



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart
Tallinna Linnavolikogu
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 11.05.2026 nr 6-4/260933/2603965

**Ettepanek viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24
„Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“
kooskõlla põhiseadusega**

Austatud volikogu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen ettepaneku viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ kooskõlla põhiseadusega. Määrus on vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3 ja § 154 lg 1).

Määrus võimaldab arendajalt nõuda linna ülesannete täitmiseks vajaliku ehitise ehitamist või selle ehitamise rahastamist, kuigi seadus lubab arendajalt nõuda üksnes planeeringulahenduse elluviimiseks vajaliku või sellega otseselt funktsionaalselt seotud ehitise ehitamist või rahastamist. Selliselt ületab määrus volitusnormi piire ja on vastuolus planeerimisseaduse (PlanS) § 131 lõigetega 1 ja 2.

Leian, et põhiseadusega ei ole kooskõlas ka määruse §-s 5 ette nähtud linna ehitiste kaasrahastamise määra arvutamise kord ja sellega seotud sätted. Määruses on esitatud valem, mille alusel saab arvutada arendaja kaasrahastamise määra, kuid määra arvutamisel ei võeta arvesse tegelikke kulusid ega linna kohustusi (avalikku teenust pakkuvate hoonete ehitamise vajadust), mis suurenevad arendajale ehitusõiguse andmisega. Kaasrahastamise määr sarnaneb avalik-õigusliku tasuga, mida käsitleb PS § 113, või kohaliku maksuga, mida käsitleb PS § 157 lõige 2. Mõlemal juhul sätestab põhiseadus, et sellise tasu või maksu tohib kehtestada ainult seaduses sätestatud tingimustel. Sellist seadust praegu ei ole.

Määrusega pannakse arendajale kohustusi, mis teevad ehitusõiguse saamise ja realiseerimise kulukamaks ning piiravad arendaja ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Kõik arendaja kulutused kanduvad edasi kinnisvara hinda. Seetõttu võib määrus piirata ka kinnisvara ostja omandipõhiõigust, kui linna nõudmiste tõttu kujuneb kinnisvara hind kõrgemaks. Põhiõigusi tohib piirata vaid seaduse alusel ja kooskõlas seadusega.

Tallinna linna kehtestatud valem ning mitmetes teistes valdades ja linnades kehtestatud sarnane tasu (4000–10 000 eurot taristutasu elamuühiku ehk iga iseseisvalt kasutatava eluruumi kohta) viitab sellele, et võib-olla on seadusega vaja anda kohalikele omavalitsustele võimalus kehtestada kohalik maks või muu avalik-õiguslik tasu, et sel viisil kiirendada planeeringute menetlusi, tagada

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

võrdne kohtlemine ning võimestada kohalikke omavalitsusi. Kuigi probleem on arusaadav¹ ja riik on teadvustanud vajadust² seadust muuta, ei ole linnal praegu õigust sellist tasu kehtestada. Riigikogu pole sellise tasu kehtestamise võimalust arutanud.

Palun volikogul viia määrus kooskõlla põhiseadusega. PS § 142 järgi tuleb õigusakt põhiseadusega kooskõlla viia kahekümne päeva jooksul pärast õiguskantsleri ettepaneku esitamist. Ootan Teilt tagasisidet 15. juuniks.

I. Määruse kohaldamisala ületab volitusnormi piire

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.

Kohalik omavalitsus võib kohaliku elu küsimusi lahendades anda määrusi ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lg 2), kuid ainult sel 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).

Määrus on kehtestatud [planeerimiseseaduse](#) § 131 lõike 2¹ alusel. See volitusnorm võimaldab linnal kehtestada üksnes detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise ja nende ehitamise kulude kandmise korra.

Volitusnormi ulatus piirdub PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatistega. Nende sätete järgi saab linn kehtestada planeeringukohaste avalikuks kasutamiseks ettenähtud teede ning planeeringuga seotud rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse ja tehnorajatiste rahastamise kokkuleppimise korra. Linn saab arendajaga kokku leppida ka selliste rajatiste ehitamises või nende ehitamise rahastamises, mis on planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalikud ja sellega funktsionaalselt seotud.

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

Määruse § 2 punktis 3 esitatud mõiste sisustamisega on linn laiendanud määruse kohaldamisala nii, et määrus ületab volitusnormi piire mitmel viisil. Esiteks hõlmab määrus nüüd ka võimalust leppida kokku hoonete ehitamises, kuigi PlanS § 131 lubab käsitleda vaid 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.

