

Riigikohtunik Ivo Pilvingu konkureeriv arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6

1. Nõustun praeguse kohtuasja lõpptulemusega ning valdavalt ka kohtuotsuse põhjendustega. Minu hinnangul on kohtukoosseisu enamus siiski vildakalt mõistnud õiguskantsleri ettepaneku ja taotluse sisu (I) ning lugenud ekslikult määruse nr 24 §-s 18 reguleeritud lepingute sõlmimise kohustuslikuks (II).

I

2. Nii õiguskantsleri ettepanek Tallinna Linnavolikogule kui ka taotlus Riigikohtule sisaldasid kaht nõuet. Mahult ulatuslikumaks nõudeks ja seeläbi loogiliselt põhinõudeks ehk järjekohalt esimeseks oli nõue tunnistada määruse nr 24 § 18 tervikuna kehtetuks. Alternatiivselt nõudis õiguskantsler määruse nr 24 lg-te 4 ja 5 muutmist. On tõsi, et õiguskantsler seostas põhi- ja alternatiivnõude küsimusega, kas alguses volikogu ja hiljem Riigikohus tõlgendavad lepingu sõlmimist arendaja jaoks kohustuslikuna. See aga ei muutnud nõuete sisu ega mahtu. Nõue on kindlaks määratud nõude adressaadilt soovitava teoga, mitte nõude põhjendusega.

3. Küsimuse, kas lepingu sõlmimine oli kohustuslik või mitte, lahendab vajaduse korral nii või teisiti kohus ning see on taotluse põhjendatuse, mitte lubatavuse küsimus. Riigikohus ei ole taotluse lahendamisel seotud ei selle esitaja ega kontrollitava õigustloova akti vastu võtnud organi seisukohtadega.

4. Kuna õiguskantsleri jaoks ei ole täie kindlusega ette nähtav, kuidas Riigikohus tõlgendab lõppkokkuvõttes nii vaidlusaluseid kui ka nendega seotud sätteid, tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse efektiivsuse ja menetlusökoonomia tagamiseks lubada õiguskantsleril esitada alternatiivseid taotlusi.

5. Praegusel juhul on ilmselge, et õiguskantsleri põhinõue jäi täitmata ning seda asjaolu ei väära kuidagi arutlused selle üle, kas ja mis tingimustel pidas taotluse esitaja võimalikuks lahendada probleem alternatiivnõudega.

6. Niisiis oli õiguskantsleri põhinõue lubatav sõltumata küsimusest, kas lepingute sõlmimine muudeti kohtumenetluse ajal vabatahtlikuks.

II

7. Vaidlustatud määruse § 18 lg 4 algsest sõnastusest nähtus selgelt lepingu sõlmimise kohustuslikkus arendaja jaoks. Leping tuli sõlmida enne ehitusloa andmist. 13. septembril 2025 jõustunud muudatustega tunnistati see säte kehtetuks. Ka ühestki muust sättest ei tulenenud arendajale enam juriidilist kohustust lepingut sõlmida ega linnale alust keelduda ehitusloa andmisest põhjusel, et arendaja ei ole sõlminud linnaga avaliku ehitise ehitamise või rahastamise lepingut. Sõltumata sellest, milline oli linna enda nägemus määruse tõlgendamisest, ei ole kohtul enam objektiivset alust pidada kõnealuste lepingute sõlmimist kohustuslikuks.

8. Eelnevale vaatamata riivas määruse nr 24 § 18 jätkuvalt arendajate ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust (PS §-d 31 ja 32). Arvestades määruse algset eesmärki ja linna jõupositsiooni ehitusõiguslike lubade menetluses, kätkes see endas jätkuvalt ohtu, et arendajaid võidakse survestada lepinguid sõlmima (vrd RKPJKo 19.06.2025, 5-24-34, p 52). Määruse selline mõju ei muuda lepingu sõlmimist küll juriidiliselt kohustuslikuks, kuid sellist toimet ei saa määruse põhiseaduspärasuse hindamisel ka täielikult eirata.

Põhiõiguse riiveks tuleb lugeda õiguse kaitsealas oleva tegevuse igasugune ebasoodne mõjutamine (RKHKm 27.09.2024, 3-23-2818/24, p 11; RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57), mis ei jää pelgalt marginaalseks ning mille seos vaidlustatud tegevusega pole liiga kaudne. Õiguse riive võib seisneda ka

õiguste täiemahulise teostamise faktilises või informatsioonilises takistamises või heidutamises (vrd RKHKm 23.05.2025, 3-24-797/21, p 29; o 02.11.2015, 3-3-1-22-15, p-d 13–14).

9. Kuna määrusega kaasneb õiguste riive, leidis kolleegium kokkuvõttes õigesti, et selle andmiseks on vajalik volitusnorm. Ainuüksi volitusnormi puudumise tõttu tuli õiguskantsleri taotlus rahuldada.

(allkirjastatud digitaalselt)