



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Meie 07.10.2026 nr 6-4/260933/2608324

**Taotlus tunnistada Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24
§ 2 punkt 3, § 4 lõiked 2–4, § 5, § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-d 16 ja 17 kehtetuks**

Austatud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 18 lõike 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan taotluse tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“

- 1) § 2 punkt 3 osas, milles see hõlmab avaliku ehitisena planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatata ehitisi, sealhulgas hooneid;
- 2) § 4 lõiked 2–4, § 5, § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-d 16 ja 17.

Määrus on vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3 ja § 154 lg 1), sest see piirab põhiõigusi, ilma et selleks oleks piisavat seaduslikku alust.

Linn on määrusega kehtestanud valemi, mille abil arvutatakse kinnisvaraarendajaga peetavatel läbirääkimistel avaliku ehitise kaasrahastamise summa. Sellega on eiratud PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenevat nõuet, et avalik-õiguslikku tasu või kohalikku maksu saab kehtestada vaid seaduse alusel. Kuigi määrus seob rahastamise avaliku ehitise ehitamise vajadusega, ei määra valem arendaja rahalist panust selle järgi, millised põhjendatud kulud kaasnevad linnale konkreetse arenduse elluviimisega. Panuse suurus arvutatakse ehitusõiguse mahu ja maa sihtotstarbe järgi. Selliselt kujundatud rahaline kohustus sarnaneb maksuga.

Tegin 11.05.2026 Tallinna Linnavolikogule PS § 142 lõike 1 ja ÕKS § 17 alusel ettepaneku viia määrus kooskõlla põhiseadusega. Tallinna Linnavolikogu vastas 15.06.2026 (kiri nr F3-2/168), et linn analüüsib ettepanekut ning kavatses koostada määruse muutmise eelnõu 2026. aasta sügisel. Linna hinnangul ei ole PS § 142 lõikes 2 sätestatud tähtaja jooksul võimalik määrust muuta.

Olen selle määrusega seotud probleemidele ka varem tähelepanu juhtinud (vt 07.02.2025 kiri „Avalikult kasutatava ehitise kaasrahastamise nõue“; 27.11.2023 „Tallinna linna kord avalikult kasutatava ehitise ehitamise lepingu sõlmimiseks“). Seega ei ole need probleemid linnale teadmata ning linnal on olnud võimalus pikemat aega seda teemat analüüsida ja määrust muuta.

Linnavolikogu ei ole määrust siiani muutnud.

I. Seaduslikkuse põhimõtte ja volitusnormi piirid

1. Põhiõigusi tohib piirata vaid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Määrusega saab põhiõiguste piiranguid kehtestada seaduse volitusnormi alusel, kuid volitusnormi piire ületamata. Pelgalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele tuginedes ei või piirata põhiõigusi. Praegusel juhul on piiratud omandipõhiõigust (PS § 32) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31).

2. Kohalik omavalitsus võib kohaliku elu küsimusi lahendades anda määrusi ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse \(HMS\)](#) § 90 lg 2), kuid ainult juhul, kui seaduses puudub volitusnorm. Praegusel juhul on seaduses volitusnorm olemas, kuid linn on selle alusel kehtestanud määruse, mis ületab volitusnormi piire (vt RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6/10](#), p 39).

3. Määrus on kehtestatud planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lõike 2¹ alusel. See volitusnorm võimaldab linnal kehtestada detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamises ja nende ehitamise kulude kandmises kokkuleppimise korra. Volitusnorm võimaldab linnal kehtestada reeglid PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatiste ehitamise rahastamises kokkuleppimiseks.

4. Määruse kehtestamise õigusliku alusena on linn märkinud ka PlanS § 131 lõiked 2 ja 5, kuid need ei ole volitusnormid. Lõige 2 käsitleb linna õigust sõlmida haldusleping, millega planeeringust huvitatud isik võtab endale kohustuse detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste ehitamiseks või ehitamisega seotud kulude kandmiseks. Lõige 5 näeb ette, millised tingimused tuleb sellises halduslepingus vähemalt kindlaks määrata.