Määruse [seletuskiri](#) kinnitab, et määrus hõlmab ka ehitisi, mis ei ole PlanS § 131 objektid. Seletuskirjas on näidetena mainitud spordi- ja puhkerajatisi, sademeveerajatisi ning

¹ Vt näiteks õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-34.

² Vt näiteks Riigikohtu otsuse nr 5-24-34 p-s 20 vihjatud plaani muuta PlanS § 131 ning kohalike maksude seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsust (eelnõude infosüsteemi toimik nr 25-0755).

lasteaiahoonet. Seega on määruse kohaldamisala teadlikult laiendatud, et reguleerida ka selliste avalike ehitiste rahastamist, mille kohta PlanS § 131 lõige 2¹ volitust ei anna.

Kuna terminit *avalik ehitis* on määruses kasutatud läbivalt, on põhiseadusega vastuolus kõik sellised määruse sätted, mille rakendumine sellest sõltub ja toob kaasa seaduses sätestatud suuremad kohustused. PlanS § 131 lubab määrust kehtestada vaid rajatistele ehk *taristule*, nagu on määruse § 2 punktis 4 defineeritud.

Sellised sätted on näiteks määruse §-d 16 ja 17. Määruse § 16 lõike 1 järgi sõlmitakse avaliku ehitise ehitamise või rahastamise leping juhul, kui detailplaneeringu menetluses ilmneb vajadus ehitada, rekonstrueerida või laiendada avalikku ehitist, mis ei ole määruse tähenduses taristu. Seega reguleerib § 16 just selliseid avalikke ehitisi, mis jäävad PlanS § 131 lõike 2¹ volitusnormi piiridest välja.

Määruse § 16 lõikes 1 nimetatud kokkuleppe saavutamata jäämine võib määruse § 17 järgi viia selleni, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet teeb Tallinna Linnavalitsusele või Tallinna Linnavolikogule ettepaneku keelduda detailplaneeringu kehtestamisest ja lõpetada detailplaneeringu koostamine PlanS § 129 lõike 1 punkti 1 alusel.

II. Kaasrahastamise määr

Määruse § 5 kehtestab kaasrahastamise määra, mis sarnaneb avalik-õigusliku rahalise kohustusega. Tasu peab maksma arendaja ning tasu suurus arvutatakse määruses sätestatud üldreegli järgi. Linn nõuab tasu seoses linna menetlusega, mille tulemusest sõltub arendaja ehitusõiguse saamine või realiseerimine. Selle tasuga soovib linn rahastada linna ülesannete täitmiseks vajalike avalike ehitiste ehitamist.

Põhiseadus sätestab, et sellise tasu olulised elemendid tuleb kehtestada seadusega (PS § 113), kuid praegu sellist seadust ei ole. PlanS § 131 lõige 2¹ ei anna õigust kehtestada valemipõhist avaliku ehitise kaasrahastamise määra ega ühtset tasu, mida võetaks konkreetse summana (nt 10 000 eurot elamuühiku kohta).

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

Määruse § 5 tähendust kujundavad määruse § 4 lõiked 2–4. Määruse § 4 lõike 2 järgi võivad linn ja arendaja sõlmida kokkuleppe, et arendaja kannab sellise avaliku ehitise ehitamise kulud, mis ei ole PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatis. Määruse § 4 lõige 3 seob rahastamiskohustuse suuruse §-s 5 sätestatud kaasrahastamise määraga. Määruse § 4 lõige 4 lubab teatud juhul kokku leppida ka §-s 5 sätestatud suuremas kaasrahastamise kohustuses. Nii on § 5 valem arendajalt nõutava rahalise panuse lähtealus, mitte pelgalt soovituslik abivahend.

Selline valemiga arvutatud kaasrahastamise määr on ulatusliku mõjuga. Valemi põhjal arvutatakse, millise summa peab arendaja maksma linnale, kui soovib ehitada nii elamu-, äri- kui ka tootmismaa sihtotstarbega maale, ükskõik millise kasutusotstarbega ehitise. Määrus ei kehtesta kaasrahastamise kohta kindlat lävendit, millest alates seda tasu nõudma hakatakse. Nii võib järeldada, et põhimõtteliselt on linnal võimalik nõuda määruse § 5 alusel arvutatava summa

kandmist linna eelarvesse mis tahes ehitise kavandamisel, olenemata ehitise suurusest ja kasutusotstarbest, kui ehitamine eeldab detailplaneeringut. Kaasrahastamise nõude rakendumine sõltub eelkõige linna hinnangust, kas linnal on vaja mõne oma ülesande täitmiseks ehitist ehitada.

Sotsiaalse taristu või muu avaliku ehitise ehitamise rahastamise kohustust põhjendatakse tavaliselt sellega, et arendus toob kohalikule omavalitsusele kaasa rohkem kohustusi, millega omavalitsus ei suuda toime tulla. Elamuarenduse puhul võib see tähendada uute lasteaedade, koolide, mängu- ja puhkealade või muude avalike teenuste loomist. Ka sel juhul tuleb siiski hinnata, kas konkreetne planeeringulahendus toob kaasa kulu, kui suur see kulu on ja kui suures osas peaks selle jätkma arendaja kanda. Tallinna linn ei ole seda selliselt põhjendanud ning määrus (§ 5 ja sellega seonduvad sätted) sellist põhjendamist ei taga.

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.

Määrusega on kehtestatud üldine rahaline kohustus, millele linn saab arendajaga peetavatel läbirääkimistel tugineda. Arendajale toob see kaasa rahalise koormise, kuna ta peab arvestama, et sätestatud määras kaasrahastamisega nõustumisest ja sellekohase lepingu sõlmimisest sõltub detailplaneeringu menetluse jätkumine, planeeringu vastuvõtmine ja kehtestamine. Määrus võib piirata ka linnaametnike kaalutusõiguse teostamist, kuna määruks kehtestatud teistsuguste kokkulepete tegemine eeldab hoolikat põhjendamist ning võib näida korruptsiooniriskina.

See, et linn võib arendajaga kokku leppida ka teistsuguses summas või koguni asendada see tööga (määruse § 4 lg 3), ei võta määruse §-lt 5 regulatiivset toimet ega tähenda seda, et määrust võib tõlgendada ja rakendada põhiseaduspäraselt. Avaliku võimu ja arendaja suhe ei ole tsiviilõiguslik läbirääkimine võrdsete lepingupoolte vahel. Linn otsustab planeeringumenetluse käigu ja lõpptulemuse üle ning linnaga vaidlemine võtab aega ja on ka rahaliselt koormavam kui linna määruks sätestatud kaasrahastamisega nõustumine.

III. Kaasrahastamise nõue planeerimisautonoomia alusel

See, et määrusega ei saa kehtestada ühtset tasu avaliku ehitise ehitamiseks või selle ehitamise rahastamiseks, ei tähenda, et linn ei saaks arendajaga mõnel üksikjuhtumil sellise tasu maksmises kokku leppida. Seadus ei anna õigust kehtestada määrusega tasumäära või tasu arvutamise valemit.

Planeerimisautonoomiale tuginev võimalus seisneb keelu asendamises tingimusliku või kokkuleppel põhineva loaga. Haldusakti võib anda kõrvaltingimusega, kui muidu tuleks haldusakt andmata jätta, samuti võib haldusakti andmise asemel sõlmida halduslepingu (HMS § 53 ja 98).

PlanS §-de 128 ja 129 alusel võib linn keelduda detailplaneeringut algatamast, lõpetada detailplaneeringu koostamise ja jätta planeering kehtestamata, kui planeeringu elluviimine suurendaks linna kohustusi, mille täitmiseks tal ei ole vahendeid. 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 lasteaia; vt RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#)).

Kõrvaltingimusega haldusakti ja ka halduslepingu sõlmimise otsust peab linn igal juhul kaalutlema ja põhjendama. Niisiis tuleb linnal põhjendada, kuidas planeeringuga kavandatav suurendab linna

kohustusi ja miks ei jätku linnal nende kohustuste täitmiseks raha. 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).

Seega võib linn arendajaga ehitise rajamise kaasrahastamises kokku leppida vaid konkreetsel juhul (ehk üksikjuhtumipõhiselt). See tähendab, et linn peab sellise tingimusega halduslepingu sõlmimisel iga kord veenvalt ja üksikasjalikult põhjendama, et linna kohustused planeeringulahenduse elluviimisel suureneksid ning et nende kohustuste täitmiseks pole linnal piisavalt raha.

Määruse §-s 5 sätestatud valem ei võimalda kaasrahastamist nõuetekohaselt põhjendada. See valem ei arvesta lisanduvate elanike arvu, laste arvu, lasteaiakohtade või koolikohtade 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).

Määruse §-s 5 sätestatud valem lähtub vaid ehitusõiguse mahust ja maa sihtotstarbest ning valemist kohandatakse ehitushinnaindeksi muutusega. Selles valemis ei ole arvestatud põhjuslikku seost planeeringuga antava ehitusõiguse ja linna kohustuste vahel. See valem ei võimalda järeldada, milline avalik ehitis on konkreetse arenduse tõttu vajalik – see sõltub linna hinnangust ja soovist. Ühtlasi ei saa sellise valemi abil arvesse võtta taristut, mis juba on olemas. Ka ei arvesta see inimeste elukaare vajaduste ja linna võimaluste muutumisega ajas. Valemis ei ole arvestatud ehitise tegelikku maksumust ega eristatud, milline osa ehitisest teenindab konkreetset arendusala ja milline osa teenindab piirkonda või linna tervikuna. Valemis ei ole arvestatud, kas sama avaliku ehitise rajamist rahastavad juba teised arendajad või kas linnal on selle ehitamiseks muu rahastus. Valemis ei ole arvestatud ka linna tulude kasvu, mis võib kaasneda lisanduvate elanike või ettevõtlusega. Linn on ka ise möönnud, et valemiga ei ole võimalik otsustada, mis on arendajatele õiglane kaasrahastamise määr (15.10.2025 nr 2-3/203-3).

Avaliku ehitise (rajatise) ehitamise kaasrahastamist nõudes tuleb silmas pidada ka 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).

IV. Muud tähelepanekud

Kuna määrust kohaldatakse eeskätt seoses avaliku ehitise rajamisega, tuleb üle vaadata kõik määruse sätted, mille kohaldamine sõltub mõistest *avalik ehitis*. See puudutab muu hulgas määruse § 1 reguleerimisala sõnastust, § 4 lõikeid 2–4, § 6 lõikeid 2–3 ning §-e 16 ja 17 osas, milles need võimaldavad käsitleda PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatata avalike ehitiste ehitamist või rahastamist.

Määruses on endiselt sätteid, mis on seotud määruse §-ga 18, mille Riigikohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Määruse § 18 käsitles avaliku ehitise ehitamist ja selle rahastamise korraldamist projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses. Näiteks

käsitletakse määruse § 2 punktis 1 arendajana ka isikut, kelle huvides menetletakse projekteerimistingimusi või ehitusluba. Samuti viidatakse määruse § 5 lõikes 1 endiselt projekteerimistingimustes või ehitusloas kavandatud ehitusõigusele. Ehkki neil sätetel ei ole pärast § 18 kehtetuks tunnistamist enam regulatiivset toimet, võivad need tekitada segadust, kui neid ei muudeta.

Kui linn asub määrust muutma, tuleks üle vaadata ka § 3 sõnastus. See säte käsitleb eeskätt linna töökorraldust ega loo kohustusi ega piira põhiõigusi. Samas tugineb see määruse § 2 punktis 3 sätestatud *avaliku ehitise* mõistele ja hõlmab ka projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetlust ehk määruse §-s 18 käsitletut.

Määruse § 6 lõiked 2 ja 3 on linna sisemist töökorraldust käsitlevad sätted, kuid need on seotud määruse kohaldamisalaga. Need sätted annavad linna asutustele õiguse sõlmida avaliku ehitise (välja arvatud taristu) ehitamise ja rahastamise lepinguid. Seega näevad need ette määruse rakendamise just nende ehitiste suhtes, mis ei kuulu PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rajatiste hulka. Kui PlanS § 131 lõige 2¹ ei anna linnale volitust reguleerida oma määrusega selliste avalike ehitiste ehitamist või rahastamist, ei saa määrus anda linna asutustele ka õigust sõlmida selliseid lepinguid määruse alusel.

Muuta tuleb ka § 9 lõigetes 2–4 sätestatud. Kui linnal pole õigust reguleerida määrusega PlanS § 131 lõigetes 1 ja 2 nimetatata avalike ehitiste rajamise rahastamist, ei saa määrusega näha ette selliste ehitiste rahastamise lepingu sõlmimise korda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise