



Bolt Operations OÜ
oscar.room@bolt.eu

Teie: 14.09.2026

Meie: *kuupäev digiallkirjas* nr 13-1/2273-1

Vastus selgitustaotlusele

Lugupeetud Oscar Rõõm

Pöördusite Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poole taotlusega saada selgitusi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 36⁷ tõlgendamise kohta ning hinnangut sellele, kas viidatud säte annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse kehtestada ettevõtjale tasu, sealhulgas hooajalist müügipileti tasu, või muud avalik-õiguslikku rahalist kohustust avalikus ruumis elektritõukerataste renditeenuse pakkumise eest.

Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi *VVS*) § 65¹ lõike 1 alusel on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas mh regionaalpoliitika ja -arengu, kohaliku omavalitsuse poliitika ja kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise poliitika kavandamine ja elluviimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Ministeeriumi pädevuses¹ on anda selgitusi vastutusvaldkonna seaduste tõlgendamise ja rakendamise kohta ning nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi omavalitsuslikes küsimustes. Ministeeriumi vastutusvaldkonna seaduseks on ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi *KOKS*).

Esmalt selgitame, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole kohalike omavalitsuste üle järelevalvet tegev organ, ka ei ole ministeeriumi pädevuses anda õigusabi ega siduvaid õiguslikke hinnanguid kohalike omavalitsuste väljatöötatud õigusaktide ja nende eelnõude ega dokumentide kohta. Ministeerium saab anda üksnes õiguslaseid selgitusi oma vastutusvaldkonna seaduste kohta.

KOKS § 22 lõike 1 punkti 36⁷ kohaselt kuulub avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuete ja korra kehtestamine kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *omavalitsus*) volikogu pädevusse. Nimetatud säte annab volikogule pädevuse reguleerida avalikul maa-alal kaubanduse korraldamise nõudeid ja korda. Samas ei tulene KOKS § 22 lõike 1 punktist 36⁷ sõnaselgelt volikogu õigust kehtestada selle sätte alusel ettevõtjale avalik-õiguslikku rahalist kohustust, mille tasumine oleks avalikul maa-alal kaubandustegevuse või teenuse osutamise eeltingimuseks.

¹ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (edaspidi *MSVS*) § 3 kohaselt annab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus tasuta selgitusi enda väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. MSVS alusel antud õiguslane selgitus ei tähenda seaduse ainuõige tõlgenduse kehtestamist ega ole kellelegi täitmiseks kohustuslik. Õigust mõistab Eesti Vabariigis põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt ainult kohus.

Järgnevalt selgitame, mis on avalik õiguslik rahaline kohustus. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Sättest tulenevalt peavad avalik-õigusliku rahalise kohustuse olemuslikud elemendid olema sätestatud seaduses. Riigikohtu praktika kohaselt võib seadusandja teatavatel tingimustel delegeerida rahalise kohustuse täpsema kujundamise täitevvõimule või omavalitsusele, kuid sellisel juhul peab seadusest tulenema piisavalt määratletud volitus. Pelgalt üldisest õigusest korraldada teatavat tegevusvaldkonda ei tulene iseenesest õigust kehtestada selle tegevuse eest avalik-õiguslikku rahalist kohustust.

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium on 8. juuni 2010. a otsuse [3-4-1-1-10](#) punktis 58 on selgitatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisele kohalduvaid nõudeid järgmiselt: *Avalik-õigusliku rahalise kohustuse seadusega sätestamise nõue tähendab seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2003. a otsus asjas nr [3-4-1-22-03](#), p 19). Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr [3-4-1-6-08](#), p 41). Tulenevalt PS §-st 113 võib kohalik omavalitsus kehtestada avalik-õigusliku kohustuse üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seadusandja volitus.*

Avalik-õigusliku kohustusega PS tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes. Avalik-õiguslik suhe eeldab, et üks pool on avaliku võimu kandja, s.o täidab avalikke ülesandeid. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused.

Omavalitsuse rahaliste kohustuste puhul tuleb lisaks arvestada PS § 157 lõikega 2, mille kohaselt võib omavalitsus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi üksnes seaduse alusel. Omavalitsusel ei ole üldist iseseisvat pädevust uusi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi luua, vaid vastav õiguslik alus peab tulenema seadusest ning seadusest tulenev volitus peab olema piisavalt määratletud. Kohalike maksude seaduse (edaspidi KoMS) § 5 sätestab kohalike maksude ammendava loetelu. Seega saab omavalitsus kehtestada üksnes sellise kohaliku maksu, mis kuulub KoMS §-s 5 nimetatud maksude hulka ning mille kehtestamiseks ja rakendamiseks on seaduses sätestatud vastav õiguslik alus ja tingimused. Sellest tulenevalt ei saa omavalitsus kohaliku maksu nimetuse, sisu või maksuobjekti iseseisvalt laiendamise teel kehtestada uut liiki kohalikku maksu, mida KoMS § 5 ette ei näe.

Kirjeldatud tasu, mida omavalitsus nõuab elektritõukerataste renditeenuse osutamise eeltingimusena ning mis on seotud hooajalise kaubanduse loa või müügipileti väljastamisega, ei ole määratud KoMS §-s 5 nimetatud kohalike maksude nimekirjas.

Volikogu nimetatud pädevust tuleb seejuures käsitada koostoimes PS-st tuleneva seaduslikkuse põhimõttega ning avalik-õiguslike rahaliste kohustuste seadusega sätestamise nõudega. Ainuüksi volikogule KOKS § 22 lõike 1 punktiga 36⁷ antud pädevusest kehtestada avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuded ja kord ei saa tuletada pädevust kehtestada ettevõtjatele avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Sellise kohustuse kehtestamiseks peab olema piisav ja asjakohane seadusest tulenev volitusnorm, mis määratleb vähemalt rahalise kohustuse kehtestamise aluse ja ulatuse. KOKS § 22 lõike 1 punktis 36⁷ sisalduvat

üldist pädevusnormi ei saa käsitada iseseisva alusena avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks.

Lisaks kohalikele maksudele võib omavalitsus oma vara kasutusse andmise eest kehtestada ja nõuda renditasu. Kui tasu küsitakse konkreetse omavalitsusele kuuluva müügiplatsi, rendipunkti või rajatise kasutamise eest, on tegemist olemuslikult vara kasutamise eest makstava tasuga, mille nõudmine toimub tsiviilõiguslikus suhtes sarnaselt eraõigusliku isiku omandi kasutamise eest küsitava kasutus- üüri- või renditasuga². Samas peab omavalitsus ka vara rendile andmisel arvestama avalike huvidega, vältima isikute ebavõrdset kohtlemist ja tegema kaalutlusotsuse. Vara kasutusse andmise otsustamine on avalik-õigusliku, lepingust endast tekkiv suhe eraõigusliku iseloomuga.³

Üldjuhul ei saa kogu omavalitsuse territooriumil sõidukite, sealhulgas kergliikurite kasutamist samastada konkreetse maa-ala ettevõtjale kasutusse andmisega. Kui konkreetset maa-ala ei anta ettevõtjale kasutusse ning tasu maksmine on üksnes avalikus ruumis teenuse osutamise eeltingimus, ei ole alust käsitada sellist tasu tavapärase renditasuna. Pöördumises kirjeldatud asjaolud ei viita sellele, et nõutav tasu oleks oma olemuselt käsitatav munitsipaalvara kasutamise eest makstava renditasuna.

Kui aga tasu eesmärk ei ole konkreetse vara kasutamise eest tasu küsimine ning see on seotud ettevõtlusega tegelemise või selleks loa saamisega abstraktsemalt, ehk omab avalik-õiguslikku iseloomu, tuleb eraldi kindlaks teha, kas vastav kohustus tuleneb vahetult seadusest või kas seadus annab omavalitsusele piisavalt selge volituse sellise kohustuse kehtestamiseks.

Pöördumises kirjeldatud tegevuse puhul tuleb lisaks KOKSile arvestada [liiklusseaduse](#) (edaspidi LS) §-dega 190¹³ ja 190¹⁴. LS § 190¹⁴ sätestab omavalitsuse õiguse kehtestada kergliikuri, pisimopeedi ja jalgratta rendile või üürile andmise majandustegevusele teatavaid nõudeid. Seadus nimetab seejuures muu hulgas sõidukite tehnilised nõuded, geograafilised ja ajalised piirangud, sõidukiiruse ja parkimise piirangud ning nõuded parkimiskohtade kasutamisele.

LS on Kliimaministeeriumi vastutusvaldkonna seadus, mistõttu täiendavate selgituste saamiseks LS-i tõlgendamise ja rakendamise kohta palume pöörduda Kliimaministeeriumi poole (VVS § 61 lg 1).

Samuti tuleb eraldi hinnata, kas kergliikuri renditeenuse osutamine on KOKS § 22 lõike 1 punkti 36⁷ tähenduses üldse käsitatav sellise kaubandusena, mille korraldamist nimetatud säte reguleerib. KOKS § 22 lõike 1 punkt 36⁷ ei anna iseenesest alust käsitada kogu avalikus ruumis toimuvat majandustegevust kaubandusena üksnes põhjusel, et teenuse osutamiseks kasutatakse avalikku maa-ala. Selle küsimuse analüüs eeldab kergliikuri renditeenuse olemuse, selle osutamise viisi ning KOKS § 22 lõike 1 punktis 36⁷ kasutatud mõiste „kaubandus“ eesmärgi ja ulatuse hindamist, sealhulgas selle kindlakstegemist, kas nimetatud volitusnorm hõlmab ka omavalitsuse õigusaktis „hajutatud iseloomuga teenusena“ käsitletud tegevust, mille puhul ei ole ettevõtjale kasutamiseks antud konkreetset müügikohta ega muud maa-ala.

Kergliikurite renditeenuse puhul on asjakohane eristada sõiduki füüsilist paiknemist avalikul maa-alal ning teenuse osutamise tehingulist osa. Kui kergliikuri kasutamise alustamine, rendilepingu sõlmimine ja teenuse eest tasumine toimub mobiilirakenduse kaudu ning kergliikurid paiknevad avalikus ruumis liiklemise ja parkimise eesmärgil, ei tulene üksnes

² Seda seisukohta toetab Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi erikogu 20.12.2001 lahend nr [3-3-1-8-01](#), p 15–17. Samuti 20.12.2001 lahendi nr 3-3-1-15-01, p 11.

³ Õiguskantsleri 03.03.2015 märgukiri nr 6-12/130213/1500952 „Õigussuhete iseloom koolieelse lasteasutuse teenuse osutamisel“ lk 6. Vt: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_margukiri_oigussuhete_iseloom_koolieelse_lasteasutuse_teenuse_osutamisel.pdf

kergliikuri paiknemisest avalikul maa-alal automaatselt järeldust, et tegemist on KOKS § 22 lõike 1 punkti 36⁷ tähenduses avalikul maa-alal paikneva müügikohaga. Konkreetse teenuse kvalifitseerimisel tuleb hinnata omavalitsuse kehtestatud õigus- ja haldusaktides sätestatud ning teenuse tegelikku korraldust.

Kokkuvõttes ei saa KOKS § 22 lõike 1 punkti 36⁷ käsitada iseseisva ja piisava õigusliku alusena sellise avalik-õigusliku kohustuse kehtestamiseks, mille tasumine oleks ettevõtjale avalikul maa-alal kaubandustegevuse või teenuse osutamise eeltingimus.

Käesolev selgitus käsitleb KOKS § 22 lõike 1 punkti 36⁷ üldist tõlgendamist. Konkreetse omavalitsuse õigus- ja haldusaktide, sealhulgas nende alusel esitatud tasunõude õiguspärasuse lõplik hindamine eeldab asjaomaste aktide ja nende vastuvõtmise aluseks olnud volitusnormide analüüsi, mis ei ole Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi pädevuses.

Kohaliku omavalitsuse volikogu otsuste ja valitsuse korralduste õiguspärasuse üle teostab haldusjärelevalvet Justiits- ja Digiministeerium. Õiguskantsleri pädevusse kuulub kohaliku omavalitsuse õigusaktide, sealhulgas määruste, põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontroll.

Kaubanduse korraldamine, tegevuslubade ning majandus- ja ettevõtluspoliitika kavandamine ja elluviimine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas, mistõttu vastavate selgituste saamiseks tuleb nimetatud ministeeriumi poole pöörduda (VVS § 63 lg 1).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Sigrid Soomlais
regionaalarengu asekancler

Teadmiseks:
Õiguskantsleri Kantslei
Justiits- ja Digiministeerium
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Kliimaministeerium

Elika Saks, 502 5936, eliko.saks@agri.ee
Martin Kulp, 5885 1442, martin.kulp@agri.ee