoleva protsessidokumendi punktis 1 toodut kokku võttes, et käesoleva põhiseadusliku järelevalve vaidluse on tinginud eelkõige Eesti Vabariigi tegemata jätmine, kus PlanS-is puudub selgesisuline regulatsioon, mis võimaldaks kohalikel omavalitsustel kindlaks määrata sotsiaalse infrastruktuuri arendamise tasud nii detailplaneeringute kui ka projekteerimistingimuste realiseerimise korral kõikide sotsiaalse taristu ehitistega (ja mitte ainult rajatistega) seonduvalt. Samale tõigale on viidanud õiguskantsler 01.10.2026 taotluse lehekülje 2 ülevalt esimeses lõigus.

2. Jõelähtme valla seisukohad puutuvalt 01.10.2026 taotlusega

Jõelähtme valla arvates ei ole 12.01.2023 määruse § 2 p-d 2-4 ja 6, § 3 lg-d 3 ja 9 ega § 6 vastuolus PS-iga, mistõttu tuleks jätta 01.10.2026 taotlus rahuldamata. Üksikasjalikumalt soovib Jõelähtme vald märkida järgmist.

2.1. Õiguskantsleril ei ole 01.10.2026 taotluses võimalik tugineda 12.01.2023 määruse § 2 punkti 6 väidetavale vastuolule PS-iga

PS § 142 lg-dest 1 ja 2 ilmneb, et kui õiguskantsler leiab, et kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse kooskõlla. Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Samasisuline regulatsioon nähtub ÕKS §-ist 17 ja § 18 lg-st 1.

Jõelähtme vald on seisukohal, et tulenevalt PS §-ist 142 ja ÕKS §-ist 17 ja § 18 lg-st 1 ei ole õiguskantsleril võimalik nõuda Riigikohtus õigustloova akti kehtetuks tunnistamist suuremas ulatuses, kui ta on nõudnud selle akti PS-iga kooskõlla viimist akti vastuvõtnud organilt. Samale seisukohale on asunud Riigikohus 18.12.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktis 34.

Jõelähtme vallale 14.04.2026 saadetud kirjas nr 6-11/260862/2603168 ei ole õiguskantsler palunud muuta 12.01.2023 määruse § 2 p-d 6. Seetõttu ei ole Jõelähtme valla arvates õiguskantsleril võimalik paluda Riigikohtult 01.10.2026 taotluses 12.01.2023 määruse § 2 p 6 kehtetuks tunnistamist.

2.2. 12.01.2023 määrusega sotsiaalse taristu hoonete hõlmamine ei muuda 12.01.2023 määruse § 2 p-d 4 ja § 3 lg-d 3 PS-iga vastuolus olevaks

Õiguskantsler on 01.10.2026 taotluses asunud seisukohale, et kuivõrd PlanS § 131 lg 2 1 annab kohalikule omavalitsusele õiguse üksnes sotsiaalse taristu rajatiste väljaehitamiseks ja väljaehitamisega seotud kulude kandmises kokkuleppimiseks korra kehtestamiseks, siis olevat puudunud Jõelähtme vallal õigus reguleerida 12.01.2023 määruses sotsiaalse taristu hoonetega seonduvat.

Jõelähtme vald ei saa nõustuda õiguskantsleri viimatise seisukohaga.

2.2.1. Vastavalt PS § 154 lg-le 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Justiitsministeeriumi poolt 2020 välja antud põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on seonduvalt § 154 lg-ga 1 märgitud: „*Universaalpädevus on KOVü õigus ilma erivolitusteta otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seadustes. KOVü-l peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Sellest järeldub, et KOVü saab kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka juhul, kui puudub seadusest tulenev volitusnorm. Niisugune järeldus sisaldub ka HMS § 90 lg-s 2 ja seda kinnitab ka Riigikohus: „Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.“ (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa).*“[2]

Seega saavad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimuste lahendamiseks anda määrusi ka ilma seaduses sisalduva volitusnormita. Detailplaneeringutega seonduv on kohalike omavalitsuste pädevusse kuuluvaks temaatikaks. Sellist lähenemist on Riigikohus korduvalt jaatanud näiteks 30.09.2009 asjas nr 3-4-1-9-09 tehtud otsuse motiveeriva osa punktis 26, 14.10.2015 asjas nr 3-4-1-23-15 tehtud otsuse motiveeriva osa punktis 79 ja 18.01.2019 asjas nr 5-18-4/10 tehtud otsuse motiveeriva osa punktis 49.

Erandlikult on kohalikul omavalitsusel vajalik kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvas küsimuses määruse andmisel volitusnormi olemasolu juhul, kui kohaliku omavalitsuse määrusega piiratakse põhiõigusi. Sellega seonduvalt on asjakohane Riigikohtu poolt 03.12.2007 asjas nr 3-3-1-41-06 tehtud otsuse motiveeriva osa punktis 22 antud järgmine suunis: „*Riigikohus on oma varasemas praktikas korduvalt rõhutanud põhimõtet, et PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga (vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. a otsust asjas nr 3-4-1-7-01 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsuseid asjades nr III-4/A-1/94 ja III-4/A-2/94 ning 24. detsembri 2002. a otsust asjas nr 3-4-1-10-02). Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.*“

Oleme seisukohal, et 12.01.2023 määrus ei riku osas, milles reguleeritaks sotsiaalse taristu hoonete väljaehitamisega seonduvat, isikute põhiõigusi ning seda järgmistel põhjustel.

[2] Vt https://pohiseadus.ee/sisu/3639/paragrahv_154 kommentaar 2

2.2.1.1. Esmalt tuleb märkida, et 12.01.2023 määrus ei kohaldu kinnisvaraarendajate osas selles mõttes automaatselt, et iga kinnisvaraarendajaga, kes soovib asuda Jõelähtme vallas tegelema kinnisvaraarendusega, mis avaldab mõju valla sotsiaalsele taristule, tuleb sõlmida eraldi haldusleping. See nähtub 12.01.2023 määruse § 5 lg-dest 1 ja 5, mille kohaselt sõlmitakse määruses sätestatud nõuete täitmiseks huvitatud isikuga haldusleping koheselt, kui on teada ehitatava avalikult kasutatava taristu eeldatav paiknemine ja maht, kuid hiljemalt enne detailplaneeringu kehtestamist.

Seega loob kinnisvaraarendaja jaoks kohustusi puutuvalt Jõelähtme valla sotsiaalse infrastruktuuri taristu arendamisega haldusleping, mitte aga 12.01.2023 määrus.

2.2.1.2. Samuti tuleb pöörata tähelepanu sellele, et 12.01.2023 määruse puudumisel oleks Jõelähtme vald praegusega võrreldes tunduvalt rohkearvulisemalt sunnitud keelduma detailplaneeringute algatamisest, vastuvõtmisest ja kehtestamisest ning projekteerimistingimuste väljastamisest, sest valla rahalised ressursid ei võimaldaks valla kulul sotsiaalse taristu hoonete ehitamist.

Just nimelt olukord, kus Jõelähtme vald peaks oluliselt suuremas ulatuses keelduma detailplaneeringute algatamisest, vastuvõtmisest ja kehtestamisest ning projekteerimistingimuste väljastamisest, saaks rikkuda kinnisvaraarendajate omandiõigust ja/või ettevõtlusvabadust.

Samuti võib vallaelanike õigusi rikkuda see, kui 12.01.2023 määruse puudumise korral ja Jõelähtme valla poolt seetõttu tunduvalt sagedamini detailplaneeringute algatamisest, vastuvõtmisest ja kehtestamisest ning projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumise korral uusi elamuid ja uusi elanikke Jõelähtme valda ei lisanduks ning Jõelähtme valla elanike arv ei suureneks. Elanikkonna kasv toob sageli kaasa elukvaliteedi paranemise, kuna suurema elanike arvu korral pakutakse ka suuremas sortimendis teenuseid (näiteks: alevi elanike arvu suurenemine loob eeldused selleks, et alevikus avatakse uus pood, sest ostuhuvilisi on rohkem; alevi elanike arvu suurenemisel paranevad ühistranspordi tingimused, sest ühistranspordiga sõitjaid on rohkem jne). Seevastu elanike arvu vähenemine toob kaasa elu hääbumise.

Seega võrreldes erinevaid olukordasid, kus 12.01.2023 määrus kas kehtib või ei kehtiks, tooks just nimelt 12.01.2023 määruse puudumine või kehtetus kaasa nii kinnisvaraarendajate kui ka kohalike elanike õiguste rikkumised.

2.2.2. Juhul, kui siiski mitte nõustuda käesoleva protsessidokumendi punktis 2.2.1. tooduga ja asuda seisukohale, et 12.01.2023 määruse rikub sotsiaalse taristu hoonete osas isikute põhiõigus, soovib Jõelähtme vald märkida järgmist.

Puuduvad arusaadavad põhjused, miks peaks kohalikul omavalitsusel olema võimalik sõlmida haldusleping üksnes detailplaneeringukohaste rajatiste välja ehitamiseks. Et detailplaneeringu elluviimine võib mõjutada kohalikku elukeskkonda oluliselt laiemalt – tekib näiteks vajadus uue lasteaia ja/või uue kooli ja/või uue kogukonnakeskuse järele – siis peaks olema kohalikul omavalitsusel võimalik halduslepinguga reguleerida ka sotsiaalse taristu hoonete ehitamist.

Riigikohus on pidanud võimalikuks delegatsiooninormi laiendavat tõlgendamist. Nii on Riigikohus 13.06.2005 asjas nr 3-4-1-5-05 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktides 12 ja 13 seonduvalt reklaamiseaduse § 13 lg-ga 4 leidnud: „*Eelnõu ettevalmistustöödele tuginedes võib kolleegiumi arvates väita, et seadusandja sooviks reklaamiseaduse volitusnormi kujundamisel oli tõepoolest anda kohalikule omavalitsusele otsustusõigus osas, millises kauguses nii õppe-, spordi- kui ka tervishoiuhoonetest lahja alkohoolse joogi reklaami lubada. Eeltoodust tulenevalt asub kolleegium seisukohale, et Kuressaare Linnavolikogu vaidlusaluse määruse aluseks olev - RS § 13*

lõikes 4 sisalduv - volitusnorm annab kohalikule omavalitsusele õiguse määratleda piirkond, mida loetakse sama paragrahvi lõike 1 punktides 2-4 nimetatud rajatiste lähedal asuvaks ning millele laieneb reklaami keeld.“

Delegatsiooninormi laiendav tõlgendamine nähtub ka Riigikohtu poolt 06.04.2021 asjas nr 5-20-12 tehtud kohtuotsuse motiveeriva osa punktidest 47, 53 ja 65-72. Seonduvalt viimati nimetatud kohtulahendiga on Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali poolt 2022 välja antud PS-i kommenteeritud väljaande §-i 3 kommentaaris 119 selgitatud: „*Riigikohus leidis, et kaitseministeeriumi määruse, millest tulenesid piirangud tuulikupargi rajamiseks, seaduslikud alused olid piisavad, ning asus seisukohale, et kaitseministeeriumi õigus keelduda kooskõlastuse andmisest tulenes EhS § 44 p-st 1. Vähemalt teine neist seisukohtadest on vägagi küsitav. Esiteks sätestab EhS § 44 sõnaselgelt ainult ehitusloa andmisest keeldumise alused, mida on õigustatud rakendama „pädev asutus“, ütlemata midagi kooskõlastusest keeldumise kohta. Vastav sõnastus kõlab: „Pädev asutus keeldub ehitusloa andmisest, kui: [---]“. Jääb arusaamatuks, kuidas see norm saab kohtu arvates võimaldada ka kooskõlastusest keeldumisi – normitekstist ei ole kuidagi võimalik tuletada võimalust piirata arendaja õigusi kooskõlastusest keeldumisega. Kuid sellega seondub veel teinegi probleem, mis ei ole sugugi vähem oluline. EhS § 39 määrab pädevusnormina sõnaselgelt kindlaks, millised asutused on „pädevad asutused“ EhS § 44 mõttes. Kaitseministeeriumi sellest loetelust ei leia. Seetõttu ei saa kaitseministeeriumil kuidagi olla seadusest tulenevat pädevust tugineda EhS § 44 p-le 1. Järelikult laiendas Riigikohus volitusnormi esmalt üle selle, mida võrdlemisi selge normitekst võimaldab, ning lõi seejärel kohtuotsusega kaitseministeeriumile kooskõlastusest keeldumisteks kirjutamata pädevuse.*“[3]

Olukorras, kus Riigikohus on vähemalt kahes lahendis pidanud võimalikuks tõlgendada seaduse delegatsiooninormi laiendavalt, tuleks jaatada ka PlanS § 131 lg 2 1 laiendavat tõlgendamist selliselt, et see õigusnorm volitusnormina annab kohalikule omavalitsusele õiguse määruse andmiseks, mis reguleerib halduslepingute sõlmimist nii detailplaneeringukohaste rajatiste kui ka sotsiaalse infrastruktuuri hoonete ehitamiseks või nende ehitamise finantseerimiseks.

2.2.3. Võttes kokku käesoleva protsessidokumendi punktis 2.2. toodut, on seega Jõelähtme vald seisukohal, et 12.01.2023 määrus on sotsiaalse taristu hooneid puudutavas osas käsitletav kohaliku elu küsimusi reguleeriva määrusena, mis ei riku isikute põhiõigusi ning sellise määruse välja andmiseks ei olnud eraldi volitusnormi olemasolu tarvilik. Isegi, kui eelmises lauses tooduga mitte nõustuda ja jaatada isikute põhiõiguste rikkumist, tuleks PlanS § 131 lg-s 2 1 sisalduvat delegatsiooninormi tõlgendada laiendavalt selliselt, et see volitusnorm annab kohalikule omavalitsusele õiguse määruse välja andmiseks ka sellega seonduvalt, kuidas toimub halduslepingute sõlmimine puutuvalt planeeringu elluviimisega puutumust omavate sotsiaalse taristu hoonete ehitamiseks või ehitamise finantseerimiseks.

2.3. 12.01.2023 määrusega projekteerimistingimuste hõlmamine ei muuda Jõelähtme valla arvates 12.01.2023 määruse § 2 p-sid 2 ja 3 PS-iga vastuolus olevaks

Seonduvalt 12.01.2023 määrusega projekteerimistingimuste hõlmamisega jääb Jõelähtme vald käesoleva protsessidokumendi punktis 2.2. toodu juurde. Jõelähtme valla esimeseks positsiooniks on, et tegemist on kohaliku elu küsimuse lahendamisega, mis ei riku isikute põhiõigusi ning mistõttu ei pea olema delegatsiooninormi, et reguleerida 12.01.2023 määruses halduslepingute sõlmimist projekteerimistingimuste realiseerimisega seonduvalt. Jõelähtme valla alternatiivseks positsiooniks on, et kui siiski jaatada isikute põhiõiguste rikkumist, tuleb PlanS § 131 lg-s 2 1 sisalduvat delegatsiooninormi tõlgendada laiendavalt viisil, et see delegatsiooninorm hõlmab ka projekteerimistingimuste realiseerimisega seonduvalt halduslepingute sõlmimise korra kehtestamist.

[3] Vt https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon

2.4. 12.01.2023 määruse sotsiaalse infrastruktuuri tasu regulatsioon ei too kaasa selle määruse § 3 lg 9 vastuolu PS-iga

Mis puutub 6'500 euro suurusesse sotsiaalse infrastruktuuri tasusse ühe elamuühiku kohta alates kolmandast elamuühikust, siis leiab Jõelähtme vald, et sellise tasu maksmise kohustus tekib halduslepingu alusel, mille detailplaneeringust huvitatud isik Jõelähtme vallaga sõlmib. Seega 12.01.2023 määruses endas sotsiaalse infrastruktuuri maksmise kohustust sätestatud ei ole. Seda, et halduslepingus võib kokku leppida sotsiaalse infrastruktuuri tasu maksmises detailplaneeringust huvitatud isiku poolt, on aktsepteerinud Riigikohus 19.06.2025 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tehtud kohtotsuse motiveeriva osa punktides 56 ja 57.

Tõstatub küsimus, kas oleks parem, kui sotsiaalse infrastruktuuri tasu suurusega seonduvat käsitletaks 12.01.2023 määruse asemel Jõelähtme valla mõnes sisedokumendis, mis käsitleks sotsiaalse infrastruktuuri tasu põhimõtteid. Jõelähtme valla arvates on vastus sellele küsimusele eitav, sest võimalike vaidluste vältimiseks ja korruptsiooniohu maandamiseks on kõige tõhusam, kui sotsiaalse infrastruktuuri tasu määr nähtub avalikkusele kättesaadavast üldaktist, milliseks 12.01.2023 määrus on.

Jõelähtme vald soovib seonduvalt sotsiaalse infrastruktuuri tasuga viidata veel kahele tõigale:

1) nagu nähtub Uuringust, oli 2022 seisuga ühe pere Jõelähtme valda lisandumisest valla eelarvele tekkiva negatiivse koondmõju suuruseks 28'798 eurot. Võttes arvesse inflatsiooni suurust alates 2022. aastast kuni käesoleva ajani, on eelmises lauses nimetatud rahasumma käesolevaks ajaks tõenäoliselt suurenenud. Sellele vaatamata on 12.01.2023 määruses sätestatud, et alates kolmandast elamuühikust on ühe elamuühiku eest tasutava sotsiaalse infrastruktuuri tasu suuruseks 6'500 eurot, ehk märkimisväärselt väiksem rahasumma Uuringus tooduga võrreldes ja
2) sotsiaalse infrastruktuuri tasu kogusuurus sõltub ära konkreetse kinnisvaraarendusega lisanduvast elamuühikute arvust ehk sotsiaalse infrastruktuuri tasu on sõltuvuses kinnisvaraarenduse suurusest.

Asjakohane ei ole õiguskantsleri viide PS §-ile 113, mille kohaselt sätestatakse riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadusega. Sotsiaalse infrastruktuuri tasu ei ole käsitletav riikliku tasandi maksu, koormise, lõivu, trahvi või sundkindlustuse maksena.

Samuti ei ole valla arvates põhjendatud õiguskantsleri viide PS § 157 lg-le 2, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. On küsitav, kas sotsiaalse infrastruktuuri tasu saaks olla käsitletav maksuna. MKS §-i 2 kohaselt on maksu üheks tunnuseks see, et maksul puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Sotsiaalse infrastruktuuri tasu puhul on aga otsene vastutasu ilmne. Kinnisvaraarendajal võimaldatakse sotsiaalse infrastruktuuri tasu maksmise eest detailplaneering või projekteerimistingimused realiseerida. Sellele, et sotsiaalse infrastruktuuri tasu ei saa olla käsitletav maksuna, viitab ka 12.01.2023 määruse § 3 lg 13, millest nähtub, et teatud olukordades on võimalik detailplaneeringu kehtestamine ka siis, kui kinnisvaraarendaja halduslepingut ei sõlmima ja halduslepinguga endale sotsiaalse infrastruktuuri tasu maksmise kohustust ei võta. Ka ei vasta sotsiaalse infrastruktuuri tasu koormise mõistelele. Vastavalt KOKS § 36 lg-le 2 on koormis kohustus, mis seaduse alusel kehtestatakse volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeeskirjade täitmiseks. Sotsiaalse infrastruktuuritasu ei saa olla käsitletav kohustusliku tööna.

2.5. 12.01.2023 määruse §-i 6 regulatsioon ei too kaasa selle määruse vastuolu PS-iga

Selles, et olukorras, kus kinnisvaraarendaja ei ole nõus halduslepingu sõlmimisega, jääb detailplaneering kehtestamata, ei ole midagi eriskummalist. Kui halduslepingu sõlmimise üle otsustamine oleks üksnes kinnisvaraarendaja õiguseks ning halduslepingu sõlmimata jätmine

mingisuguseid tagajärgi kaasa ei tooks, siis kaotaks halduslepinguga seonduv igasuguse mõtte. Jõelähtme valla huviks on, et detailplaneeringu või projekteerimistingimuste, mille realiseerimine avaldab mõju valla infrastruktuurile ja seeläbi kogukonnale, elluviimisel panustaks halduslepingu täitmise kaudu valla infrastruktuuri ka kinnisvaraarendaja.

Asjakohane ei ole õiguskantsleri etteheide, mille kohaselt ei saa Jõelähtme vald 12.01.2023 määrusega luua uut ehitusloa andmisest keeldumise alust. Jõelähtme vald ei olegi seda teinud. Vastavalt EhS § 44 p-le 4 on ehitusloa andmisest keeldumise aluseks see, kui ehitise või ehitamisega kaasneb kinnisasja omanikule või kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele selle mõjualas olevatele isikutele püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada. Just EhS § 44 p 4 kontekstis tuleb mõista 12.01.2023 määruse § 6 lg-d 2. Olukorras, kus kinnisvaraarendaja ei täida halduslepingut, jättes Jõelähtme valla infrastruktuuri panustamata, oleks kinnisvaraarenduse realiseerimine kinnisvaraarenduse piirkonna elanikkonnale ning vallale üleliia koormav.

3. Uuringu kriitikast

01.10.2026 taotluses on leitud, et Uuring ei käsitle konkreetsete kinnisvaraarendustega seonduvat, on liiga üldine ja ei arvesta aja jooksul laste arvu, sündimuse, sisse- ja väljarände ning eri vanuserühmade muutumist.

Jõelähtme vald ei saa nõustuda õiguskantsleri kriitikaga Uuringu osas. Ei rahaliselt ega Jõelähtme valla haldussuutlikkuse seisukohast ei ole mõeldav, et Jõelähtme vald teostaks või telliks samasuguse uurimistöö iga kinnisvaraarenduse osas ilma, et selle tulemusel oleks olulisel määral häiritud kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmine. Uuringu eesmärgiks oligi anda üldistatud teave selle kohta, millist mõju kinnisvaraarendused Jõelähtme valla infrastruktuurile avaldavad. On ilmne, et valla elanike arvu suurenemine toob kaasa surve suurenemise Jõelähtme valla haridusasutustele.

Eeltoodust lähtudes palub Jõelähtme vald jätta rahuldamata õiguskantsleri taotluse tunnistada Jõelähtme Vallavolikogu 12.01.2023 määruse nr 26 § 2 p-d 2-4 ja 6, § 3 lg-d 3 ja 9 ning §-i 6 kehtetuks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Leho Kure
Jõelähtme vallasekretär

Lisa: Rapla Rada OÜ-lt uuring „Jõelähtme valla elanike arvu muutuste mõju eelarvele“.