5. Määruse kehtestamise alusena on märgitud veel ka [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lõige 2 ja § 35 lõige 5. Esimene neist sätetest käsitleb volikogu pädevust ja teine säte puudutab linna õigust oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Viidatud sätted ei ole volitusnormid selle määruse kehtestamiseks (vt ka RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6](#), p 40).

6. Seega saab määruse vaidlustatud sätete ainus volitusnorm olla PlanS § 131 lõige 2¹. Selle volitusnormi ulatus piirdub PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatiste ehitamise ja rahastamisega. Rajatiste all on mõeldud detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud teid ja nendega seonduvaid rajatise, haljastust, välisvalgustust ja tehnorajatise ning planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikke ja sellega funktsionaalselt seotud rajatise. PlanS § 131 lõike 2 juurde kuuluvas [seletuskirjas](#) on sellise funktsionaalselt seotud rajatisena nimetatud näiteks alajaama, mis on vajalik planeeringuala elektriga varustamiseks. Samuti on seletuskirjas mainitud, et sotsiaalse taristu objekte selle all ei mõeldud, kuna eelnõu menetluse käigus esitas sellise ettepaneku Tallinna linn ja Eesti Linnade ja Valdade Liit.

7. Linn on laiendanud määruse kohaldamisala üle seaduse volitusnormi piiride. Määruse § 2 punkt 3 sätestab, et avalik ehitise on Tallinna linnale õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks vajalik ehitise. Avaliku ehitise mõiste hõlmab määruse tähenduses ka hooneid, mitte ainult PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatise.

8. Määrusega pannakse arendajale kohustusi, mis teevad ehitusõiguse saamise ja realiseerimise kulukamaks ning piiravad arendaja ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Põhiõigusi tohib piirata vaid seaduse alusel ja kooskõlas seadusega. PlanS § 131 lõige 2¹ ei anna alust vaidlustatud sätete kehtestamiseks. Määruse §-s 5 ette nähtud rahalise kohustuse kehtestamiseks peab olema seaduslik alus ka PS §-s 113 kohaselt, või kui seda käsitleda kohaliku maksuna, siis PS § 157 lõike 2 kohaselt. Sellist seaduslikku alust määruksel ei ole.

II. Põhiseadusega vastuolus olevad määruse sätted

9. Vaidlustatud sätted moodustavad omavahel seotud regulatsiooni: määruse § 2 punkti 3 avar mõiste laiendab määruse regulatsiooni eset üle seaduses lubatud piiride; § 4 lõiked 2–4 annavad võimaluse kokku leppida arendaja rahalises panuses ja reguleerivad §-s 5 sätestatu rakendamist; § 5 kehtestab linnale makstava tasu üldise arvutusreegli, § 9 lõiked 2 ja 3 ning § 16 reguleerivad asjaomase lepingu sõlmimist ja § 17 näeb ette, et kui kokkulepe jääb saavutamata, võib linna planeeringumenetluse lõpetada.

Määruse § 2 punkt 3

10. Määruse § 2 punkt 3 tuleb tunnistada kehtetuks ulatuses, milles see hõlmab muude PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatata ehitiste, sealhulgas hoonete rahastamist. See on oluline mõiste, kuna sellega seonduvad määruse muude sätete kohaldamine, sealhulgas selliste sätete kohaldamine, mis mõjutavad arendaja kohustusi.

11. Määruse § 2 punktis 3 esitatud mõiste sisustamisega on linn laiendanud määruse kohaldamisala nii, et määrus ületab volitusnormi piire mitmel viisil.

Niiviisi käsitleb määrus ka hoonete ehitamist ja nende rahastamist, kuigi PlanS § 131 lõikes 2¹ antud volitus hõlmab üksnes sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatisi. See järeldub sellest, et mõistel *ehitis* on avaram tähendus – ehitusseadustiku § 3 lõike 2 järgi on ehitise liigid hoone või rajatis; rajatis on ehitis, mis ei ole hoone.

Teiseks on avalik ehitis määratletud kui linna ülesannete täitmiseks vajalik ehitis, kuigi PlanS § 131 lõigete 1 ja 2 järgi võib määruks käsitleda vaid planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikku ja sellega funktsionaalselt seotud rajatist.

12. Määruse § 2 punktis 3 määratletud *avalik ehitis* on üldmõiste, mis hõlmab ka sama paragrahvi punktis 4 määratletud taristut. Seega hõlmab määruse järgi avaliku *ehitise* mõiste PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatisi ja ka linna ülesannete täitmiseks vajalikke ehitisi. Määruse § 4 lõikes 2 ja §-s 16 on seejuures eraldi reguleeritud selliste avalike ehitiste ehitamist ja rahastamist, mis ei ole määruse tähenduses taristu. Nende sätetega on linn kehtestanud arendajale kohustuse rahastada ka ehitiste ehitamist, kuigi PlanS § 131 lõige 2¹ selleks volitust ei anna. Seetõttu tuleb § 2 punkt 3 tunnistada kehtetuks osas, milles see hõlmab PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatata ehitisi, sealhulgas hooneid.

13. Määruse seletuskirjas on öeldud, et määrus hõlmabki ka ehitisi, mis ei ole PlanS § 131 objektid. Seletuskirjas on näidetenä nimetatud spordi- ja puhkerajatisi, sademeveerajatisi ning lasteaiahoonet. Seega on määruse kohaldamisala teadlikult laiendatud, et reguleerida ka selliste avalike ehitiste rahastamist, mille kohta PlanS § 131 lõige 2¹ volitust ei anna.

Määruse § 4 lõiked 2–4

14. Määruse § 4 lõiked 2–4 käsitlevad sellise avaliku ehitise rahastamist, mis ei ole § 4 lõikes 1 nimetatud taristu. Nii ületab regulatsioon PlanS § 131 lõikes 2¹ antud volituse piire.

Määruse § 4 lõike 2 järgi võib linn arendajaga leppida kokku sellise avaliku ehitise ehituskulude täielikus või osalises kandmises, mis ei ole § 4 lõikes 1 nimetatud taristu, kuid mida linnal on kavas ehitada. Määruse § 4 lõige 3 sätestab, et arendaja peab ehitist rahastama §-s 5 sätestatud valemi abil arvutatava summa ulatuses ning määruse § 4 lõige 4 lubab kokku leppida ka suuremas summas, kui §-s 5 esitatud valemi abil arvutatakse.

15. Asjaolu, et linnal on kavas ehitada avalik ehitis, ei näita iseenesest seda, kui suur osa neist ehitamise kuludest on tingitud konkreetsest arendusest. Ka siis, kui ehitis on arendusala ja piirkonna teenindamiseks funktsionaalselt vajalik, tuleb eristada arendusega seotud kulu üldiste vajaduste rahastamisest ning põhjendada arendaja kanda jäetava osa suurust. PlanS § 131 lõige 2¹ ei anna alust panna arendajale üldisi kohustusi sellise ehitise rahastamiseks, mis ei liigitu selle paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatiste hulka.

16. Määruse § 4 lõigete 2–4, § 5 ja § 6 lõike 4 koosmõju tekitab küsimuse, kuidas on seotud valemi abil arvutatud summa arendaja rahastamiskohustuse määramisega. Määruse § 4 lõige 2 viitab sellele, et arendajal tuleb ehitisi rahastada §-s 5 sätestatud määras. Sama paragrahvi lõige 3 ütleb, et valemi abil arvutatud summa on üldjuhul rahastamise ülempiir ning lõige 4 võimaldab kokku leppida suuremas summas, kui valemi abil arvutatud summa katab avaliku ehitise ehitamise kuludest vaid väheolulise osa ja ehitamine ei ole lisarahastuseta võimalik.

Määruse § 6 lõike 4 järgi peab muud määrusest erinevad kokkulepped heaks kiitma linnavalitsus. Samas ei selgita määrus piisavalt, kuidas määratakse konkreetse arendusega seotud põhjendatud rahastamise osa ning kuidas suhestub see valemi abil arvutatud summaga. Eelkõige jääb ebaselgeks, millistel sisulistel alustel kujuneb arendaja kohustus valemi abil arvutatud summast väiksemaks või kui palju suuremas summas võib linn arendajaga kokku leppida. Sellepärast on keeruline hinnata, kas linna nõudmised on põhjendatud ja õiguspärased.

17. Tallinna Linnavolikogu on selgitanud (20.12.2023 kiri nr [F3-2/437-2](#)), et „avalike ehitiste [...] ehitamise rahastamiseks sõlmitavaid kokkuleppeid saab teha vaid igakordse kaalutlusõiguse teostamise tulemusena, ei ole võimalik kehtestada määrusega universaalseid jäiku reegleid, mida saaks rakendada kõikide arenduste puhul ühesuguselt. Määrusega on antud linnaasutustele põhimõtted ja raamid, mille piires on neil õigus (volitus) sõlmida arendajatega avalike ehitiste ehitamiseks ja selle rahastamiseks lepinguid. Vastavalt vajadusele ja olenevalt asjaoludest on kooskõlastatult linnavalitsusega võimalik arendajaga kokku leppida ka teistsugustes lepingutingimustes“.

18. See selgitus ei muuda § 5 valemist haldusesiseseks eeskirjaks. Põhiseaduse §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tulenev õigusselguse nõue ei eelda, et arendaja saaks enne läbirääkimisi täpselt välja arvutada, kui suur on tema rahastamise kohustus. Küll aga peab olema võimalik mõistlikult ette näha, millistest kriteeriumidest linn lähtub seda kohustust määrates.

Praegune regulatsioon ei selgita piisavalt valemi abil arvutatud summa ja üksikjuhtumil põhjendatud rahastamisosa vahekorda. Seda puudust ei kõrvalda üldine viide kaalutlusõigusele ega võimalus sõlmida linnavalitsuse heakskiidul määrusest erinev kokkulepe.

Arusaadavad ja kontrollitavad kaalutluskriteeriumid on eriti olulised seetõttu, et kui §-s 16 nimetatud kokkulepe jääb saavutamata, võib see §-s 17 sätestatud tingimustel mõjutada planeeringumenetluse jätkumist. Ebaselgete kriteeriumide tõttu on ka keeruline kontrollida, kas arendajaid koheldakse võrdselt ja kas neile pandavad kohustused on proportsionaalsed.

19. Määruse sätete põhjal pole võimalik täpselt aru saada, millal ja kuidas mõnda nõuet kohaldatakse. Samas on mõistetav, et regulatsioon peab olema paindlik, kuna üksnes nii saab üksikjuhtumeid õiglaselt lahendada. Praegusel kujul võib määrus soosida seda, et arendajaga sõlmitavate halduslepingute sisustamisel loobub linn kaalutlusõigust kasutamast ja lisab lepingusse tingimusi, mis on küll määrusega kooskõlas, kuid ei pruugi olla kooskõlas seaduse ja õiguse üldpõhimõtetega. Linn ei ole arendajaga läbirääkimistel võrdsel positsioonil ja saab määrusele tuginedes määrata arendaja lepingutingimusi jõupositsioonilt.

Määruse § 5

20. Määruse § 5 kehtestab kaasrahastamise määra, millel on avalik-õigusliku rahalise kohustuse tunnused. Tasu peab maksma arendaja ning tasu suurus arvutatakse määruses sätestatud valemi abil. Linn nõuab tasu seoses linna menetlusega, mille tulemusest sõltub linna otsus, kas arendajale antakse ehitusõigus või mitte. Selle tasuga soovib linn rahastada enda ülesannete täitmiseks vajalike avalike ehitiste ehitamist.

21. Avalik-õigusliku tasu olulised elemendid tuleb kehtestada seadusega (PS § 113), kuid praegu sellist seadust ei ole. Kui seda tasu käsitada kohaliku maksuna, siis PS § 157 lõike 2 järgi peab selle kehtestamiseks olema seaduslik alus.

Ka Riigikohus on selgitanud, et detailplaneeringu algatamise eelduseks seatav, konkreetse planeeringuga sidumata üldine tasu on sisuliselt maks. Sellist maksu saab kehtestada „PS § 113 ja § 157 lg 2 kohaselt [...] ainult seaduse alusel ning niisuguse üldise tasu maksmise kohustus poleks kaetud HMS § 53 lg 2 p-dega 2 ja 3 ning § 98 lg-ga 2“ (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34/13](#), p 62).

Tallinna määruses on rahastamine seotud küll avaliku ehitise ehitamise vajadusega, kuid arendaja panuse arvutamisel ei lähtu linn selle ehitise konkreetse arendusega seotud põhjendatud kuludest. Üldise valemi põhjal rahalise kohustuse kehtestamiseks pole seaduslikku alust.

PlanS § 131 lõige 2¹ võimaldab reguleerida selles paragrahvis nimetatud rajatiste kulude arvutamist. See säte ei anna aga õigust kehtestada konkreetse arendusega seotud põhjendatud kuludest sõltumatult üldist rahalist kohustust ega rahastada hoonete ehitamist.

22. Määruse § 5 järgi arvutatakse arendaja kaasrahastamise määr valemiga $P = Y \times Z \times W \times (1 + \Delta EHI)$ abil, milles tähed tähistavad arendusala sihtotstarbe kordajat, kavandatud ehitusõiguse suurimat lubatud maapealset brutopinda, alushinda 10 eurot ruutmeetri kohta ning ehitushinnaindeksi muutust.

Need tunnused kirjeldavad arendust. Sellest valemist ei selgu, kuidas konkreetne planeering toob kaasa avaliku ehitise ehitamise vajaduse ega sedagi, kuidas kulud jaotuvad põhjendatult linna ja arendaja vahel. Arendaja panus kujundatakse seega määrusega kehtestatud määra järgi, et rahastada linna ülesannete täitmiseks vajalikku ehitist. Kohustuse vormistamine halduslepingus ei tõenda, et selle rahalise kohustuse suurus on määratud konkreetse juhtumi asjaolude kaalumise ja põhjendatud kulude jaotamise tulemusel.

23. Valemi abil arvutatud kaasrahastamise määr on ulatusliku mõjuga. Valemit kohaldatakse eri sihtotstarbega arendustele. Kuigi rahastamise vajadus sõltub määruse § 4 lõikes 2 nimetatud asjaoludest, arvutab linn arendaja panuse suuruse kõigil neil juhtudel ühesuguse arvutusmudeli järgi. Maa sihtotstarve ja kavandatud brutopind võivad kirjeldada arendust, kuid ei näita iseenesest, milline avalik ehitis on vajalik, kui suured on selle põhjendatud kulud ja milline osa neist tuleb jätta arendaja kanda.

24. Sotsiaalse taristu ehitamise rahastamise kohustust põhjendatakse tavaliselt sellega, et arendus toob kohalikule omavalitsusele kaasa kohustusi, millega omavalitsus ei suuda toime tulla. Elamuarenduse puhul võib see tähendada uute lasteaia- ja koolihoonete ning mängu- ja puhkealade ehitamist. Ka sel juhul tuleb siiski hinnata, kas planeeringulahendus toob kaasa kulu, kui suur see kulu on ja kui suure osa neist kuludest peaks jätma arendaja kanda. Tallinna linn ei ole seda selliselt põhjendanud ning määrus sellist põhjendamist ei taga.

Peale selle pole selge, milliseid kohustusi toob linnale kaasa see, kui detailplaneeringuga kavandatakse näiteks tootmis- või äriefunktsiooniga hoone ehitamist. Ka erinevate sihtotstarbe kordajate kasutamisel ei selgu valemist, millised kulud toob kaasa konkreetse laohoone või kortermaja ehitamine ning milline osa neist on põhjendatud jätta arendaja kanda.

25. Määruse seletuskirjas on öeldud, et §-s 5 soovis linn luua ühetaolise aluse avalike ehitiste rajamise kaasrahastamise kokkulepeteks. Seletuskirja järgi olid varasemad kokkulepped sõlmitud läbirääkimiste tulemusel; nüüd aga peeti võrdse kohtlemise eesmärgil vajalikuks luua eeldused ühetaoliseks praktikaks.

26. Määrusega on kehtestatud üldine rahaline kohustus, millele linn saab arendajaga peetavatel läbirääkimistel tugineda. Arendajale toob see kaasa rahalise koormise, kuna ta peab arvestama, et tema kaasrahastamisega nõustumisest ja sellekohase lepingu sõlmimisest sõltub detailplaneeringu menetluse jätkumine, planeeringu vastuvõtmine ja kehtestamine. Määrus võib piirata ka linnaametnike kaalutlusõiguse teostamist, sest määruses kehtestatud teistsuguste kokkulepete tegemine eeldab hoolikat põhjendamist ning võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise ja korruptsiooni etteheiteid.

Määrusega kehtestatud rahastamismäära ei saa põhjendada üksnes sellega, et arendaja nõustub selle alusel kujundatud kohustuse lepingusse võtma. Linnal peab olema seaduslik alus nii rahalise kohustuse kehtestamiseks kui ka selle suuruse määramiseks. Üksikjuhtumil põhineva lepingu sõlmimise võimalus ei tähenda, et linn võiks selle asendada või seda sisustada määruses sätestatud valemi abil arvutatava tasuga.

27. Valemi abil arvutatud summa käsitlemine tasu ülempiirina ei kõrvalda nõuet, et sellise rahalise kohustuse kehtestamisel peab olema seaduslik alus. Määruse § 4 lõige 2 näeb ette rahastamise §-s 5 sätestatud määras ning lõiked 3 ja 4 reguleerivad selle määra rakendamist. Seega on valem määrusega ette antud rahalise tasu kujundamise alus. Kuigi linn ja arendaja võivad kokku leppida väiksemas summas või põhjendatud juhul ka suuremas summas, ei saa see olla konkreetse arendusega seotud kulude arvutamise viis. Samuti ei tõenda valemi abil arvutatud ülempiirist väiksem makse iseenesest, et arendaja kanda jäetud osa vastab tema arendusega seotud põhjendatud kuludele.

See, et linn võib arendajaga kokku leppida ka teistsuguses summas ja arvestada arendaja tehtud ehitustööde maksumuse sellest maha (määruse § 4 lg 3, § 6 lg 4), ei võta määruse muudelt sätetelt regulatiivset toimet ega tähenda seda, et määrust tõlgendatakse ja rakendatakse põhiseadusega kooskõlas. Linna ja arendaja suhe ei ole eraõiguslik ja nad ei ole õiguslikult võrdses positsioonis. Linn otsustab planeeringumenetluse käigu ja lõpptulemuse üle, linn on kehtestanud ka määruse, millega suunab lepingulisi läbirääkimisi ühepoolsele ja jõupositsioonile. Linnaga vaidlemine võtab aega ja on ka rahaliselt koormavam kui linna määruses sätestatud kaasrahastamisega nõustumine.

Määruse § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-d 16 ja 17

28. Määruse § 9 lõiked 2 ja 3 ning §-d 16 ja 17 reguleerivad selliste lepingute sõlmimise menetlust ja võimalikku mõju planeeringumenetlusele, mille ese jääb PlanS § 131 lõike 2¹ volituse ulatusest välja.

29. Määruse § 9 lõige 2 näeb § 4 lõikes 2 nimetatud juhul ette, et linn ja arendaja sõlmivad avaliku ehitise ehitamise rahastamise lepingu. Määruse § 9 lõige 3 käsitleb lepingu sõlmimist, kui lisaks taristu ehitamisele esinevad § 4 lõikes 2 nimetatud asjaolud.

30. Määruse § 16 reguleerib avaliku ehitise ehitamist või rahastamist juhul, kui see ehitise ei ole määruse tähenduses taristu. Määruse §-s 16 lõike 1 punktide 1 ja 2 sõnastuses on selle paragrahvi kohaldamisalas välistatud PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ehitised, „mis ei ole taristu käesoleva määruse tähenduses“.

31. Määruse § 17 käsitleb juhtumit, kui §-s 16 nimetatud lepingu läbirääkimised ei ole edukad ning lepingut ei sõlmita ja seetõttu ei viida detailplaneeringut ellu. Sellisel juhul teeb Tallinna Linnaplaneerimise Amet ettepaneku linnavalitsusele või -volikogule keelduda detailplaneeringu kehtestamisest ja lõpetada detailplaneeringu koostamine planeerimisseaduse § 129 lõike 1 punkti 1 alusel.

32. Need sätted kujundavad määruse alusel lepingu sõlmimise korra just nende ehitiste rajamiseks, mille kohta PlanS § 131 lõige 2¹ määruse kehtestamiseks volitust ei anna: need ehitised ei ole hõlmatud PlanS § 131 lõigetega 1 ja 2.

33. Kui määruse § 16 lõikes 1 nimetatud kokkulepet ei saavutata ja see välistab detailplaneeringu elluviimise tulevikus, näeb § 17 ette, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet esitab ettepaneku keelduda detailplaneeringu kehtestamisest ja lõpetada selle koostamine PlanS § 129 lõike 1 punkti 1 alusel. Seega ei saa määruse § 16 alusel sõlmitavat lepingut käsitada pelgalt soovitusliku või linnasisese töökorraldusliku kokkuleppena. Nõude eiramine võib mõjutada planeeringumenetluse tulemust.

34. Seaduses sätestatud tingimustel võib linn planeeringu koostamise lõpetada. Samas, kui linn lõpetab planeeringu määrukses seadusliku aluseta sätestatud nõude alusel, , on planeeringu lõpetamine õigusvastane.

35. Määruse § 17 probleem on aga selle seos § 16 alusel nõutava lepinguga, mille esemeks on määrukses käsitletud avalik ehitise väljaspool PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 sätestatud volitust. Linna võimalus teha PlanS § 129 alusel üksikjuhtumise kaalutletud otsus ei anna alust määrusegaga ette näha sellise lepingu sõlmimata jätmise tagajärge.

III. Riigikohtu praktikast järelduv lahenduskäik

36. Kuigi linn ei saa määrusegaga kehtestada tasu avaliku ehitise ehitamiseks või selle ehitamise rahastamiseks, võib ta arendajaga kokku leppida, et arendaja kannab konkreetse planeeringuga seotud põhjendatud kulud. Seadus ei anna õigust kehtestada kavandatava hoone brutopinnast lähtuvat üldist tasu, sealhulgas ka PlanS § 131 lõigetest 1 ja 2 välja jäävate ehitiste rahastamiseks.

37. Linn võib PlanS §-de 128 ja 129 alusel keelduda detailplaneeringut algatamast, lõpetada detailplaneeringu koostamise ja jätta planeeringu kehtestamata, kui planeeringu elluviimine suurendaks linna kohustusi, mille täitmiseks tal ei ole piisavalt raha või mille täitmisega kaasnevad kulud oleksid linnale põhjendatult ebaotstarbekad.

