JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 15.10.2026 nr 5-26-40/2

Meie 17.11.2026 nr 10-3/7496

Arvamus PSJV asjas nr 5-26-40

Edastan käesolevaga arvamuse Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 2 punkti 3, § 4 lõigete 2–4, § 5, § 9 lõigete 2 ja 3 ning §-de 16 ja 17 põhiseadusele vastavuse kohta.

Asjaolud

1. Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 2 punkt 3 osas, milles see hõlmab PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetamata ehitisi, sealhulgas hooneid, ning § 4 lõiked 2–4, § 5, § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-d 16 ja 17.
2. Tallinna Linnavolikogu kehtestas 15.12.2022 määruse nr 24, tuginedes muu hulgas PlanS § 131 lõikele 2^1. Määrus reguleerib avalikult kasutatavate ehitiste ehitamist ja nende rahastamise korraldamist. Õiguskantsleri hinnangul ületavad vaidlustatud sätted seadusest tuleneva volitusnormi piire, kuna võimaldavad kokku leppida ka selliste avalike ehitiste, sealhulgas hoonete rahastamises, mida PlanS § 131 ei hõlma.
3. Määruse §-s 5 on sätestatud kaasrahastamise määra arvutamise valem, mis lähtub maa sihtotstarbest, kavandatud ehitusõiguse mahust ja ehitushinnaindeksist. Õiguskantsler leiab, et vaidlustatud sätted on vastuolus PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja § 154 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega ning PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenevate avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise nõuetega.
4. Õiguskantsler tegi 11.05.2026 Tallinna Linnavolikogule ettepaneku viia määrus põhiseadusega kooskõlla. Linnavolikogu teatas 15.06.2026 vastuses, et analüüsib ettepanekut ja kavandab määruse muutmist 2026. aasta sügisel, kuid ei pea võimalikuks teha muudatusi PS §-s 142 sätestatud tähtaja jooksul. Vaidlustatud regulatsiooni ei ole muudetud.
5. Õiguskantsler on määruse probleemidele tähelepanu juhtinud ka 27.11.2023 ja 07.02.2025 kirjades. Samuti on Riigikohus 18.12.2025 otsusega nr 5-25-6 tunnistanud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks sama määruse § 18, mis reguleeris avaliku ehitise ehitamise ja rahastamise lepingute sõlmimist projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses.

Taotluse lubatavus

6. Põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 kohaselt võib õiguskantsler taotleda Riigikohtult kohaliku omavalitsuse õigustloova akti või selle sätte kehtetuks tunnistamist, kui ta on eelnevalt teinud akti vastu võtnud organile ettepaneku viia akt põhiseaduse või seadusega kooskõlla ning organ ei ole ettepanekut järginud. Õiguskantsler tegi 11.05.2026 Tallinna Linnavolikogule ettepaneku viia määrus nr 24 kooskõlla põhiseadusega. Kuna linnavolikogu ei ole vaidlustatud sätteid kehtetuks tunnistanud ega muutnud, on täidetud õiguskantsleri taotluse esitamise seadusest tulenevad eeldused.

