



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Meie 04.06.2025 nr 6-4/231447/2504040

**Taotlus tunnistada Tallinna Linnavolikogu
15.12.2022 määruse nr 24 „Avalikult kasutatava
ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“
§ 18 kehtetuks**

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Tegin 07.11.2024 linnale [ettepaneku](#) viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24 „[Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord](#)“ kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS).

Tallinna Linnavolikogu teatas 26.11.2024 (kiri nr F1-11/396–5), et nõustub määruses tegema muudatusi, mis kõrvaldaks õiguskantsleri ettepanekus kirjeldatud vastuolu põhiseadusega. Ühtlasi teavitas linn, et plaanib need muudatused teha 2025. aasta esimeses kvartalis.

Paraku ei ole linnavolikogu määruses muudatusi teinud. Seetõttu esitan PS § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktide 1 ja 3 alusel taotluse tunnistada Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24 „[Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord](#)“ § 18 kehtetuks.

Kui Riigikohus käsitleb määruse § 18 alusel sõlmitavat lepingut vabatahtliku kokkuleppena, mille sõlmimata jätmisest ei sõltu projekteerimistingimuste, ehitusloa ja kasutusloa taotluse rahuldamine, siis sellisel juhul taotlen, et põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistataks sätted, mis seda tõlgendust ei toeta. Sellised sätted on vähemalt määruse § 18 lõiked 4 ja 5.

Siinsest taotlusest ei või teha järeldust, et määrus on muus osas kindlasti põhiseadusega kooskõlas. Olen selle määrusega kaasnevatest probleemidest linnale teada andnud (vt nt õiguskantsleri 07.02.2025 kiri „[Avalikult kasutatava ehitise ehitamise kaasrahastamise nõue](#)“) ja ootan, milliseid lahendusi linn välja pakub.

Põhjendused

1. Määruse § 18 piirab omandipõhiõigust (PS § 32) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31). Põhiõiguste piirang seisneb selles, et määruse §-le 18 tuginedes võib linn sundida taotlejat sõlmima

projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses lepingu, millega taotleja peab võtma endale avaliku ehitise ehitamise või selle rahastamise kohustuse. Sellega kaasnevad taotlejale kulud, mis muudavad põhiõiguste teostamise kulukamaks.

2. Määruse §-st 18 võib järeldada, et Tallinna linn ei anna taotlejale projekteerimistingimusi või ehitusluba, kui taotleja ei ole nõus sõlmima linnaga lepingut, millega ta kohustub ehitama avaliku ehitise või osalema selle ehitamise rahastamises. Määruse § 18 lõike 5 järgi tuleb leping täita enne kasutusloa taotlemist. Nii võib järeldada, et lepingu sõlmimine ja täitmine on ehitus- ja kasutusloa taotlejale kohustuslik ning ilma lepinguta ja selle täitmiseta linn neid lube ei anna. Nõnda on seda selgitatud ka määruse [seletuskirjas](#).

3. Linn on õiguskantslerile kinnitanud, et leping, millega loa taotleja võtab endale rahastamise kohustuse, on vabatahtlik ning sellise lepingu sõlmimist on määruses reguleeritud üksnes linna rakenduspraktika ühtlustamise ja isikute võrdse kohtlemise eesmärgil. See selgitus pole siiski usutav ning seda ei toeta ka määruse tekst ega seletuskiri. Niisiis tuleb määruse § 18 põhiseaduspärasusele hinnangu andmisel eeldada, et sellise lepingu sõlmimine linnaga on vaid näiliselt vabatahtlik ja tegelikult pigem kohustuslik. Linn on loa andjana tugevamal positsioonil ja taotlejal pole võimalik lepingutingimuste üle läbi rääkida. Kuigi linnal pole alust jätta projekteerimistingimused, ehitusluba või kasutusluba andmata, kui lepingut ei sõlmita, saab linn menetluses panna taotleja olukorda, kus talle võib tunduda otstarbekam sõlmida linna dikteeritud tingimustega leping.

4. Põhiõiguste piiranguid saab määrusega kehtestada vaid seaduslikul alusel, seejuures peab volitusnorm olema täpne ja selge. Selline volitusnorm määruse §-s 18 esitatud sätete kehtestamiseks puudub.

5. PS § 154 lõike 1 järgi tegutseb kohalik omavalitsus seaduste alusel iseseisvalt. Ka kohalik omavalitsus peab määruse kehtestamisel järgima seaduslikkuse põhimõtet (PS § 3). Järelikult tohib kohalik omavalitsus põhiõiguste piiranguid kehtestada vaid siis, kui selleks on täpne ja selge seaduslik alus.

6. Kuigi kohalik omavalitsus võib kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) § 90 lg 2), ei saa kõnealusel juhul sellele tugineda. Määruse kehtestamisel võib kohalik omavalitsus enesekorraldusõigusele tugineda üksnes siis, kui seaduses puudub volitusnorm. Sellisele alusele tuginedes ei või kehtestada nõudeid, mis piiravad põhiõigusi. Põhiõiguste piiramine määrusega on võimalik vaid siis, kui selleks on piirangule vastav täpne ja selge volitus seaduses. Määruse §-s 18 sätestatu kohta selline volitusnorm puudub.

7. Kõnealusel juhul on sisu poolest lähim volitusnorm [planeerimiseseaduse](#) (PlanS) § 131 lõikes 2¹, kuid see norm lubab määruses käsitleda üksnes detailplaneeringu menetluse raames sõlmitavat lepingut. Selle lepingu kohaselt võtab planeeringust huvitatud isik enda kanda planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega seotud avalikult kasutatavate rajatiste ehitamise või kannab nende ehitamise kulu.

8. PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volitusnormi ulatus on piiratud nii menetluse kui ka lepingu objektide põhjal. Normi kohaselt võib lepingu sõlmida üksnes planeerimismenetluse raames ning lepingus võib käsitleda vaid planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega funktsionaalselt seotud rajatiste ehitamist või nende ehitamise rahastamist. Seega ei ole ka planeerimiseseaduses volitust avaliku kasutusega hoonete rahastamise kohustuse kohta. Seaduse

volitus puudub ka projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses lepingu sõlmimiseks ja sellekohase määruse kehtestamiseks.

9. Määruse § 18 õiguslik alus ei saa olla ka [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse \(KOKS\) § 35 lõige 5](#), mis annab valdadele ja linnadele õiguse sõlmida oma ülesannete täitmiseks lepinguid.

10. KOKS § 35 lõige 5 seondub selle paragrahvi pealkirja järgi kohaliku omavalitsuse majandustegevusega ja juriidilistes isikutes osalemisega. Selle sätte järgi võib kohalik omavalitsus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid – seegi ei ole volitusnorm põhiõigusi piirava sisuga määruse kehtestamiseks.

11. Määruse § 18 ei reguleeri linna majandustegevust ega juriidilistes isikutes osalemist, vaid seda, kuidas linn täidab talle seadusega antud ülesannet anda projekteerimistingimusi ja ehitus- ning kasutusluba ning hindab seejuures avaliku ehitise ehitamise või selle rahastamise kohustuse panemist haldusakti taotlejale ja nõuab sellesisulise lepingu sõlmimist. Määruses ega selle seletuskirjas ei ole ka öeldud, et määruse kehtestamise alus on KOKS § 35 lõige 5.

12. Määruse § 18 õiguslikku alust ei saa tuletada ka planeerimisautonoomiast. Planeerimisautonoomia on kohaliku omavalitsuse õigus otsustada, kas ja kuidas lahendada ruumilise planeerimise küsimusi (nt [RKPKo 08.02.2022, 5-21-18](#), p 23). Planeerimisautonoomia ei ole piiramatu, see ei saa ulatuda kaugemale planeerimisseaduse rakendamisest. Nii ei ole planeerimisautonoomiale asjakohane viidata ehitusseadustiku rakendamisel ehk projekteerimistingimuste või ehitusloa andmisel.

13. Projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetlussätetes ei ole kohalikule omavalitsusele antud volitust nõuda lepingu sõlmimist, millega taotleja võtab endale rahalisi kohustusi kohaliku omavalitsuse ees. Projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses ei saa otsustada niivõrd suuri linnaehituslikke küsimusi, millega kaasneks vajadus panna lepinguga loa taotlejale kohustusi. Kui nii siiski on, siis on arvatavasti tegemist puudustega planeeringutes – neid puudusi tuleks kehtiva õiguse järgi lahendada planeeringute menetluses. Võib arvata, et kuna planeeringute menetlus võtab Tallinna linnas teadaolevalt väga pikalt aega ja on arendajale koormav, siis on arendajad selle algatamise vältimiseks nõus ka projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses sõlmima linnaga lepingu – see aga ei muuda määruse §-s 18 sätestatud veel õiguspäraseks.

14. Peale selle paneb seadus planeerimisautonoomia alusel lepingu sõlmimisele piirid. [PlanS § 131](#) alusel võib linn sõlmida halduslepingu ja anda sellega osa oma kohustusi üle arendajale planeeringulahendusega seonduvate ja selle elluviimiseks otseselt vajalike rajatiste ehitamiseks või nende ehitamise rahastamiseks. Selle lepingu sõlmimine ja täitmine saab olla eelduseks planeeringu kehtestamisele või ehitusloa andmisele (PlanS § 128 lg 2 p 2; § 129 lg 1 p 1, § 131). Lepingu täitmise tagamiseks on võimalik tunnistada detailplaneering kehtetuks ja jätta ehitusluba andmata (PlanS § 131 lg 6), kui selline kõrvaltingimus on planeeringus sätestatud. Seega saab määruks käsitleda üksnes planeerimisseaduse alusel toimivas menetluses sõlmitavaid kokkuleppeid ja sellises ulatuses, mida seadus selgelt võimaldab.

15. Määruse § 18 ületab PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volituse ulatust. PlanS § 131 lõikes 2¹ on volitus kehtestada määruks, milles käsitletakse detailplaneeringu menetluse raames halduslepingu sõlmimist. Selles määruks saab käsitleda üksnes seda, kuidas linn lepib isikuga kokku rajatiste ehitamises, mis on otseselt vajalikud detailplaneeringu lahenduste elluviimiseks. Sellise lepingu sõlmimata jätmine võib olla piisav, et jätta detailplaneering algatamata või

kehtestamata. Peale selle käsitleb PlanS § 131 lõige 2¹ üksnes rajatisi, määruse § 18 aga käsitleb nii rajatisi kui ka hooneid, pannes seeläbi isikule oluliselt suurema koormuse, kui seadus lubab.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee