



Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium

Teie 07.07.2025 nr 5-25-6/2

Meie 21.08.2025 nr 2-2/95-1

Arvamuse andmine PSJV nr 5-25-6 asjas

Eesti Linnade ja Valdade Liit tänab kaasamise ja arvamuse küsimise eest.

Õiguskantsler on esitanud Riigikohtule taotluse tunnistada Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022. a määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ (määrus) § 18 kehtetuks.

Õiguskantsler on tõlgendanud, et 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.

Arvame, et ei omandipõhiõigus ega ettevõtlusvabadus ei ole piiramatud. Samuti ei saa eksisteerida õigustatud ootust kasumile välistades avaliku huvi ja jättes kaasnevad kulud omavalitsuse ehk maksumaksja kanda.

Leiame, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium PSJV/5-24-34¹ menetluses analüüsis põhjalikult planeerimisseaduse alusel arendajale täiendavate kohustuste seadmist avalikes huvides ja selgitas otsuses, et kokkuvõttes võib sotsiaalse taristu rajamise kulud detailplaneeringu menetluses kõrvaltingimuse või halduslepinguga jätta huvitatud isiku kanda. Seda juhul, kui samal ajal on täidetud järgmised tingimused: need kulud on põhjuslikus seoses planeeringuga, ilma kulude ülevõtmiseta oleks omavalitsusüksus õigustatud jätma planeeringu algatamata, vastu võtmata või kehtestamata, õigusaktid ei keela kulude jätmist huvitatud isiku kanda ning ulatuses, milles taristu väljaehitamise kulu ei kaeta muu sihtotstarbelise rahastuse toel (p. 60).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selgitas otsuses [5-24-34/13](#), et planeerimisseadus võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel kaaluda detailplaneeringu algatamata jätmist seoses detailplaneeringu elluviimisega kaasnevate sotsiaalse taristu väljaehitamise kuludega. Samuti on omavalitsusüksustel piisavad võimalused, et sõlmida detailplaneeringu menetluses sotsiaalse taristu rajamisega seotud halduslepinguid (p-d 44 ja 53).

Õiguskantsler avaldas kahtlust arendaja võimaluses vabatahtlikult leping sõlmida, millega detailplaneeringust huvitatud isik kohustub sotsiaalse taristu välja ehitama või vastavad kulud (osaliselt) enda kanda võtma, väljendudes, et sellise lepingu sõlmimine linnaga on vaid näiliselt vabatahtlik ja tegelikult pigem kohustuslik.

Riigikohtu menetluses [5-24-34/13](#) esitas Õiguskantsler samasisulise tähelepaneku, et paljudel juhtudel ei pruugi arendaja faktiline vabadus kulude kandmise või taristu väljaehitamise lepingu sõlmimisel olla sama avar, kui näib tema õiguslik vabadus.

¹ [5-24-34/13](#)

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on otsuses [5-24-34/13](#) selgitanud, et see siiski ei tähenda vajadust keelata kõik sedalaadi riskidega seotud lepingud. Riik ei tohiks võtta hoiakut, mis eitab põhimõtteliselt eraisiku, sh ettevõtjate suutlikkust enda õiguste ja huvide eest seista ning enda vaba tahte alusel õigussuhteid kujundada, sh võtta rahalisi kohustusi ka riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ees. Halduslepingu sõlmimise võimaluse kuritarvitamist tuleb püüda välistada muude õiguslike vahenditega (p.52).

Vaatamata oma kehtivale nõusolekule lepingu sõlmimiseks saab huvitatud isik haldusmenetluse põhimõtetele mittevastava halduslepingu vaidlustada, kui haldusorgan ei ole järginud halduslepingute sõlmimisel kehtivaid reegleid või põhimõtteid. Muudel juhtudel saab lepingu tühistada. Leping on tühistatav muu hulgas juhul, kui selles on kokku lepitud planeeringulahendusega mitteseotud vastusoorituses. Samuti saab vaidlustada ülemäärast kõrvaltingimust (HKMS § 42) (p.58).

Lisaks on Riigikohus [5-24-34/13](#) märkinud, et PlanS § 128 lg 2 sõnastus „eelkõige“ viitab sellele, et sättes sisaldub näitlik ehk mitteammendav loetelu võimalikest asjaoludest, mille esinemise korral on detailplaneeringu algatamata jätmine põhjendatud. Järelikult on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik jätta detailplaneering algatamata ka PlanS § 128 lg 2 alapunktides nimetatud kaalukal põhjusel, osutades otsuse õigusliku alusena PlanS § 128 lg-le 2 (p.40).

Toetame Tallinna linna arvamust.

1. Tallinna linn on seisukohal, et määruse § 18 ei ole vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS).
2. Vaidlustatud määruse § 18 ei sisalda nõudeid, mis piiraksid omandipõhiõigust (PS § 32) või ettevõtlusvabadust (PS § 31). Kõnealune säte annab linnaasutusele üksnes volituse pidada arendajaga läbirääkimisi ja sõlmida arendajaga avaliku ehitise ehitamise või kaastahastamise lepinguid, kui arendajale antud ehitusõiguse realiseerimine tooks kaasa arendust teenindava avaliku ehitise ehitamise vajaduse. Tegemist on töökorraldusliku iseloomuga sättega, mille eesmärk on Tallinna linna ja arendajate vaheliste kokkulepete sõlmimise menetluses ühetaolise praktika tagamine. Vaidlustatud säte ei kohusta arendajat lepingut sõlmima, viidatud lepingud sõlmitakse läbirääkimiste tulemusel pooltevahelisel kokkuleppel.
3. Tallinna linn ei nõustu arvamusega, et ehitusõiguse realiseerimisega kaasnevate mõjudega toimetulemise abinõud piirduvad PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud halduslepingu sõlmimisega. Lisaks PlanS § 131 lõikes 2 nimetatud halduslepingule on kohalikul omavalitsusel võimalik oma ülesannete täitmiseks sõlmida ka muid lepinguid nt KOKS § 35 lõike 5 alusel. Sellise halduspraktika, mille kohaselt võib kohalik omavalitsus arendajaga sõlmida kokkuleppe ka selliste ehitiste ehitamiseks või rahastamiseks, mida PlanS ette ei näe (nt lasteaed, detailplaneeringualast väljaspool asuv ristmik vms), on õiguspäraseks hinnanud nii kohus (nt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr [3-3-1-26-10](#) p 15) kui ka õiguskantsler (nt [13.04.2018 kiri nr 7-5/180474/1801797](#)).
4. Riigikohtu hinnangul on erinevate halduslepingute sõlmimiseks olemas seaduslik alus ka [haldusmenetluse](#) (HMS) § 53 lg 2 p-de 2 ja 3 ning § 98 lg 1 näol (RKPJKo 19.06.2025, nr [5-24-34](#), 49).

5. Lisaks on Riigikohus asunud seisukohale, et kõikide halduslepingute sõlmimiseks pole seaduses sätestatud volitusnormi vaja. Riigikohus leiab, et seaduses sätestatud volitusnorm on [halduskoostöö seaduse](#) (HKTS) § 3 lõike 2 järgi vajalik üksnes niisuguse halduslepingu sõlmimiseks, millega kohaliku omavalitsuse üksus volitab talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet täitma juriidilist või füüsilist isikut tema enda nimel (RKPJKo 19.06.2025, nr [5-24-34](#), 49). Seejuures leidis Riigikohus, et sotsiaalse taristu väljaehitamise või sellega seotud kulude ülevõtmisel aga ei võta eraisik enda nimel täitmiseks omavalitsusüksuse ülesannet, sest seadus ei kohusta kohalikku omavalitsust hooneid ise välja ehitama (vrd PlanS § 131 lg 1) (RKPJKo 19.06.2025, nr [5-24-34](#), p-d 49-50). Analoogiliselt eeltoodule ei võta eraisik ka projekteerimistingimuste või ehitusloa menetluses taristu väljaehitamise või sellega seotud kulude ülevõtmisel enda nimel täitmiseks omavalitsuse üksuse ülesannet, kuna seadus ei kohusta kohaliku omavalitsust ehitama projekteerimistingimuste või ehitusloa kohaseid avalikult kasutatavaid ehitisi (vrd PlanS § 131 lg 1). Seega võib Riigikohtu arvamuse põhjal asuda seisukohale, et ka projekteerimistingimuste menetluses on võimalik arendajaga sõlmida haldusleping avalike ehitiste ehitamiseks või rahastamiseks ilma vastava seaduses sätestatud volitusnormita.
6. Riigikohus on leidnud, et detailplaneeringuga elluviimiseks vajalike avalike ehitiste ehitamiseks vajalike vahendite ebapiisavus või vastavate kulude ebaotstarbekus võib tingida detailplaneeringu vastuvõtmata jätmise või kehtestamata jätmise (RKPJKo 19.06.2025, nr [5-24-34](#), p-d 46). Sama põhimõtte kehtib ka projekteerimistingimuste andmisel, kui sellega peaks kaasnema avalike ehitiste ehitamise vajadus.
7. Ehitusseadustiku (EhS) § 27 lõike 2 punkti 2 ja § 32 punkti 3 alusel on võimalik projekteerimistingimuste andmisest keelduda, kui projekteerimistingimuste andmine oleks vastuolus teiste isikute või avaliku huviga. Vastuolu teiste isikute või avaliku huviga võib seisneda muu hulgas ka selles, et projekteerimistingimustega antava ehitusõiguse realiseerimisel muutub liiklemine ümbruskonna elanikele ohtlikuks või ebasujuvaks, tekivad müra-, insolatsiooni- või parkimisprobleemid, puuduva juurdepääsutee tõttu rikutakse teiste isikute omandiõigust või tekib sotsiaalne taristu ülekoormus.
8. Riigikohus on selgitanud, et ülekaalukas huvi ehitusõiguse andmata jätmiseks (viidatud otsuse kontekstis detailplaneeringu algatamata jätmiseks PlanS § 128 lg 2 p 3 tähenduses) võib seisneda ka selles, et sotsiaalne taristu on juba ülekoormatud ning kohalik omavalitsus ei suuda või ei pea põhjendatuks järsult lisanduvale elanike hulgale vajalikke avalikke teenuseid pakkuda (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p 39). Kuivõrd nt PlanS § 125 lg 5 alusel on võimalik projekteerimistingimustega ehitusõigust anda väljakujunenud piirkonna hoonestuslaadi järgi, on võimalik projekteerimistingimuste alusel ehitada ka väga suure ehitusmahuga hooneid (nt 7-korruseline elamu), mille teenindamiseks on vaja ehitada nii tehnilist kui sotsiaalset taristut. Projekteerimistingimuste andmine on kaalutusotsus, mille tegemisel peab kohalik omavalitsus arvestama ka avalikku huvi. Seega, vastuolu avaliku huviga, mis õigustab detailplaneeringu algatamata jätmist, võib olla ka alus projekteerimistingimuste andmisest keeldumiseks.

9. Nii nagu detailplaneeringumenetluses ei ole ka projekteerimistingimuste menetluses kohalikul omavalitsusel kohustust anda taotlejale ehitusõigust, kui see tooks kaasa kohalikule omavalitsusele kohustusi, mille täitmise kulud on ülemääraseks või ebaotstarbekad, või mis põhjustaks elanikele probleeme avalike teenuste kättesaadavuse osas. Arendajal puudub subjektiivne õigus nõuda, et kohalik omavalitsus annaks talle soovitud ehitusõiguse selliselt, et kavandatud ehitusõiguse realiseerimisega seotud avalikku huvi teenivad kulud jääksid kohaliku omavalitsuse kanda. Kui arendaja soovib siiski oma arendusprojekti talle sobival ajal ja viisil ellu viia, on põhjendatud, et arendaja kanda võib jääda ka osa avaliku huvi teenivatest kulutustest. Seda ei saa käsitada omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piiramisena. Riigikohus on mitmes haldusasjas leidnud, et riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve (nt [RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03](#), p 16; [RKHKo 26.11.2002, 3-3-1-64-02](#), p 16).
10. Juhul, kui arendaja on nõus sõlmima kohaliku omavalitsusega lepingu arendust teenindava taristu ehitamiseks või rahastamiseks, ei pea ta ootama, millal kohalik omavalitsus leiab vahendid kavandatava arenduse teenindamiseks vajalike ehitiste ehitamiseks ning arendaja saab oma arendusprojekti talle sobivas tempos ellu viia. Riigikohus on märkinud, et halduslepingu sõlmimise keelamine riivaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ülemääraselt (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p 51). Ühtlasi on Riigikohus leidnud, et kui puuduks võimalus sõlmida sotsiaaltaristu väljaehitamiseks või sellega seotud kulude kandmiseks lepingut, võivad sellega kaasneda arendaja jaoks märksa ulatuslikumad põhiõiguste kitsendused, sest tema arendusprojekt jääks ellu viimata (RKPJKo 19.06.2025, [5-24-34](#), p 51). Eelviidatud Riigikohtu sõnastatud põhimõtted on asjakohased ka projekteerimistingimuste menetluse sõlmitava lepingu puhul. Kui projekteerimistingimuste menetluses ei oleks võimalik sõlmida avalike ehitiste rajamiseks lepingut, ja seda saaks teha vaid PlanS § 131 alusel, peaks ehitusõiguse andmiseks läbi viima detailplaneeringu menetluse, mis on vaieldamatult ajamahukam ja arendaja jaoks koormavam.
11. Samuti on Riigikohus eelviidatud lahendis rõhutanud, et PlanS § 131 lõige 2 ei piira sotsiaalse taristu väljaehitamise ega rahastamisega seotud lepingute sõlmimist, vaid on nende suhtes neutraalne (p 50). Kuna PlanS § 131 lõige 2 ei reguleeri avalike ehitiste ehitamise või rahastamise lepingute sõlmimist projekteerimistingimuste menetluses, ei saa see piirata ka nende lepingute sõlmimist. Asjaolu, et PlanS § 131 lõige 2 projekteerimistingimuste menetluses sõlmitavaid lepinguid ei käsitle, ei tähenda seda, et nende lepingute sõlmimine on keelatud.
12. Eeltoodust tulenevalt ei saa nõustuda õiguskantsleri arvamusega, et määruse § 18 sätestamiseks puudub õiguslik alus. Kuivõrd määruse § 18 ei kohusta arendajat sõlmima avaliku ehitise ehitamise või rahastamise lepingut, ei piira see säte arendaja õigusi ega vabadusi. Ehitusõiguse andmisel ja ehitusõiguse realiseerimisel tuleb aga paratamatult arvestada avaliku huviga, mistõttu olenevalt arendusest tingitud avalike teenuste vajadusest on arendajal ja kohalikul omavalitsusel võimalik omavahel kokku leppida, kas ja milliste avalike ehitiste rajamises ning millises mahus arendaja osaleb.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Veikko Luhalaid
tegevdirektor
Eesti Linnade ja Valdade Liit

Anne Läns
anne.lans@elvl.ee