



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-25-6
Otsuse kuupäev	18. detsember 2025
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Vahur-Peeter Liin, Ivo Pilving, Juhan Sarv ja Nele Siitam
Kohtuasi	Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ja selle rahastamise kord“ § 18 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Õiguskantsleri 4. juuni 2025. a taotlus
Menetlusosalised ja kaasatud isikud	Tallinna Linnavolikogu Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus Eesti Linnade ja Valdade Liit
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

1. Rahuldada õiguskantsleri taotlus.
2. Tunnistada Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 18 (13. septembril 2025 jõustunud redaktsioonis) põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Õiguskantsler tegi 7. novembril 2024 Tallinna linnale **ettepaneku** viia Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ (edaspidi: määrus nr 24) § 18 põhiseadusega (PS) kooskõlla. Ettepaneku resolutsioon oli sõnastatud järgmiselt:

„Olenevalt sellest, mis tähenduse linn määruse §-s 18 sätestatud lepingule omistab, tuleb seda sätet muuta või see tervikuna kehtetuks tunnistada.

a) Kui linn käsitleb määruse §-s 18 sätestatud lepingut vabatahtliku kokkuleppena, mille sõlmimisest ei sõltu projekteerimistingimuste ega ehitusloa andmine ja mille täitmata jätmine ei

takista ka kasutusloa andmist, siis tuleb kõnealust paragrahvi muuta. Eriti probleemsed on määruse § 18 lõiked 4 ja 5.

b) Kui linn käsitleb määruse §-s 18 sätestatud lepingut kohustuslikuna, mille sõlmimata jätmise korral ei anna linn projekteerimistingimusi ega ehitusluba ning mille täitmata jätmise korral ei anta ka kasutusluba, siis tuleb määruse § 18 kehtetuks tunnistada. Sellise sätte kehtestamiseks puudub seaduslik alus.

Palun andke 20 tööpäeva jooksul teada, kas tunnistate määruse § 18 kehtetuks või kavatsete seda muuta. Muutmise korral palun täpsemat ülevaadet võimalikest muudatustest.“

2. Tallinna Linnavolikogu teatas 26. novembri 2024. a kirjas, et määruse nr 24 eesmärk on reguleerida linna ja arendajate vahelisi vabatahtlikke kokkuleppeid ning tagada läbirääkimistel ühetaoline praktika.. Linn on nõus tegema määruses muudatusi, et määrusandja tahe, s.o kokkulepete sõlmimise vabatahtlikkuse põhimõte, ilmneks määrusest piisavalt selgelt. Kirjas esitati ka muudatuse võimalik sõnastus, paludes õiguskantslerilt sellele tagasisidet. Muudatused lubati teha 2025. a esimeses kvartalis.

3. **Õiguskantsler** esitas 4. juunil 2025 Riigikohtule **taotluse**, milles palub tunnistada määruse nr 24 § 18 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks, kuivõrd linn ei ole taotluse esitamise ajaks kõnealust õigusakti põhiseadusega kooskõlla viinud. Kui Riigikohus peaks määruse nr 24 § 18 alusel sõlmitavat lepingut käsitama vabatahtliku kokkuleppena, tuleb määruse nr 24 § 18 lg-d 4 ja 5 tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks. Seda põhjusel, et nimetatud sätted võimaldavad sõlmitavat lepingut käsitada üksnes kohustusliku kokkuleppena. Õiguskantsler märgib lisaks, et põhiseadusvastasus võib esineda ka teistes määruse nr 24 sätetes.

4. Tallinna Linnavolikogu teavitas 9. septembril 2025 Riigikohut, et Tallinna Linnavolikogu muutis määrust nr 24 vastavalt õiguskantsleri 7. novembri 2024. a ettepanekule ning Tallinna linna 26. novembri 2024. a kirjale. Selleks kehtestas Tallinna Linnavolikogu 4. septembril 2025 määruse nr 37 „Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022 määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ muutmise“.

5. Riigikohus palus 12. septembril 2025 õiguskantsleril selgitada, kas määruses nr 24 tehtud muudatused on vastavuses õiguskantsleri ettepanekuga Tallinna Linnavolikogule ja taotlusega Riigikohtule ning kas õiguskantsler loobub taotlusest.

6. Õiguskantsler leidis 19. septembri 2025. a vastuses, et Riigikohtule esitatud taotluse põhinõue on endiselt täitmata ning seetõttu ei ole põhjust taotlusest loobuda.

7. Tallinn ei nõustunud 2. oktoobri 2025. a seisukohas õiguskantsleri eeltoodud arvamusega. Esiteks ei ole õiguskantsler selgitanud linnale, et 26. novembri 2024. a kirjas sisalduvad kavandatavad muudatused ei täida õiguskantsleri ettepanekut. Teiseks, õiguskantsler tugineb oma 19. septembri 2025. a seisukohas kaalutlustele, mida ta pole esitanud ettepanekus linnale ega taotluses Riigikohtule (nt tasu kui maks).

ÕIGUSKANTSLERI PÕHJENDUSED

8. Määruse nr 24 § 18, iseäranis lg-te 4 ja 5 mõte on, et Tallinna linn ei anna taotlejale projekteerimistingimusi ega ehitusluba või ka kasutusluba enne, kui taotleja on nõus sõlmima lepingu, millega ta kohustub ehitama avaliku ehitise või selle ehitise ehitamist rahastama.

9. Projekteerimistingimuste ega ehitusloa andmist reguleerivates sätetes ei ole kohaliku omavalitsuse üksusele (KOV) antud õigust nõuda sellise lepingu sõlmimist, millega taotleja võtab endale rahalisi kohustusi KOV-i ees. Nimetatud haldusaktide menetluses ei saa otsustada niivõrd suuri linnaehituslikke küsimusi, millega kaasneks vajadus panna lepinguga haldusakti taotlejale kohustusi. Kui see aga nii on, on arvatavasti tegemist puudusega planeeringus, kuid see tuleks kehtiva õiguse kohaselt lahendada planeeringumenetluses. Vaidlustatud sätet ei muuda õiguspäraseks asjaolu, et arendajad soovivad pikaajaliste ja koormavate planeeringute menetluse vältimiseks kõnealuseid lepinguid sõlmida.

10. Määruse nr 24 § 18 järgi on lepingu sõlmimine ja täitmine haldusakti taotlejale kohustuslik. Seda tõlgendust toetab ka määruse nr 24 seletuskiri. Linn on õigussuhtes tugevamal positsioonil: kui lepingut ei sõlmita, saab linn panna projekteerimistingimuste ning ehitusloa menetluses taotleja olukorda, kus talle võib tunduda otstarbekam sõlmida linna ettekirjutatud tingimustega leping. Seega riivab määruse nr 24 § 18 omandipõhiõigust (PS § 32) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna lepingu sõlmimisega kaasnevad taotlejale kulud või kohustused.

11. KOV ei saa PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõigusele tuginedes kehtestada määrusi juhul, kui sellega piiratakse põhiõigusi. Põhiõigusi saab piirata vaid selge ja täpse seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Sisu poolest saaks olla lähimaks volitusnormiks planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lg 2¹, kuid selle volitusnormi ulatus on piiratud nii menetluse kui lepingu objektide põhjal. Nimetatud sätte kohaselt võib lepingu sõlmida üksnes planeerimismenetluses eesmärgiga viia planeeringulahendus ellu. Seda juhul, kui nende rajatiste ehitamine või selle rahastamine on selleks vajalik ning rajatised on vastava planeeringulahendusega funktsionaalselt seotud. Seega ületab vaidlustatud säte PlanS § 131 lg 2¹ volituse ulatust.

12. Vaidlusaluse sätte õiguslikuks aluseks ei saa olla ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 35 lg 5, kuna see norm seostub KOV-i majandustegevuse ja juriidilistes isikutes osalemisega. Määruse nr 24 § 18 seda ei puuduta. Tegemist ei ole volitusnormiga põhiõigusi piirava määruse kehtestamiseks. Õiguslikku alust ei saa tuletada ka KOV-i planeerimisautonoomiast, kuna see ei saa ulatuda kaugemale planeerimisseaduse rakendamisest. Planeerimisautonoomiale ei saa tugineda, kui rakendatakse ehitusseadustikku (EhS) ehk kui antakse projekteerimistingimused või ehitusluba. Määruses nr 24 saab käsitleda üksnes planeerimisseaduse alusel toimivas menetluses sõlmitavaid kokkuleppeid ja seda ulatuses, mille näeb ette seadus.

13. Riigikohtule on esitatud samasugune tingimuslik nõue nagu ettepanekus linnale. Alternatiivset nõuet tuleb käsitleda üksnes siis, kui Riigikohus jätab põhinõude rahuldamata.

14. Tallinnale 7. novembril 2024 tehtud ettepanekus mööndi üksnes teoreetiliselt võimalust, et kui linn on seisukohal, et määruse nr 24 § 18 reguleerib linna ja taotleja vabatahtlikult sõlmitava lepingu tingimusi, siis tuleks viidatud paragrahvis teha sellist tõlgendust toetavad muudatused. Muudatused, mis tehti pärast Riigikohtule taotluse esitamist, ei toeta seisukohta, et linna ja ehitusloa taotleja sõlmitav leping on vabatahtlik. Puudub põhjus taotlusest loobuda.

15. Linna 4. septembril 2025 tehtud muudatused määruses nr 24 ei ole piisavad. Ükskõik, mis vormis soovib haldusorgan teha eraisikule halduslepingu sõlmimise kohustuslikuks – näiteks otseselt vastavat nõuet esitades või kaudselt, keeldudes haldusakti andmisest või seda takistades –, peab selleks olema selge seaduslik alus. Määruse nr 24 § 18 kehtestamiseks sellist õiguslikku alust ei ole.

16. Lepingu sõlmimise vabatahtlikkus on näiline. Määruse nr 24 § 18 lg-s 1 tehtud muudatus on kosmeetiline, seisnedes selles, et rõhutati lepingu sõlmimise kokkuleppelisust. Linn on sellise lepingu

sõlmimisel jõupositsioonil ja teostab lepingu sõlmimisega avalikku võimu. Lepingueelsetes läbirääkimistes saab linn mugavalt tugineda määrusele, vähendades oluliselt läbirääkimiste ruumi. Sellest, et ehitusloa taotleja saab vabalt otsustada, kas sõlmida leping või mitte, ei järeldu, et lepingu sõlmimine on vabatahtlik. Sisuliselt kaalub ehitusõiguse taotleja, kas linnaga vaielda või nõustuda. Tallinna linna puhul on taotlejatele teada, et linn võib menetlustähtaegu sageli ja ulatuslikult ületada ja taotleja ei pruugi olla valmis aastaid ootama, millal ta lõpuks ehitusõiguse saab.

17. Määruse nr 24 esimeses ja teises peatükis sätestatud põhimõtted ei ole kooskõlas Riigikohtu praktikast tulenevate nõuetega. Regulatsiooniga, mille alusel leitakse taotleja kaasrahastamise määr, on linn kehtestanud sisuliselt maksu seadusliku aluseta. Määruse nr 24 § 18 lg-s 7 tehtud muudatus kitsendab raha tagastamise võimalusi. Jääb ebaselgeks, miks ja millisel alusel linn ehitise rahastamist nõuab, kui seitsme aasta jooksul ei ole vältimatult vajalikku ehitist ehitatud. Haldusorgan ei või kehtestada õiguse üldaktis ilma seaduse selge volituseta reegleid, mis sisuliselt kohustavad isikut maksma seaduses ette nägemata tasu.

MENETLUSOSALISTE JA MENETLUSSE KAASATUD ISIKUTE ARVAMUSED

18. Tallinna linn on seisukohal, et määruse nr 24 § 18 on põhiseaduspärane. Nimetatud säte ei piira omandipõhiõigust ega ettevõtlusvabadust. See annab vaid linnale volituse pidada arendajaga läbirääkimisi ja sõlmida temaga avaliku ehitise ehitamise või kaasrahastamise lepinguid. Selline leping võib olla vajalik olukorras, kus arendaja viib talle antud ehitusõiguse ellu, kuid see tingib vajaduse ehitada arendust teenindav avalik ehitist. Tegemist on töökorraldusliku iseloomuga sättega, mille eesmärk on tagada ühetaoline praktika Tallinna linna ja arendajate vaheliste kokkulepete sõlmimisel. Vaidlustatud säte ei kohusta arendajat lepingut sõlmima, kuivõrd lepingud sõlmitakse pärast läbirääkimisi poolte kokkuleppel. Nõustuda ei saa seisukohaga, et KOV-i planeerimisautonoomia on piiratud vaid PlanS-iga ning et planeerimisautonoomia ei hõlma projekteerimistingimuste andmist.

19. PlanS § 131 näeb ette võimaluse leppida arendajaga kokku, et arendaja kannab avaliku ehitise ehitamise kulud täielikult või osaliselt. Lisaks PlanS § 131 lg-st 2 tulenevale saab KOV sõlmida KOKS § 35 lg 5 alusel ka muid lepinguid. Nii Riigikohus kui õiguskantsler on varem hinnanud õiguspäraseks halduspraktika, mille kohaselt võib KOV sõlmida arendajaga kokkuleppe selliste ehitiste ehitamiseks või rahastamiseks, mida PlanS ette ei näe (nt lasteaed, detailplaneeringualast väljaspool asuv ristmik). Riigikohus on selgitanud, et erinevate halduslepingute sõlmimise aluseks saavad olla ka haldusmenetluse seaduse (HMS) § 53 lg 2 p-d 2 ja 3 ning § 98 lg 1 nende koostoimes.

20. Riigikohus on asunud seisukohale, et kõikide halduslepingute sõlmimiseks pole seaduses sätestatud volitusnormi vaja – seda juhul, kui KOV ei volita lepinguga talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet täitma juriidilist või füüsilist isikut enda nimel. Projekteerimistingimuste ega ehitusloa menetluses ei võta eraisik enda nimel täitmiseks ülesannet ehitada välja taristu või kanda sellega seotud kulud, sest seadus ei kohusta KOV-i ehitama projekteerimistingimuste või ehitusloa kohaseid avalikult kasutatavaid ehitisi. Seetõttu pole volitusnormi vaja, et määruse nr 24 § 18 kehtestada. Lisaks, kuna PlanS § 131 lg 2¹ ei reguleeri avalike ehitiste ehitamise või rahastamise lepingute sõlmimist projekteerimistingimuste menetluses, ei piira see seda, kui määruse nr 24 §-s 18 nähakse ette võimalus nimetatud lepinguid sõlmida.

21. Projekteerimistingimused võib jätta andmata juhul, kui sellega kaasneb vajadus ehitada avalikke ehitisi, kuid selleks pole piisavalt vahendeid või need kulutused on ebaotstarbekad. Olukorras, kus Tallinna linn annab ehitusõiguse projekteerimistingimuste alusel, võib suuremamahulise ehitusõiguse realiseerimine tuua kaasa vajaduse avalike ehitiste järele. Projekteerimistingimustega on võimalik

anda ehitusõigust sarnaselt detailplaneeringuga. Seega on planeerimisdiskretsiooniga kooskõlas see, kui jagada arendust teenindavate avalike ehitiste ehitamisega seotud kulusid arendajaga ka projekteerimistingimuste menetluses. Arendajal puudub subjektiivne õigus nõuda, et KOV annaks talle soovitud ehitusõiguse selliselt, et ehitusõiguse realiseerimisega seotud kulud jääksid KOV-i kanda. Kui arendaja soovib oma arendusprojekti talle sobival ajal ja viisil ellu viia, on põhjendatud, et tema kanda võib jääda ka osa avalikku huvi teenivatest kulutustest. Seda olukorda ei saa käsitada omandipõhiõiguse ega ettevõtlusvabaduse piiranguna.

22. Projekteerimistingimuste andmine on kaalutusotsus, mille raames peab KOV arvestama ka avaliku huviga. Seega võib vastuolu avaliku huviga õigustada projekteerimistingimuste andmisest keeldumist. Seda ilmestavad detailplaneeringute kontekstis nii Riigikohtu otsus nr 5-24-34/13 kui ka EhS § 27 lg 2 p 2 ja § 32 p 3. Lepingu sõlmimise võimalus on eelkõige arendaja huvides. Kui arendaja on lepingu sõlmimisega nõus, ei pea ta ootama, millal KOV leiab kavandatavat arendust teenindavate ehitiste ehitamiseks vahendid või peab neid kulutusi otstarbekaks. Sellisel juhul saab arendaja oma projekti omas tempos ellu viia. Lisaks, kui projekteerimistingimuste menetluses poleks võimalik lepingut sõlmida, peaks ehitusõiguse andmiseks viima läbi detailplaneeringu menetluse, mis on koormavam ja ajamahukam.

23. Justiits- ja digiministri hinnangul on määruse nr 24 § 18 põhiseadusega vastuolus. Vaidlusalune säte riivab nii omandipõhiõigust kui ka ettevõtlusvabadust. Kohaliku elu korraldamisel on KOV seotud PS § 3 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega, mis tähendab, et põhiõigusi riivaval KOV-i tegevusel peab olema seaduslik alus. Määruse nr 24 § 18 kehtestamiseks puudub volitus.

24. PlanS § 131 lg-d 2 ega 5 ei ole antud juhul volitusnormiks, kuivõrd esimene on pädevusnorm ning teine puudutab sõlmitava halduslepingu olemust ja sisu ega anna seega volitust määruste kehtestamiseks. PlanS § 131 lg 2¹ ei võimalda nõuda taotlejalt, et ta rahastaks mis tahes avaliku kasutusega hoonete ehitust. Nimetatud norm puudutab üksnes detailplaneeringu menetlust ega hõlma hooneid, vaid avalikuks kasutamiseks ette nähtud teed ja sellega seonduvaid rajatisi, haljastust, välisvalgustust ja tehnorajatisi (PlanS § 131 lg-d 1 ja 2). Volitusnorm vaidlusaluse sätte kehtestamiseks peaks olema sätestatud EhS-is, kuna see seadus reguleerib projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmist. EhS aga ei võimalda sõlmida projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses halduslepingut, et ehitada avalikult kasutatav ehitise. Lisaks sõlmitakse haldusleping tavapäraselt detailplaneeringu koostamise etapis.

25. Eesti Linnade ja Valdade Liit toetab Tallinna linna arvamust. Omandipõhiõigus ega ettevõtlusvabadus ei ole piiramatud. Piirangut õigustavad avalik huvi ning KOV-ile kaasnevad rahalised kulud. Projekteerimistingimuste või ehitusloa taotlejatel ei saa olla õiguspärast ootust, et neile kulusid ei tekitata. Riigikohus analüüsis põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses nr 5-24-34/13 põhjalikult planeerimiseseaduse alusel arendajale avalikes huvides täiendavate kohustuste seadmist. Õiguskantsler avaldas ka nimetatud Riigikohtu menetluses kahtlust, et lepingu sõlmimine, millega detailplaneeringust huvitatud isik kohustus sotsiaalse taristu välja ehitama või vastavad kulud (osaliselt) kandma, on näiliselt vabatahtlik ning pigem kohustuslik. Riigikohus asus aga seisukohale, et riik ei tohiks võtta hoiakut, mis eitab eraisiku, sh ettevõtjate suutlikkust enda õiguste ja huvide eest seista ning enda vaba tahte alusel õigussuhteid kujundada.

VAIDLUSALUSED SÄTTED

26. Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ja selle rahastamise kord“ § 18 kuni 12. septembrini 2025 kehtinud redaktsioon:

„§ 18. Lepingu sõlmimine ja täitmine

(1) Kui projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses ilmneb, et ehitamine toob kaasa vajaduse avalikku ehitist rekonstrueerida ja/või laiendada või ehitada uus avalik ehitis, sõlmitakse käesoleva määruse 1. ja 2. peatükis sätestatud põhimõtteid järgides ehitise ehitamise ja/või selle rahastamise leping, vajaduse korral ehitise või kinnistu Tallinna linnale tasuta võõrandamise leping või Tallinna linna kasuks tasuta isikliku kasutusõiguse seadmise leping.

(2) Kui detailplaneeringu menetluses on avaliku ehitise ehitamise või selle rahastamise leping sõlmitud, siis saab projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses sõlmida ehitamise või selle rahastamise lepingu üksnes juhul, kui detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima, sõlmitud avaliku ehitise ehitamise või selle rahastamise lepingut pole täidetud või kui avaliku ehitise ehitamise vajadus on tingitud projekteerimistingimuste või ehitusloaga antavast täiendavast ehitusõigusest või arendusalal asuva või sellele ehitatava hoone kasutuskooormuse suurenemisest.

(3) Avaliku ehitise ehitamise ja/või selle rahastamise lepingu sõlmimise vajadust hindavad asutused koostöös projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses. Lepingu sõlmib käesoleva määruse § 6 lõikes 2 või 3 nimetatud asutus. Lepingu alusel ehitatava avaliku ehitise valduse Tallinna linnale üleandmise tingimused määrab käesoleva määruse § 6 lõikes 2 nimetatud asutus.

(4) Avaliku ehitise ehitamise ja/või selle rahastamise leping sõlmitakse enne taotletud ehitusloa andmist.

(5) Avaliku ehitise ehitamise leping tuleb täita esimesele ehitusloakohasele hoonele kasutusloa taotlemise ajaks.

(6) Avaliku ehitise ehitamise rahastamise kohustus tuleb täita viie aasta jooksul lepingu sõlmimisest lepingu sõlminud asutuse määratud tähtpäevaks.

(7) Arendajalt avaliku ehitise ehitamise rahastamise kohustuse täitmiseks saadud summa tagastab Tallinna linn juhul, kui Tallinna linn ei ole seitsme aasta jooksul lepingu sõlmimisest Tallinna linnast olenevatel põhjustel alustanud avaliku ehitise ehitamist (sh rekonstrueerimist ja/või laiendamist).“

27. Tallinna Linnavolikogu 15. detsembri 2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ja selle rahastamise kord“ § 18 (13. septembril 2025 jõustunud redaktsioonis):

„§ 18. Lepingu sõlmimine ja täitmine

(1) Kui projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses ilmneb, et ehitamine toob kaasa vajaduse avalikku ehitist rekonstrueerida ja/või laiendada või ehitada uus avalik ehitis, võib kokkuleppel sõlmida käesoleva määruse 1. ja 2. peatükis sätestatud põhimõtteid järgides ehitise ehitamise ja/või selle rahastamise lepingu.

(2) [Kehtetu]

(3) Avaliku ehitise ehitamise ja/või selle rahastamise lepingu sõlmimise vajadust hindavad asutused koostöös projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses. Lepingu sõlmib käesoleva määruse § 6 lõikes 2 või 3 nimetatud asutus. Lepingu alusel ehitatava avaliku ehitise valduse Tallinna linnale üleandmise tingimused määrab käesoleva määruse § 6 lõikes 2 nimetatud asutus.

(4) [Kehtetu]

(5) [Kehtetu]

(6) [Kehtetu]

(7) Arendajalt avaliku ehitise ehitamise rahastamise kohustuse täitmiseks saadud summa tagastab Tallinna linn juhul, kui Tallinna linn ei ole seitsme aasta jooksul lepingu sõlmimisest Tallinna linnast olenevatel põhjustel alustanud avaliku ehitise ehitamist (sh projekteerimist, rekonstrueerimist ja/või laiendamist).“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

(I)

28. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 6 lg 1 p 1 järgi võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks. PSJKS ei sätesta täiendavaid reegleid, millele õiguskantsleri taotlus peab vastama. Nõuded õiguskantsleri taotlusele tulenevad PS-ist ja õiguskantsleri seadusest (ÕKS).

29. PS § 142 lg-s 1 on sätestatud, et kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla. PS § 142 lg 2 näeb ette, et kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Samasugune menetluskord tuleneb ka ÕKS §-dest 17 ja 18.

30. Eelmainitud sätete järgi peab menetlusele Riigikohtus eelnema kohtueelne menetlus, mis tagab akti vastu võtnud või andnud organile võimaluse akt üle vaadata ja viia see põhiseadusega kooskõlla (RKPKKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 19). Selline õiguskantsleri kohustus kaitseb õigustloova akti vastuvõtnud organi pädevust ning kui kohtueelne menetlus jääb läbimata, tuleb Riigikohtul tagastada kaebus läbivaatamatult (RKPKKm 10.05.2013, 3-4-1-3-13, p-d 29 ja 31).

31. Õiguskantsleri õigus pöörduda Riigikohtusse eeldab, et akti vastu võtnud organ jättis kohtueelses menetluses õiguskantsleri ettepaneku rahuldamata või vastuseta (vt RKPKKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 4). Vastuseta jätmine tähendab seda, et akti vastu võtnud organ ei reageeri üldse. Sõltuvalt ettepanekust võib rahuldamata jätmine seisneda selles, et vaidlustatud akt jäeti kas muutmata, seda muudeti ebasobival moel või see jäeti kehtetuks tunnistamata. Kui akti vastu võtnud organ täidab ettepaneku pärast seda, kui õiguskantsler pöördus Riigikohtusse, tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus siiski lõpetada PSJKS § 56 lg 1 alusel, kuna õiguskantsleri taotluse alus langeb ära (vt RKPKKm 10.03.2023, 5-22-14/9).

32. Õiguskantsler esitas taotluse Riigikohtule 4. juunil 2025. Selleks ajaks oli Tallinna Linnavolikogu teatanud, et nõustub määrust nr 24 muutma, kuid ei olnud vaatamata õiguskantsleri 7. novembri 2024. a ettepanekule seda ei muutnud ega ka kehtetuks tunnistanud. Määrust muudeti alles 4. septembril 2025 pärast seda, kui õiguskantsler oli pöördunud taotlusega Riigikohtu poole. Õiguskantsler teatas 19. septembril 2025 Riigikohtule, et muudatuste tulemusena on Riigikohtule esitatud taotluse põhinõue endiselt täitmata ning et jääb Riigikohtule esitatud taotluse juurde.

33. Kui KOV jätab õiguskantsleri ettepaneku tähtjaks täitmata, ei ole õiguskantsleril võimalik sätet muudetud kujul enne Riigikohtusse pöördumist vaidlustada (vrd viidatud RKPJKm 3-4-1-3-13, p-d 10, 11, 27 ja 30). Seetõttu, kui õiguskantsler on pöördunud taotlusega Riigikohtusse ning alles seejärel muudab KOV esialgses ettepanekus vaidlustatud akti, siis puudub õiguskantsleril kohustus muudetud sõnastuse osas kohtueelset menetlust uuesti läbida. Vastupidine tõlgendus võimaldaks akti vastu võtnud organil seadust eirates oma õigusi kuritarvitada ja menetlust asjatult pikendada.

34. Arvestades kohustusliku kohtueelse menetluse eesmärki, ei saa õiguskantsler nõuda taotluses Riigikohtule enam, kui on nõudnud akti vastu võtnud organile tehtud ettepanekus (vt viidatud RKPJKo III-4/1-6/94, p 4). Õiguskantsleri 7. novembri 2024. a ettepaneku järgi oli Tallinna Linnavolikogul kaks võimalust põhiseaduspärasuse saavutamiseks: a) vaidlusalust sätet muuta, sh minimaalselt määruse nr 24 § 18 lg-id 4 ja 5 (kui linna hinnangul on leping vabatahtlik kokkulepe) või b) tunnistada § 18 kehtetuks (kui leping on kohustuslik) (vt eespool p 1). Ettepaneku põhjendustest nähtub siiski õiguskantsleri eelistus tunnistada kogu säte kehtetuks. Seda põhjusel, et lepingu sõlmimine on kohustuslik ja kui leping jääb sõlmimata, toob see kaasa põhiõiguste riive. Selleks aga vajalik volitusnorm puudub. Eeltoodut kinnitab ka taotlus Riigikohtule, kus õiguskantsler palub tunnistada põhinõudena määruse nr 24 § 18 tervikuna põhiseadusevastaseks ja kehtetuks. Linnavolikogu valis siiski muutmise tee.

35. Õiguskantsleri ettepanek viia õigusnorm põhiseadusega kooskõlla peab lähtuma sellest, kuidas õiguskantsler ise vaidlustatavat õigusnormi tõlgendab, mitte sellest, kuidas mõistab vaidlustatavat õigusnormi ettepaneku adressaat. Viimasel juhul võib tekkida vaidlus, kas ettepanek on täidetud või mitte, nagu on juhtunud ka praegusel juhul. Õiguskantsleri linnavolikogule tehtud ettepaneku sõnastus on mitmeti mõistetav.

36. Kolleegiumi hinnangul on õiguskantsleri ettepanek praegusel juhul täitmata. Kuigi Tallinna linnavolikogu muutis määruse nr 24 § 18, ei ole reguleeritava lepingu sõlmimine ei enne muudatust ega ka pärast seda vabatahtlik. Määruse nr 24 algse redaktsiooni (s.o kuni 12. septembrini 2024 kehtinud) eelnõu seletuskirjast järeldub määrusandja tahe näha lepingu sõlmimist kohustuslikuna, kuna sõlmimata jäämisel jääb arendaja taotletust ilma: „Seetõttu on kohalikul omavalitsusel õigus keelduda projekteerimistingimuste või ehitusloa väljastamisest, kui ei õnnestu saavutada arendajaga kokkulepet.“ Sättes tehtud viide lepingule (alguses redaktsioonis) või kokkuleppele (muudetud sõnastus) ei tähenda, et arendaja soovib osaleda avaliku ehitise rajamises vabatahtlikult. Muudetud määruse sõnastus „võib sõlmida“ annab kaalutusõiguse linnale, mitte otsustusvabaduse lepingupartnerist arendajale. KOV on lepingut sõlmides jõupositsioonil ning kui see jääb tegemata, võib tulemuseks olla projekteerimistingimuste või ehitusloa andmisest keeldumine, mis toob kaasa põhiõiguste riive. Viimane eeldab ka KOV-i määruse puhul seaduslikku alust. Eeltoodust tulenevalt ei veena kolleegiumi lepingu sõlmimise vabatahtlikkuses ka linna selgitus, et vaidlusalune säte on töökorraldusliku iseloomuga ja selle ainus eesmärk on tagada ühetaoline halduspraktika. Viimati öeldu eeldaks mh, et arendajad soovivad sageli osaleda vabatahtlikult avalike ehitiste rajamises.

37. Eeltoodust tulenevalt on õiguskantsleri taotlus lubatav. Kolleegium lisab, et 13. septembril 2025 jõustunud muudatuste tõttu muutus määrus nr 24 § 18 esialgu vaidlustatud sõnastuses osaliselt kehtetuks. Selles osas on õiguskantsleri taotluse alus ära langenud ning kolleegiumil puudub vajadus analüüsida seda, kas määruse nr 24 § 18 kuni 12. septembrini 2025 kehtinud redaktsioonis on põhiseadusega kooskõlas.

(II)

38. Määruse nr 24 §-s 18 ette nähtud lepingu sõlmimine ei ole vabatahtlik (vt eespool p 36). Vaidlustatud säte loob arendajale põhjendatult mulje, et linn keeldub talle projekteerimistingimuste

või ehitusloa andmisest, kui arendusprojekt toob kaasa vajaduse avalikku ehitist rekonstrueerida ja/või laiendada või ehitada uus avalik ehitist, kuid arendaja ei ole nõus ehitise ehitamise või rahastamise lepingut sõlmima. Seeläbi riivab määruse nr 24 § 18 projekteerimistingimuste või ehitusloa taotleja omandipõhiõigust (PS § 32) ja/või ettevõtlusvabadust (PS § 31).

39. Üldjuhul võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (HMS § 90 lg 1). Erand sellest on olukord, kui KOV annab määruse kohaliku elu küsimuse korraldamiseks. Sel juhul võib määruse anda ka volitusnormita. Kui seaduses on volitusnorm olemas, tuleb järgida volitusnormi piire (HMS § 90 lg 2). Seaduses sätestatud volitusnorm on vajalik ka siis, kui KOV annab määruse, mis riivab põhiõigusi. See kehtib ka juhul, kui määrus on antud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks (PS § 3 lg 1 esimene lause ja § 154 lg 1) (vt nt RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 27).

40. Tallinna Linnavolikogu on ekslikult nimetanud (vt eespool p-d 19 ja 20) määruse nr 24 § 18 võimalike õiguslike alustena PlanS § 131 lg-d 2 ja 2¹. Need sätted ei ole praegusel juhul asjakohased põhjusel, et nende kehtivusala on piiratud detailplaneeringumenetlusega ning PlanS § 131 lg-s 1 nimetatud rajatistega. Samuti on asjakohatu muudatuse tagajärjel määruse nr 24 preambulisse lisatud viide KOKS § 35 lg-le 5. See säte ütleb üksnes, et vallal või linnal on õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Sellest normist ei tulene Tallinna Linnavolikogule õigust volitada linnaasutust sõlmima halduslepingut, mille sõlmimisest keeldumise korral oleks lubatud piirata nende isikute põhiõigusi, kelle huvides projekteerimistingimusi või ehitusluba menetletakse.

41. Riigikohtu otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 viidates leiab Tallinna Linnavolikogu, et halduslepingu sõlmimise aluseks saavad olla HMS § 53 lg 2 p-d 2 ja 3 ning § 98 lg 1 nende koostoimes (vt eespool p-d 19–21). Kolleegium sellise käsitlemisega ei nõustu.

42. Eespool viidatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus puudutas samuti avalikke ehitisi ning arendaja kohustust sõlmida nende rajamiseks halduslepinguid (nagu määruse nr 24 § 18 lg 1), kuid seda üksnes detailplaneeringumenetluses. Detailplaneeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata jätmine võib riivata huvitatud isiku ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust (RKPKo 19.06.2025, 5-24-34/13, p 43). Kuigi PlanS § 131 ei volita KOV-i sõlmima halduslepingut, et rajada avalik ehitist, siis detailplaneeringu puhul on võimalik halduslepingut nõuda põhjusel, et KOV-il on võimalik keelduda avaliku huvi kaalutlustel haldusakti andmisest, kui ta suudab põhjendada veenvalt enda rahaliste vahendite ebapiisavust, et avalik ehitist rajada, või planeeringuga kaasnevate kulude ebaotstarbekust. Mõlemal juhul tuleb esitada detailne kuluarvestus. (Vt viidatud RKPKo 5-24-34/13, p-d 39–43). Ulatuslik kaalutlusruum, et arvestada ning hinnata põrkuvaid avalikke huve, tuleneb planeerimisautonoomiast üksnes üld- ja detailplaneeringumenetlusele (vt viidatud RKPKo 5-24-34/13, p 36; vt ka allpool p-d 45–49). Lisaks ei olnud viidatud asjas küsimus KOV-i määrusest ega selle andmiseks vajalikust volitusnormist, vaid võimalus sõlmida haldusleping seaduse alusel.

43. Eeltoodud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34 tingis võimaluse jätta haldusakt andmata KOV-i planeerimisautonoomiast tulenev avar kaalutlusruum, mis nähtub mh PlanS-is kehtestatud alustest, mis lubavad haldusakti andmisest põhjendatult keelduda. Ehitusseadustikus on ammendavalt loetletud juhud, millal saab KOV kas projekteerimistingimuste (EhS § 32) või ehitusloa andmisest (EhS § 44) keelduda. Erinevalt detailplaneeringust ei saa KOV ehitusloa või projekteerimistingimuste andmisest keelduda põhjusel, et vastava haldusakti alusel antava ehitusõiguse realiseerimisega kaasnevad avaliku ehitise rajamise kulud on ülemääraseks või ebaotstarbekad.

44. Kuivõrd asjakohane seaduslik alus puudub, et keelduda projekteerimistingimuste või ehitusloa andmisest, ning arvestades, et puudub ka selge seadusandja volitusnorm, mis võimaldaks vaidlusaluse lepingu sõlmimisest keeldumise korral arendaja põhiõigusi piirata, on määruse nr 24 § 18 vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lausega ja § 154 lg-ga 1. Eelnevast tulenevalt ning juhindudes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 p-st 2, tunnistab kolleegium määruse nr 24 § 18 (13. septembril 2025 jõustunud redaktsioonis) põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

45. Lisaks eelmärgitule nõustub kolleegium õiguskantsleriga, et kui detailplaneeringu alusel toimuvas ehitusloa menetluses ilmneb vajadus avaliku ehitise järele, mida kehtestatud detailplaneeringus ei ole käsitletud, siis on arvatavasti tegemist puudusega detailplaneeringus. Selle saab kõrvaldada üksnes planeeringumenetluses. *Obiter dictum* i korras osutab kolleegium järgnevale.

46. Seda, millised kulutused võivad detailplaneeringulahenduse elluviimisega kaasneda (sh vajadus avalike ehitiste järele), peab KOV kaaluma detailplaneeringu menetluses (vt viidatud RKPJKo 5-24-34/13, p-d 41 ja 46). Vajadus avaliku ehitise järele võib tuleneda ka mitme arendusprojekti koosmõjust (vt viidatud RKPJKo 5-24-34/13, p 55).

47. Kui arendaja tegevus võib tingida vajaduse avaliku ehitise järele, siis kõik sellega seonduv, sh kas, kuhu ja missugune ehtis rajada ning millistel tingimustel sõlmib KOV selleks halduslepinguid, ei puuduta üksnes arendatavat või sellega külgnevaid kinnistuid. Tegu on avalikkuse kõrgendatud huvisfääri kuuluvate küsimustega, mille lahendamisel on oluline ruumiline mõju. Sellise avaliku ehitise rajamine eeldab terviklikku ruumiplaneerimist, milleks tuleb viia läbi detailplaneeringumenetlus.

48. PlanS § 124 lg 2 kohaselt on detailplaneeringu eesmärk eelkõige viia ellu üldplaneering ja luua planeeringualale ruumiline terviklahendus. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus. Detailplaneeringu alusel tehakse põhimõtteline otsus, milliseks kujuneb planeeringuala lähiaastate kasutus ning milliseid ehitisi võib tulevikus planeeringualale rajada (vt ka PlanS § 3 lg 1). Detailplaneering koostatakse KOV-i territooriumi osa kohta (PlanS § 124 lg 1) ning selle koostamisel võetakse arvesse planeeringuala ning selle lähiala tervikuna (RKHKo 20.06.2023, 3-20-19/62, p 17).

49. Kehtiva detailplaneeringu resolutsioon on täitmiseks kohustuslik, sh detailplaneeringu kehtestanud KOV-ile (vt HMS § 60 lg 2). Arendaja saab sellises olukorras eeldada, et avaliku ehitise rahastamise küsimus ehitusloa menetluses ei tõusetu ning maad saab kasutada detailplaneeringus nimetatud sihtotstarbel ja selles sätestatud tingimustel (vt PlanS § 126 lg-d 1 ja 4). Kui püstitatav hoone vastab detailplaneeringus kehtestatud ja ehitamisele esitatud nõuetele ning ei esine ehitusloa andmisest keeldumise aluseid, tuleb arendajale ehitusluba väljastada. Viimane kehtib ka siis, kui ehitusluba taotletakse projekteerimistingimuste alusel (vt EhS § 42 lg 1) ja detailplaneeringu koostamise kohustus puudub (vt EhS § 26 lg 1). Seejuures tuleb ka projekteerimistingimused arendajale väljastada, kui projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseid ei esine (vt ka eespool p 43).

50. Projekteerimistingimuste andmine on üks osa ehitusloa menetlusest, sest nende väljastamine on seotud konkreetse ehitusloa ning selle alusel rajatava ehitisega. Ehitusloa andmisega projekteerimistingimuste õiguslik tähendus ammendub. Projekteerimistingimustega ei lahendata ruumilise planeerimise küsimusi nii laialt kui detailplaneeringuga (viidatud RKHKo 3-20-19/62, p 18). Seejuures on kehtiv detailplaneering siduv ka projekteerimistingimuste menetluses (vt viidatud RKHKo 3-20-19/62, p 24). Samas nõue sõlmida ehitusõiguse saamise eeldusena KOV-iga haldusleping riivab arendaja põhiõigusi, sõltumata sellest, kas projekteerimistingimusi antakse detailplaneeringu alusel. Järelikult olenemata sellest, kas projekteerimistingimused soovitakse anda PlanS § 125 lg 5 või EhS § 26 või § 27 alusel, tuleb viis ning määr, milles arendajal

tuleb arendusprojekti realiseerimisest tingitud avaliku ehitise rajamises osaleda, selgitada välja detailplaneeringumenetluses.

(allkirjastatud digitaalselt)