Selle asemel et planeeringu algatamisest või kehtestamisest keelduda, võib linn sõlmida arendajaga halduslepingu, millega arendaja nõustub maksma linnale lepingus kokkulepitud summa või panustama samas väärtuses muul viisil (näiteks andma tasuta maad või ehitama lasteaiahoone; vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)).

38. Kõrvaltingimusega haldusakti ja ka halduslepingu sõlmimise otsust peab linn igal juhul kaaluma ja põhjendama. Linn peab põhjendama planeeringuga kaasnevate kulude seost konkreetse

planeeringulahendusega ning seda, kas tal on piisavalt raha nende kulude kandmiseks või kas need kulud on otstarbekad. Põhjendamisel tuleb esitada üksikasjalik kuluarvestus (RKPJKo 18.12.2025, [5-25-6](#), p 42; RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p-d 54-60). Halduslepinguga isikule pandavad kohustused peavad vastama lepingu eesmärgile ja lepingust tulenevatele haldusorgani kohustustele ([HMS § 98](#) lg 2).

39. Seega võib linn arendajaga ehitise rajamise kaasrahastamises kokku leppida vaid konkreetse juhtumi asjaolude kaalumise tulemusel (ehk üksikjuhtumipõhiselt). Igal juhul tuleb põhjendada nii rahastamiskohustuse vajadust kui ka konkreetse arendaja kanda jäetava osa suurust.

40. Määruse §-s 5 sätestatud valem ei võimalda tuvastada ega põhjendada konkreetse arendaja õiglast rahastamisosa. See valem ei arvesta lisanduvate elanike arvu, laste arvu, lasteaiakohtade või koolikohtade loomise vajadust, konkreetse avaliku ehitise kasutajate ringi, avaliku ehitise tegelikku maksumust ega seda, kas avalikus ehitises teenindatakse peamiselt üht arendusala, mitut arendusala, piirkonda või linna tervikuna (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p 54).

41. Määruse §-s 5 sätestatud valem lähtub ehitusõiguse mahust ja maa sihtotstarbest ning valemist kohandatakse ehitushinnaindeksi muutusega. Selles valemis ei ole arvestatud põhjuslikku seost planeeringuga antava ehitusõiguse ja linna kohustuste vahel. Valem ei arvesta olemasolevat taristut, ehitise tegelikku maksumust, seda, kas ehitise teenindab üht arendusala või piirkonda tervikuna, teiste arendajate või muude allikate rahastust ega arendusega kaasnevat linna tulude kasvu. Linn on ka ise möönnud, et valemiga ei ole võimalik otsustada, mis on arendajatele õiglase kaasrahastamise määr (15.10.2025 nr 2-3/203-3). See, et selle valemi abil arvutatav summa on linna hinnangul tegelikest kuludest väiksem või et see moodustab kinnisvara hinnast väga väikese osa, ei muuda seda õiguspäraseks.

Valemi järgi arvutamise tulemus võib üksikjuhul osutuda põhjendatud kuluosast väiksemaks, sellega võrdseks või ka suuremaks. Selline tulemus ei tõenda arvutusreegli õiguspärasust. Kui makse põhjendamiseks tuleb valemist sõltumata tuvastada arendusega seotud kulud ja arendaja õiglase osa, ei saa maksmisele kuuluva summa õiguslikuks põhjenduseks olla valemi järgi arvutatav tulemus.

42. Avaliku ehitise (rajatise) ehitamise kaasrahastamist nõudes tuleb silmas pidada selle seost arendusega. Huvitatud isikult saab nõuda vaid õiglast osa, mis peab olema määratud läbipaistvalt, arusaadavalt ja kontrollitaval viisil. Arvestada tuleb konkreetse detailplaneeringu realiseerimise majanduslikku mõju nii omavalitsusele kui ka huvitatud isikule, muu hulgas detailplaneeringu elluviimisega kaasnevat elanike arvu ja seeläbi kohaliku omavalitsuse tulude kasvu (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p 56).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise