



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 12.09.2025 nr

Meie 19.09.2025 nr 6-4/231447/2506803

Seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-6

Austatud Villu Kõve

Küsisite, kas Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruses nr 24 „[Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord](#)“ tehtud [muudatuste](#) (mis jõustusid 13.09.2025) tõttu loobub õiguskantsler määruse § 18 kehtetuks tunnistamise taotlusest.

Tallinna Linnavolikogu muutis 4. septembril määrust, kuid Riigikohtule esitatud taotluse põhinõue on endiselt täitmata. Määruse §-s 18 sätestatud puudub kohane õiguslik alus. Seetõttu leian, et taotlusest ei ole põhjust loobuda.

Olen oma ettepanekus üksnes teoreetiliselt möönnud võimalust, et kui linn on seisukohal, et määruse § 18 reguleerib linna ja taotleja vabatahtlikult sõlmitava lepingu tingimusi, siis tuleks määruse §-s 18 teha muudatused, mis sellist tõlgendust toetavad. Hiljuti määruses tehtud muudatused ei toeta seisukohta, et linna ja ehitusloa taotleja sõlmitav leping on vabatahtlik.

Samasuguse tingimusliku nõude esitasin Riigikohtule. Seejuures palusin, et kohus käsitleks alternatiivset nõuet üksnes siis, kui põhinõue jääb rahuldamata.

1. Linn tegi määruses 4. septembril 2025 muudatusi, kuid need ei ole piisavad. Endiselt on asjakohatu näiteks see, et määruse kehtestamise alusena on viidatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 lõikele 5.

2. Olen oma ettepanekus ja ka taotluses lähtunud eelkõige sellest, et ükskõik mis vormis haldusorgan nõudeid esitab, peab selleks olema selge seaduslik alus. Sellist õiguslikku alust pole.

3. Kuigi linn esitab ehitusloa taotlejale nõuded lepingu sõlmimise kaudu, tuleb olukorda hinnata mitte ainult teoreetilise lepinguvabaduse seisukohtalt, vaid ka lepingupoolte õiguslikku positsiooni arvestades. Linn on säärase lepingu sõlmimisel jõupositsioonil ja saab lepingu tingimusi dikteerida. Linn teostab lepingu sõlmimisega avalikku võimu. Enamgi veel – linn on kehtestanud määruse, millele ta saab lepingulistest läbirääkimistes mugavalt tugineda, vähendades oluliselt läbirääkimiste ruumi.

4. Kuigi ehitusloa taotleja on justkui vaba otsustama, kas sõlmida linnaga leping või loobuda sellest, ei saa sellest järeldada, et lepingu sõlmimine on vabatahtlik. Taotleja on üldjuhul sundolukorras: soovides saada ehitusõigust, peab ta sisuliselt kaaluma, kas tal on otstarbekas linnaga vaielda või temaga nõustuda. Esimesel juhul lükkab taotleja ehitusõiguse saamise aega

Õiguskantsleri Kantselei

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

edasi, teisel juhul võib aga ehitusõiguse saada kohe. Tallinna linna puhul on taotlejatele teada, et linn võib menetlustähtaegu sageli ja ulatuslikult ületada, taotleja ei pruugi olla valmis aastaid ootama, millal ta lõpuks ehitusõiguse saab.

5. Seega on lepingu sõlmimise vabatahtlikkus näiline. Pole mingit alus arvata, et projekteerimistingimuste või ehitusloa taotleja soovib tingimata vabatahtlikult sõlmida lepingu, millega ta nõustub maksma linnale määruse §-s 5 alusel arvutatava summa. Seejuures on koguni õigus leppida vabatahtlikult kokku ka suurema summa tasumises (määruse § 4 lg 4).

6. Kuigi määruse § 18 muudeti, ei ole sellel ka praegu õiguslikku alust ning leian, et see ei ole sisult kooskõlas kehtiva õigusega ega Riigikohtu praktikaga (vt RKPJKo 19.06.2025 nr [5-24-34](#), p 54 jj).

7. Määruse § 18 lõikes 1 tehtud muudatus seisnes selles, et rõhutati lepingu sõlmimise kokkuleppelisust. See on kosmeetiline muudatus. Lepingu sõlmimine on niikuinii kokkulepe, kuid siinses kontekstis on oluline, et lepinguvabadust sisuliselt ei ole ja see, et linn teostab avaliku võimu ja sisuliselt esitab nõudeid ilma seadusliku aluseta.

8. Määruse § 18 lõike 1 järgi peavad linna asutused projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses järgima määruse 1. ja 2. peatükis sätestatud põhimõtteid. Need põhimõtted ei ole kooskõlas Riigikohtu 19.06.2025 otsuse 5-24-34 punktis 54 jj esile toodud nõuetega. Näiteks isegi kui taotleja nõustub ise ehitama vajaliku avaliku ehitise, mis on põhjuslikus seoses tema taotletava ehitusõigusega, peab ta ikkagi linnale maksma määruse § 5 järgi arvutatava summa, millest saab maha arvata ehitustööde tegeliku maksumuse (vt määruse § 4 lg 3). See tähendab, et kui ehitustööd maksavad vähem, kui on määruse § 5 järgi arvutatav summa, tuleb taotlejal ikkagi linnale juurde maksta. Niisiis on linn kehtestanud sisuliselt maksu ilma seadusliku aluseta, mida nõuab põhiseaduse § 157 lõige 2.

9. Linn tunnistas määruse § 18 lõiked 2, 4–6 kehtetuks, mis justkui kaotab seose projekteerimistingimuste, ehitusloa ja kasutusloa menetlusega. Samas on määruse § 18 lõikes 1 viidatud kohustusele järgida määruse 1. ja 2. peatükis sätestatud põhimõtteid, seega võib taotleja jaoks olla tulemus sama, kui neid lõikeid ei oleks kehtetuks tunnistatud. Nende sätete kehtetuks tunnistamine ei loo määruse §-le 18 ega selles reguleeritud rakenduspraktikale sobivat õiguslikku alust.

10. Määruse § 18 lõikes 7 tehtud muudatus kitsendab raha tagastamise võimalusi. Kui varem oli selle lõike järgi raha tagastamise aluseks see, et linn ei olnud endast olenevatel põhjustel alustanud ehitamist, siis tehtud muudatuse järgi võib keelduda ka siis, kui linn pole alustanud projekteerimist. Projekteerimise alustamine ei eelda ühegi haldusakti andmist – seega on linnal alati võimalik väita, et ta on sisuliselt alustanud projekteerimist ning teisel lepingupoolel on seitsme aasta möödudes keeruline tõendada, et linn ei ole seda teinud.

11. Määruse § 18 lõige 7 viitab endiselt võimalusele, et avaliku ehitise ehitamine ja selleks raha nõudmine taotlejalt ei olnud vältimatult vajalik. Pole selge, et kui seitsme aasta jooksul ei ole siiski ehitusloa objektiks olnud ehitisega funktsionaalselt seotud ja vältimatult vajalikku ehitist ehitatud, siis miks ja millisel alusel linn selle rahastamist ikkagi nõudis. Peale selle – isegi kui raha tagastatakse, võib eeldada, et selle väärtus on seitsme aasta jooksul muutnud arendaja kahjuks.

12. Haldusmenetluse seaduse § 5 lõike 3 järgi on tasuline haldusmenetlus lubatud üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suurusel. Haldusorgan ei või kehtestada õiguse üldaktis ilma

seaduse selge volituseta reegleid, mis sisuliselt kohustavad isikut maksma seaduses ette nägemata tasu. Nii projekteerimistingimuste, ehitusloa ja kasutusloa taotluse esitamise eest on seadusega ette nähtud riigilõivu nõue – see katab nende menetluskulu. Muid tasusid seadus ette ei näe.

13. Leian, et selleks, et suunata linna määruses ja selle rakenduspraktikas muudatusi tegema, tuleb määruse § 18 kehtetuks tunnistada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise