



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 07.07.2025  
Meie 15.08.2025

nr 5-25-6/2  
nr 10-3/5850

### Arvamus PSJV asjas nr 5-25-6

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6.

Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse tunnistada Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 18 kehtetuks (edaspidi määrus).

Olen seisukohal, et vaidlusalune paragrahv on põhiseadusega vastuolus. Põhjendan oma arvamust alljärgnevalt.

#### I Asjaolud

1. Õiguskantsler on korduvalt juhtinud Tallinna Linnavolikogu tähelepanu asjaolule, et vaidlusaluses määruses on mitu probleemi, mille kõrvaldamiseks tuleks määrust muuta. Viimati tegi õiguskantsler linnale ettepaneku 07.11.2024 määruse muutmiseks, kuid hoolimata lubadusest teha määruses muudatusi 2025. aasta esimeseks kvartaliks, ei ole linnavolikogu määrust muutnud.
2. 04.06.2025 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada Tallinna avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise korra § 18 kehtetuks.
3. Riigikohus pöördus 07.07.2025 teatisega justiits- ja digiministri poole, paludes esitada omapoolne arvamus õiguskantsleri taotluse osas.

#### II Vaidlustatud õigustloov akt

4. Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 18 sätestab:

„§ 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).“

### **III Taotluse lubatavus**

5. PSJKS § 6 lõike 1 punktid 1, 2 ja 3 annavad õiguskantslerile õiguse esitada Riigikohtule taotlus tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks, väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi jõustumata õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks.
6. Tulenevalt PS § 142 lõikest 1 ja õiguskantsleri seaduse §-dest 17 ning 18 peab menetlusele Riigikohtus eelnema kohtueelne menetlus, mis tagab akti vastu võtnud või andnud organile võimaluse akt üle vaadata ja viia see kooskõlla põhiseadusega (vt PSJV otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-02, punkt 19). Enne Riigikohtule taotluse esitamist tegi õiguskantsler Tallinna Linnavolikogule ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ § 18.
7. Eeltoodust tulenevalt on õiguskantsleri taotlus lubatav.

### **IV Justiits- ja digiministri arvamused**

8. Tallinna linna avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord on vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lg 2 ja planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lg-te 2, 21 ja 5 alusel.
9. PlanS § 131 lõige 2 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamisega seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Eelnev sätestab, kes on pädev halduslepingut sõlmima. Seega on PlanS § 131 lõige 2 pädevusnorm, mitte volitusnorm määruse andmiseks.
10. PlanS § 131 lõige 2<sup>1</sup> kohustab kohaliku omavalitsuse üksust kehtestama korra PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud rajatiste väljaehitamiseks ja väljaehitamisega seotud kulude kandmises

kokkuleppimiseks. See säte annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse kehtestada kord, mis on üldakt ehk määrus (HMS § 88).

11. PlanS § 131 lõige 5 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isik lepivad lisaks halduskoostöö seaduse §-s 10 sätestatud tingimustele kokku PlanS § 131 lõikes 1 loetletud ehitiste ehitamisega seonduvate kulude jaotuse, tagatised, valmimise tähtaja ja üleandmise kohustuse. See sätestab halduslepingu olemuse ja sisu, kuid ei anna kohaliku omavalitsuse üksusele õigust kehtestada määruseid.
12. Seega, PlanS § 131 lõige 2<sup>1</sup> on volitusnorm, mis annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse kehtestada määrusi, kuid PlanS § 131 lõiked 2 ja 5 ei ole volitusnormid. Määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (HMS § 90 lg 1).
13. Siiski PlanS § 131 lõige 21 viitab PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud rajatistele (mitte hoonetele nagu määruse § 18) ning PlanS § 131 lõige 1 loetleb avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvad rajatised, haljastuse, välisvalgustuse ja tehnorajatised. Samuti on normi järgi õiguslik alus olemas üksnes siis, kui tegemist on detailplaneeringu menetlusega ning siis, kui taristu on planeeringulahenduse jaoks otseselt vajalik ja sellega funktsionaalselt seotud. Seega PlanS § 131 lõikest 21 ei tulene volitust nõuda taotlejalt mistahes avaliku kasutusega hoonete rahastamiseks.
14. Veelgi enam, määruse § 18 järgi on linnal õigus panna arendajale kohustusi ka projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses. Ehitusseadustik (EhS) reguleerib projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmist. Projekteerimistingimused on vajalikud ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks, kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus (EhS § 26 lg 1). Projekteerimistingimused annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (EhS § 28 lg 1). Ehitusloa annab õiguse ehitada ehitist, mis vastab ehitusloa andmise aluseks olevale ehitusprojektile (EhS § 38 lg 1). Ehitusloa annab kohaliku omavalitsuse üksus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (EhS § 39 lg 1).
15. Kuigi PlanS § 130 lg 1 näeb ette võimaluse sõlmida haldusleping detailplaneeringu koostamise või koostamise tellimise üleandmiseks, ei näe EhS ette võimalust sõlmida halduslepingut projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses avalikult kasutatava ehitise ehitamise kokkuleppeks. HMS § 98 lg 1 kohaselt võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida halduslepingu, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist. EhS-is on projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmine reguleeritud haldusaktidena (EhS § 26, § 38). Seega, kuigi halduslepingute sõlmimine on haldusõigussuhetes üldiselt lubatud ja PlanS näeb ette halduslepingu sõlmimise võimaluse detailplaneeringu koostamise üleandmiseks, ei ole EhS-is seaduslikku alust sõlmimaks haldusaktide asemel või haldusaktide andmise tingimusena avalikult kasutatava ehitise ehitamise kokkulepet. Arvestada tuleb ka sellega, et projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmisest keeldumise põhjused peavad olema objektiivsed ja seaduses sätestatud, mitte tuginema kokkuleppe sõlmimise sundusele.
16. Lisaks on Riigikohus varasemas lahendis (kuni 30.06.2015 kehtinud EhS § 13 kontekstis) leidnud, et *juba detailplaneeringu algatamise staadiumis peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu taotlejaga kokku leppima ning otsustama nii EhS §-s 13 sätestatud tööde teostamise ja finantseerimise tingimused kui vajaduse korral ka muud tingimused, sh sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamise ja rahastamise*<sup>1</sup>. 2015. aastal viidi vastav regulatsioon üle kehtiva PlanS §-i 131. 2021. a seisukohas leidis õiguskantsler, et EhS §-i 13 kohta käinud Riigikohtu praktika ja õiguskantsleri seisukohad on kohaldatavad ka PlanS §-i 131 puhul<sup>2</sup>. Seega tavapäraselt sõlmitakse haldusleping detailplaneeringu koostamise etapis (üldjoontes selgub ülesannete maht detailplaneeringu vastuvõtmisel) ning ülemäärane on sõlmida

<sup>1</sup> RKHKo nr 3-3-1-26-10, p 15.

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 24.03.2021 kiri Kiili Vallavolikogule. Kättesaadav:

<https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/202411/Sotsiaalse%20infrastruktuuri%20tasu%20kehtestamine%20Kiili%20vallas.pdf>

täiendavaid kohustusi sisaldavaid lepinguid ehitusloa või projekteerimistingimuste menetluses.

17. Vaidlusaluse määruse § 18 sisaldab nõudeid, mis piirab PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust kui ka ettevõtlusvabadust (PS § 32).
18. PS § 32 lõike 2 kohaselt on igalühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning omandi kitsendused sätestab seadus. Seega omandipõhiõiguse piirang peab olema kooskõlas PS § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seadusandja ei ole kehtiva seaduse alusel volitanud kohalikke omavalitsusi selliseid nõudeid määruks kehtestama, vaid on ette näinud, et planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu ka väljaspool planeeringuala, kuid planeeringu lahenduse elluviimiseks vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud väljaehitamiseks või väljaehitamisega seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Riigikohus on varem leidnud, et omandi kasutamise piirangute kehtestamine ei saa olla ka selline kohaliku elu küsimus, mille reguleerimiseks ei ole vaja tulenevalt PS § 154 lõikest 1 volitusnormi.<sup>3</sup> Ka kohaliku elu küsimuste korraldamisel on kohalik omavalitsus seotud seaduslikkuse põhimõttega, mis tähendab, et põhiõigusi riival kohaliku omavalitsuse tegevusel peab olema seaduslik alus (volitusnorm).
19. PS §-s 31 on sätestatud ettevõtlusvabadus, mida saab samuti piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega ja seaduse alusel ja piirangud peavad olema vajalikud (PS § 11). Antud juhul tuleneb määruse §-st 18 taotleja jaoks, kes soovib ehitada, lisakohustusi, mis on seotud avaliku infrastruktuuri arendamisega. Seega määruse § 18 lõike 1 kontekstis, kui ehitamine toob taotleja jaoks kaasa vajaduse avalikku ehitist rekonstrueerida või laiendada, võib see tingimus mõjutada ehitusloa saamist ning ühtlasi piirata seeläbi ettevõtlusvabadust. Juhul, kui lisaks rahastamise kohustusele võib tekkida vajadus sõlmida ehitise või kinnistu Tallinna linnale tasuta võõrandamise leping või Tallinna linna kasuks tasuta isikliku kasutusõiguse seadmise leping, siis see tähendab, et taotleja võib olla sunnitud loobuma oma omandiõigusest või andma osa oma kinnisasjast tasuta kasutusse, mis on otsene piirang omandiõigusele ja seega ka ettevõtlusvabadusele. Viidatud kohustused suurendavad taotleja kulusid ja riske ning võivad takistada ehitusprojektide elluviimist, piirates seeläbi ettevõtlusvabadust, mis on sätestatud PS §-s 31.
20. Eelnevalt tulenevalt puudub Tallinna linna avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise korral kehtiv seaduse volitusnorm, kuivõrd volitusnormi piire on oluliselt ületatud. Seega on määrus vastuolus PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.
21. **Kokkuvõttes** leian, et vaidlusaluse Tallinna linna määruse puhul on tegemist formaalselt põhiseadusvastase määrusega, sest see rikub PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja § 154 lõikest 1 tulenevat nõuet, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega ning põhinema seaduslikul alusel.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

---

<sup>3</sup> RKÜKo nr 3-3-1-41-06, p-d 26-27.

Margreth Adamson 5385 3710  
margreth.adamson@justdigi.ee