



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Vinni Vallavalitsus  
vallavalitsus@vinnivald.ee  
Tartu mnt 2  
Vinni vald, Pajusti alevik  
46603, Lääne-Viru maakond

Meie 02.04.2026

nr 20-1/191

### Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Vinni Vallavalitsus

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati taotlus haldusjärelvalve teostamiseks Vinni Vallavalitsuse poolt sõlmitud lepingu üle (leitav [siit](#)). Justiits- ja Digiministeerium algatas eelnimetatud otsustuse õiguspärasuse kontrollimiseks järelvalvemenetluse ning küsis Vinni Vallavalitsuselt sellega seonduva kohta selgitusi. Täname Teid õigeaegselt antud selgituste eest.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75<sup>3</sup> lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelvalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Ministeeriumi poolt teostatava järelvalve eelduseks on VVS § 75<sup>3</sup> lõikest 4 tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakti õigusvastasus ja avaliku huvi rikkumine. Sõltumata sellest, kas tingimused on või ei ole täidetud, on Justiits- ja Digiministeeriumil kaalutusõigus küsimuses, kas järelvalvet alustada või mitte.

VVS §-s 75<sup>3</sup> sätestatud protestiga seonduvat reguleerib [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) 25. peatükk. HKMS § 6 lõike 1 kohaselt loetakse haldusaktiks haldusakt [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 tähenduses, haldusleping HMS § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt.

Järelvalve eesmärgiks on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaatest tervikuna, hõlmates laiemalt ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Avalikuks huviks on ka kogukonna ootus kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevate ülesannete õiguspärasele täitmisele.

Haldusleping on õiguspärane, kui ta vastab HMS §-des 54–57 või §-des 89–91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuetele (HMS § 100). Nimetatud nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

Vinni Vallavalitsus ja Aldar Eesti OÜ sõlmisid 30.12.2025 [koostöölepingu](#) (edaspidi *leping*). Lepingu punkti 1.1. kohaselt on selle sõlmimise eesmärk toetada Vinni vallas Tudu alevikus asuva esmatarbekaupluse tegevuse jätkamist kohaliku kogukonna huvides. Lepingu punkti 3.1 kohaselt maksab vald Aldar Eesti OÜ-le piirkondliku ettevõtluse toetust summas 18 000 eurot.

Kõnealuse lepingu kohaselt:

- *Lepingu sõlmimise aluseks on asjaolu, et Tudu Aldar Marketi pidaja on teatanud kavatsusest kauplus sulgeda alates 01.01.2026, kuid on valmis valla toetuse korral tegevust jätkama;*
- *Tudu Aldar Marketi pidaja kohustub jätkama Tudu Aldar Marketi pidamist kuni 31. detsembrini 2026.a;*
- *Vald maksab Tudu Aldar Marketi pidajale piirkondliku ettevõtluse toetust summas 18 000 (kaheksateist tuhat) eurot;*
- *Toetus on mõeldud Tudu Aldar Marketi tegevusega seotud kulude katteks.*

Vinni Vallavolikogu 26.02.2026 otsusega nr 5 „[Koostöölepingu heaks kiitmine ja toetuse eraldamine](#)“ (edaspidi volikogu otsus nr 5) kiideti Vinni Vallavalitsuse ja Aldar Eesti OÜ vahel 30.12.2025 sõlmitud koostööleping heaks. Otsuse nr 5 punkti 2 kohaselt eraldatakse lepingu punkti 3 täitmiseks Aldar Eesti OÜ-le kaupluse jätkusuutlikuks pidamiseks ja piirkondliku ettevõtluse tagamiseks toetust 18 000 eurot.

Vinni valla hinnangul on lepingu näol tegemist hea tahte kokkuleppega, mille eesmärk on toetada Tudu alevikus asuva esmatarbekaupluse tegevuse jätkamist kohaliku kogukonna huvides. Lepingu sisust nähtub siiski, et tegemist ei ole pelgalt deklaratiivse „hea tahte“ kokkuleppe ega nn pehme koostööraamistikuga, vaid vastastikuseid kohustusi sisaldava siduva lepinguga. Vald kohustub maksma 18 000 eurot ning ettevõtja kohustub muu hulgas pidama kauplust kuni 31. detsembrini 2026, tagama kindlad lahtiolekuajad ning esmatarbekaupade kättesaadavuse. Seega on tegemist sisuliselt tasu maksmisega majandustegevuse jätkamise eest avalikes huvides.

Volikogu otsuses nr 5 on õigusliku alusena märgitud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 6 lõike 3 punkt 2. KOKS § 6 lõike 3 punkti 2 kohaselt otsustab ja korraldab kohaliku omavalitsuse üksus muu hulgas neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

Konsulteerisime pöördumises esitatud asjaoludele hinnangu andmiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga, kelle pädevusse kuulub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohta selgituste andmine. Kooskõlastatult eelnimetatud ministeeriumiga selgitame järgnevat:

1. Kohaliku omavalitsuse üksusele on [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) ja PS §-ga 154 tagatud õigus täita mistahes kohaliku iseloomuga ülesandeid (kui seadus ei näe ette teisiti) ja võtta endale kohalikest huvidest ja vajadustest ning EKOH artikli 4 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuspõhimõttest lähtuvalt täita muid ülesandeid, mida ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.
2. KOKS § 6 lõikes 3 sätestatud üldpädevus lahendada kohaliku elu küsimusi ei tähenda siiski, et kohalik omavalitsus võiks ilma eelnevalt kehtestatud tingimuste ja kriteeriumideta maksta toetust valitud ettevõtjale. Selline üldpädevus ei asenda konkreetset materiaalsooõiguslikku regulatsiooni ega vabasta omavalitsust kohustusest tagada toetuse saajate võrdne kohtlemine ning selged toetuse andmise alused.
3. Kohalikele kogukonnale esmatarbekaupade varustuskindluse tagamine on mõistetav eesmärk ning esmatarbekaupluse tegevuse jätkamise toetamine hajaasustusega piirkonnas võib olla käsitatav kohaliku elu küsimusena ning seega kuuluda kohaliku omavalitsuse pädevusse. Samas peab ettevõtjale kohaliku omavalitsuse rahaliste vahendite eraldamine tuginema selgele õiguslikule alusele ning toimuma normipõhiselt ja läbipaistvalt.

4. Nii lepingus kui volikogu otsuses on märgitud, et tegemist on Aldar Eesti OÜ-le makstava piirkondliku ettevõtluse toetusega. Vinni Vallavolikogu ei ole aga kehtestanud piirkondliku ettevõtluse toetuse maksmist reguleerivat üldakti (määrust). Samuti ei vasta Aldar Eesti OÜ Vinni Vallavolikogu 28.03.2019 määruses nr 3 „[Ettevõtlustoetuse andmise kord](#)“ toetuse taotlejale kehtestatud nõuetele, sealhulgas määruse § 4 lõikes 1 ja § 4 lõike 2 punktis 1 sätestatud tingimustele.
5. Üksikjuhtumipõhine leping ega ka haldusakt (volikogu otsus nr 5) ei saa asendada üldakti. Samuti ei saa toetuse andmise materiaaloiguslikku alust tuletada üksnes poliitilisest tahtest või konkreetse olukorra ajakriitilisusest. Haldusakt peab tuginema kehtivale õigusnormile ning avalike vahendite jaotamisel tuleb tagada võrdne kohtlemine ja läbipaistvus. Üksikjuhtumipõhine toetus ilma eelnevalt kehtestatud kriteeriumideta võib olla vastuolus õigusselguse ja seaduslikkuse põhimõttega.
6. Ka pelgalt eelarveliste vahendite olemasolu ei ole iseseisev õiguslik alus haldusakti andmiseks ja toetuse maksmiseks ega tähenda, et haldusorganil oleks toetuse andmisel piiramatut otsustusõigust. Haldusorgan ei saa üksnes eelarvereale tuginedes anda üksikjuhtumipõhist toetust haldusaktiga, kui puudub materiaaloiguslik alus (volitused, kord, kriteeriumid). Lisaks ei ole käesolevaks ajaks valla 2026. aasta eelarve veel vastu võetud.
7. Isegi juhul, kui volikogu otsus lepingu heakskiitmiseks oleks tehtud õigusaktist tuleneval alusel, ei saa lepingu tagantjärele heakskiitmist pidada heaks halduspraktikaks. Volikogu hilisem lepingu heakskiitmine ei asenda eelnevat volitust ega kõrvalda pädevuse ületamist lepingu sõlmimise hetkel. Õigusselguse ja hea halduse põhimõtetest tulenevalt peab volikogu otsus eelnema lepingu sõlmimisele, mitte seda tagantjärele legitimeerima.
8. Tähelepanu väärrib ka asjaolu, et toetuse maksmine ei ole otseselt seotud tegelike kulude või kahjumi tõendamisega. Kui toetuse eesmärk on avalikes huvides teenuse säilitamine, peaksid toetuse suurus ning selle maksmise tingimused olema proportsionaalsed, läbipaistvad ja põhjendatud.
9. Vinni vallas tuleb avalikke ülesandeid täita hea halduse põhimõtte kohaselt ning tagada ettevõtjate võrdne kohtlemine ja aus konkurents. Toetuse andmine peab toimuma kohases menetluses, mis tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ja proportsionaalsuse. See tähendab, et kõigile ettevõtjatele, kes vastavad omavalitsuse õigusaktis sätestatud kriteeriumidele, peab olema tagatud võrdne juurdepääs toetuse taotlemise menetlusele. Samuti ei ole ministriumile teada, kas vald on hinnanud võimalust, et mõni teine ettevõtja oleks samadel tingimustel valmis kauplust pidama, või kas on kaalutud teenuseosutaja leidmist hanke korraldamise teel.
10. Kokkuvõttes leiame, et kuigi esmatarbekaupluse säilimise toetamine võib kohaliku elu korraldamise seisukohalt olla põhjendatud, peab toetuse andmine olema selgelt õiguslikult raamitud ja pädeva organi poolt eelnevalt otsustatud. Selleks tuleb kohalikul omavalitsusel kehtestada selged tingimused ja kord toetuse andmiseks, mis tagavad õigusselguse, läbipaistvuse ning pädevusnormide järgimise.

Rõhutame siinkohal, et kuigi korrektsus, õiguskuulekus ja õiguspärane käitumine on ühiskonnas alati tähtsal kohal, on need eriti olulised kohaliku omavalitsuse kui avaliku võimu tegevuse aluspõhimõtetena. Avaliku võimu teostamine eeldab ühiskonna usaldust ametiasutuse vastu ning ametiasutuse oskuslikku ja läbipaistvat tegutsemist. Ühiskonna usaldus kohaliku omavalitsuse vastu sõltub kohaliku omavalitsuse seaduspärasest ja

eetilise käitumisest ning kompetentsest tegutsemisest avalikes huvides. Seejuures peab kohaliku omavalitsuse tegevus mitte ainult olema, vaid ka näima läbipaistev ja õiguspärane.

Kuigi eelkirjeldatud olukord, kus volikogu kiitis heaks vallavalitsuse poolt sõlmitud koostöölepingu hiljem heaks, ei ole õiguspärane (liiatigi, et vallavolikogu õigusaktides kõnealuse toetuse määramiseks alus puudus), ei ole Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul antud juhul vajalik teha Vinni Vallavalitsusele VVS § 75<sup>3</sup> lõikes 4 nimetatud ettepanekut haldusaktide kehtetuks tunnistamiseks või andmiseks. Kohalikul omavalitsusel on põhiseaduse §-st 154 tulenev enesekorraldusõigus. Seega on kohalikul omavalitsusel võimalik iseseisvalt jõuda otsustuseni, milliste meetmete abil tagada Vinni vallas esmatarbekaupade pakkumise säilimine.

Tuleviku vaates ei pruugi säärase toetuse määramine olla kuigi jätkusuutlik ning võib olla on võimalik leida teistsuguseid lahendusi esmatarbekaupade säilitamiseks valla elanikkonnale. Mõistetav on, et avaliku huvi seisukohast on väga oluline elanikele pakkuda sellist võimalust, kuid selle rahastamiseks võib leiduda jätkusuutlikumaid viise.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lõike 1 kohaselt kuuluvad volikogu õigusaktide hulka ka määrused. Seega on volikogul vajadusel võimalik täpsustada Vinni Vallavolikogu 28.03.2019 määrust nr 3 „[Ettevõtlustoetuse andmise kord](#)“ ning lisada vastav õiguslik alus, lubamaks tulevikus eelkirjeldatud toetuste maksmist (sh seada täpsemad reeglid taoliste lepingute sõlmimiseks).

Avaldame lootust, et Vinni Vallavalitsus pöörab sellele kohast tähelepanu.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Victoria Tamme  
nõunik

Lisaadressaadid:  
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Victoria Tamme 53523094  
victoria.tamme@justdigi.ee