Seisukoht ja põhjendused

7. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peab määrusandja tegutsema seadusega antud volituse piires. Haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 järgi peab määrus olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksusel on PS § 154 lg-st 1 tulenev enesekorraldusõigus, ei anna see alust kehtestada seadusliku aluseta põhiõigusi piiravaid kohustusi. Samuti ei saa HMS § 90 lg-le 2 tuginedes laiendada PlanS § 131 lg-s 2¹ sätestatud volitust, kuna seadusandja on asjaomase küsimuse reguleerimiseks andnud erivolitusnormi.
8. PlanS § 131 reguleerib detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamist ja sellega seotud kulude kandmist. Sama paragrahvi lõige 2 võimaldab sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga halduslepingu lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ning planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või sellega seotud kulude kandmiseks. PlanS § 131 lg 2¹ volitab kohaliku omavalitsuse üksust kehtestama korra nimetatud rajatiste väljaehitamises ja kulude kandmises kokkuleppimiseks, tagades huvitatud isikute võrdse kohtlemise ning kulude proportsionaalsuse planeeringuga kavandatuga. Volitusnorm võimaldab määrata ka kulude arvutamise põhimõtted, kuid ei anna üldist pädevust reguleerida muude avalike ehitiste rahastamist. Sellist pädevust ei tulene ka määruse preambulis viidatud PlanS § 131 lõigetest 2 ja 5 ega KOKS § 22 lõikest 2 ja § 35 lõikest 5.
9. Määruse § 2 punkti 3 kohaselt on avalik ehitis Tallinna linnale õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalik ehitis, sealhulgas taristu. Ehitusseadustiku § 3 lõike 2 järgi on ehitise liigid hoone ja rajatis, mistõttu hõlmab määruses kasutatud mõiste ka hooneid. Määruse § 2 punktis 4 on taristu seevastu määratletud PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatiste kaudu. Määruse § 4 lõige 1 reguleerib sellise taristu väljaehitamist, § 4 lõiked 2–4 aga muude avalike ehitiste rahastamist. Seega eristab määrus ise PlanS § 131 tähenduses rajatisi muudest linna ülesannete täitmiseks vajalikest ehitistest. Määruse § 2 punktis 3 kasutatud mõiste hõlmab seega ka ehitisi, mida PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 ei nimetata. Peale selle ei tähenda ehitise vajalikkus linna ülesannete täitmiseks iseenesest, et see oleks konkreetse planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalik ja sellega funktsionaalselt seotud.
10. Määruse § 4 lõige 2 võimaldab linnal ja arendajal kokku leppida sellise avaliku ehitise ehitamise kulude täielikus või osalises kandmises, mis ei kuulu sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud taristu hulka, kuid on funktsionaalselt vajalik nii arendusala kui ka piirkonna teenindamiseks ning mille linnal on kavas ehitada. Lõike 3 kohaselt ei ületa rahastamiskohustus § 5 alusel arvutatud summat, millest arvatakse maha arendaja kokkuleppel tehtud ehitustööde maksumus. Lõige 4 võimaldab teatud tingimustel kokku leppida sellest suuremas rahastamiskohustuses. Kuigi § 4 lõige 2 eeldab ehitise funktsionaalset vajalikkust, ei määra see iseenesest arendaja põhjendatud kuluosa. Samuti ei anna PlanS § 131 lõige 2¹ volitust reguleerida määrusega selliste avalike ehitiste rahastamist, mida sama paragrahvi lõiked 1 ja 2 ei hõlma.
11. Riigikohus on selgitanud, et detailplaneeringu menetluses on võimalik sõlmida haldusleping ka sotsiaalse taristu rajamise või selle kulude kandmise kohta (RKPJKo 19.06.2025, nr 5-24-34/13, p 53). Selline kohustus peab aga olema vahetus põhjuslikus seoses konkreetse planeeringulahendusega ning arendaja kanda jäetav osa kuludest peab olema õiglane ja proportsionaalne. Põhjuslik seos võib tuleneda ka mitme arenduse koosmõjust, kuid puudub ulatuses, milles rahastatav ehitis teenib eelkõige teisi arendusalasid või üldsust tervikuna (samas, p-d 54–56). Üksikjuhtumil selliste kokkulepete sõlmimise võimalusest ei tulene siiski iseseisvat määrusandlikku volitust.
12. Määruse §-s 5 sätestatud kaasrahastamise määr arvutatakse maa sihtotstarbe, kavandatud ehitusõiguse mahu ja ehitushinnaindeksi alusel. Valem ei lähtu konkreetse avaliku ehitise maksumusest ega võimalda iseseisvalt kindlaks teha arendusega seotud põhjendatud kulude osakaalu. Kuigi § 4 lõike 3 kohaselt on valemi tulemus rahastamiskohustuse ülempiir, millest võib lõikes 4 sätestatud tingimustel kõrvale kalduda, ei nähtu määrusest, milliste sisuliste kriteeriumide alusel määratakse arendaja põhjendatud kuluosa. Seda ei taga ka § 5 lõikes 3 ette nähtud vähendus sademevee kohtkäitluse korral ega § 6 lõikes 4 sätestatud võimalus teha

määrusest erinevaid kokkuleppeid. Lisaks kasutatakse valemit § 4 lõigete 2–4 alusel selliste avalike ehitiste rahastamiseks, mida PlanS § 131 lõige 2¹ ei hõlma.

13. Kaasrahastamise kohustuse puhul ei ole määrava tähtsusega üksnes rahalise kohustuse olemasolu, vaid ka see, kuidas selle ulatus kindlaks määratakse. Valemi alusel kujunev rahaline koormus mõjutab vahetult kinnisasja kasutamise ja arendamise võimalusi ning riivab ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Mida suurem on arendajale pandav rahaline koormus, seda intensiivsem on põhiõiguste riive. Seetõttu tuleb käesolevas asjas PS § 3 lõikest 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet kohaldada kõrgendatud rangusega.. Kuna valemist sõltub arendajale pandava kohustuse ulatus ja sellest tuleneva põhiõiguste riive intensiivsus, peavad kohustuse suurust määravad kriteeriumid tulenema seadusest piisava selguse ja täpsusega.
14. Määruse § 9 lõige 2 näeb ette avaliku ehitise rahastamise lepingu sõlmimise § 4 lõikes 2 nimetatud juhul. Sama paragrahvi lõige 3 reguleerib olukorda, kus lisaks taristu ehitamise vajadusele esineb ka muu avaliku ehitise rahastamise vajadus. Määruse § 16 näeb omakorda ette selliste avalike ehitiste ehitamise või rahastamise lepingute sõlmimise detailplaneeringu menetluses, mis ei ole määruse tähenduses taristu. Leping võib hõlmata ka ehitise või kinnistu võõrandamist või isikliku kasutusõiguse seadmist. Kuigi § 4 lõige 2 näeb ette kokkuleppe võimaluse, võivad § 9 lõigete 2 ja 3 ning §-de 16 ja 17 koosmõjus rahastamiskokkuleppe sõlmimine ja selle mittesaavutamise tagajärjed mõjutada planeeringumenetluse jätkamist. Selliselt reguleeritakse määrusega PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormiga hõlmamata ehitiste rahastamist ja vastavate lepingute sõlmimist.
15. Määruse § 17 kohaselt esitab Tallinna Linnaplaneerimise Amet ettepaneku keelduda detailplaneeringu kehtestamisest ja lõpetada selle koostamine PlanS § 129 lg 1 p 1 alusel, kui § 16 lg-s 1 nimetatud kokkulepet ei saavutata ning see välistab planeeringu elluviimise tulevikus. PlanS § 129 lg 1 p 1 võimaldab detailplaneeringu koostamise lõpetada, kui ilmnevad selle elluviimist välistavad asjaolud, sealhulgas seaduses nimetatud halduslepingu sõlmimisest keeldumine. Kokkuleppe mittesaavutamine võib seega olla planeeringu elluviidavuse hindamisel asjakohane, kuid üksnes juhul, kui sellega seotud kohustuse nõudmiseks on olemas piisav õiguslik alus. Määruse § 17 seob planeeringu lõpetamise ettepaneku § 16 alusel sõlmitava kokkuleppega, mis puudutab ka PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnormiga hõlmamata avalikke ehitisi. Seetõttu ei saa § 17 alusel pidada planeeringu elluviimist välistavaks asjaoluks üksnes arendaja keeldumist võtta sellise ehitise rahastamiskohustus, mille nõudmiseks puudub piisav seaduslik alus.
16. Eeltoodust tulenevalt leian, et määruse § 2 punkt 3 on vastuolus PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega osas, milles see hõlmab PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetamata ehitisi, sealhulgas hooneid. Määruse § 4 lõiked 2–4, § 9 lõiked 2 ja 3 ning § 16 on sama põhimõttega vastuolus, kuna need reguleerivad selliste avalike ehitiste rahastamist ja vastavate lepingute sõlmimist, milleks PlanS § 131 lg 2¹ volitust ei anna. Määruse § 5 ületab volitusnormi piire, kuna selles sätestatud kaasrahastamise valemit kasutatakse nimetatud ehitiste rahastamiseks ning sättel puudub sellest rahastamiskorrast eraldiseisev õiguspärane kohaldamisala. Lisaks ei lähtu valem konkreetse arendusega kaasnevatest põhjendatud kuludest ega taga, et arendaja kantav osa nendest kuludest oleks õiglane ja proportsionaalne. Määruse § 17 on seaduslikkuse põhimõttega vastuolus, kuna see seob detailplaneeringu koostamise lõpetamise ettepaneku sellise rahastamiskokkuleppe mittesaavutamisega, mille nõudmiseks puudub piisav seaduslik alus. Seetõttu pean põhjendatuks määruse § 2 punkti 3 osalist ning § 4 lõigete 2–4, § 5, § 9 lõigete 2 ja 3 ning §-de 16 ja 17 täielikku kehtetuks tunnistamist.
17. Kokkuvõttes leian, et vaidlustatud sätted ületavad PlanS § 131 lg-s 2¹ sätestatud volitusnormi piire ning on vaidlustatud ulatuses vastuolus PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. Määrus võimaldab reguleerida selliste avalike ehitiste rahastamist, mida PlanS § 131 ei hõlma ning määrata kaasrahastamise valemi kaudu arendajale pandava rahalise kohustuse suurust. Selline kohustus riivab ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda selgemad ja täpsemad peavad olema seaduses

sätestatud kohustuse alused, ulatus ja piirid. Niivõrd olulisi põhiõigusi piiravaid küsimusi ei saa jätta kohaliku omavalitsuse määrusega otsustada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Kai-Liis Palm 5305 9568
kai-liis.palm@justdigi.ee