



Oscar Rõõm &lt;oscar.room@bolt.eu&gt;

## Fwd: Tõukeratta renditeenus ja tasu (KOV)

Sirli Heinsoo <sirli.heinsoo@bolt.eu>  
To: Oscar Rõõm <oscar.room@bolt.eu>

Mon, Apr 27, 2026 at 2:04 PM

----- Forwarded message -----

From: **Hindrek Allvee** <Hindrek.Allvee@kliimaministerium.ee>  
Date: Wed, Apr 8, 2026 at 12:38 PM  
Subject: Re: Tõukeratta renditeenus ja tasu (KOV)  
To: Karl Apsolon <karl.apsolon@bolt.eu>  
Cc: Sirli Heinsoo <sirli.heinsoo@bolt.eu>, Margus Tähepõld <Margus.Tahepold@kliimaministerium.ee>, Mait Klein <Mait.Klein@kliimaministerium.ee>

Tere!

KOV õiguse osas tervikliku vastuse saamiseks soovitame pöörduda lisaks Justiits- ja Digiministeriumi, Regionaal- ja Põllumajandusministeriumi ja ka õiguskantsleri poole. Õiguskantsleri pädevuses on järelevalve KOV-i õigustloovate aktide (volikogu määrus) üle. Justiits- ja Digiministeriumi pädevuses on Vabariigi Valitsuse seaduse § 75.3 lg 1 alusel haldusjärelevalve KOV-i haldusaktide (linnavalitsuse korraldus) üle. Regionaal- ja Põllumajandusministeriumi valitsemisalas on KOV-i toimimist ja korraldust puudutavate seaduste õigusloome, sh kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS).

Saame omalt poolt anda hinnangu eelkõige LS vaatepunktist vaadatuna, st et kuidas kirjeldatud olukord seonduv ja suhestub LS-s sätestatud majandustegevuse nõuetega. Toon alljärgnevalt välja ka tähelepanekud, probleemkohad ja küsimused, mis mulle Võru Linnavalikogu 14.04.2021 määruse nr 7 „Hooajalise kaubanduse kord“ (edaspidi ka *kord*) ja selle alusel kehtestatud Võru Linnavalitsuse korralduse puhul silma jäid. Rõhutan, et lõpliku seisukoha kujundamiseks Võru kehtestatud korra ja korralduse õiguspärasuse osas tuleks küsida arvamust ka eelnimetatud asutustelt.

### 1. LS majandustegevuse nõuded ja tasu võtmise õigus

Nagu varasemas meilis ka kirjutasin, siis kergliikuri, pisimopeedi ja jalgratta rendile või üürile andmise valdkonna majandustegevuse puhul on tegu vaba majandustegevusega, st et MSÜS tähenduses ei ole sellele kehtestatud tegevusluba ega ka teatamiskohustust. Siiski ei tähenda vaba majandustegevus, et sellele majandustegevusele nõudeid üldse ei ole. Neid majandustegevuse nõudeid reguleerib LS 12.2 peatükk. Võrdlusena võib tuua taksovaldkonna, mida reguleerib ühistranspordiseadus (ÜTS), kus on kehtestatud otseselt seadusest tulenevad nõuded, sh ka loakohustus ja loa eest makstav lõiv ehk avalik-õiguslik rahaline kohustus (ehk avalik-õiguslik tasu) ja teatud juhtudeks volituskohustused KOV-le täiendavate nõuete kehtestamiseks. Kergliikuri, pisimopeedi ja jalgratta rendile või üürile andmise valdkonnas on seadusandja valinud teise tee – loakohustust ega avalik-õiguslikku tasusüsteemi kehtestatud ei ole.

LS §-st 190.13 tulenevad otseselt seadusega ettevõtjale kehtestatud nõuded. LS § 190.14 annab KOV-i üksusele õiguse kehtestada oma haldusterritooriumil täiendavaid nõudeid kergliikuri, pisimopeedi ja jalgratta rendile või üürile andmise majandustegevusele liiklemise ja parkimise osas. Nimetatud säte võimaldab KOV-il kehtestada neli kategooriat nõudeid:

- 1) rendile antava sõiduki tehnilised nõuded, sh geograafilised, ajalised, sõidukiiruse ja parkimise piirangud;
- 2) piirkonnad, kus ettevõtja peab piirama sõiduki parkimise võimalusi;
- 3) piirkonnad, päevad ja kellaajad, mil ettevõtja peab piirama sõiduki kiirust;
- 4) nõuded parkimiskohtade kasutamisele.

Leian, et see loetelu on ammendav normistik. Seadusandja on LS § 190.14-ga teadlikult valinud nende sõidukite rendile või üürile andmise reguleerimise viisiks just need nõuded, mitte aga tegevusloa, teatamiskohustuse ega ka mingit kaasnevat avalik-õiguslikku tasusüsteemi.

Mis puudutab sõidukite parkimist, siis nagu ka eelmises kirjas välja tõin, siis parkimise korraldamine KOV maal on kindlasti KOV ülesanne, sh ka tasulise parkimise korraldamine. Samas tasulise parkimise saab LS kohaselt kehtestada ainult mootorsõidukitele (vt LS § 187 lg 1). Parkimistasu võtmise õigus on sätestatud selgelt ka kohalike maksude seaduse (KMS) § 5 punktis 10 ja KMS § 14.1 seob parkimistasu võtmise LS-s sätestatud aluste ja korraga. Kergliikurite, pisimopeedide ja jalgrataste osas tasulist parkimist kehtestada kehtiva õiguse järgi ei saa.

Kui KOV üksus tahab kehtestada mingi avalik-õiguslikku rahalise kohustuse (nt parkimistasu), siis peab selleks tulenema seadusest asjakohase detailsusega alus. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise nõ standardi osas saab näitena tuua kunagise kaasuse Narva linna võetud tasust piiripunkti ootejärjekordade ja eelregistreerimisega seonduvalt. Riigikohus leidis antud kaasuses (nr 3-4-1-1-10; <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-10>) järgmist:

„58. 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.“.

Nimetatud lahendis tunnistas Riigikohus Narva Linnavalitsuse kehtestatud tasud põhiseadusvastaseks.

## 2. Müügiluba ja selle tasu (müügipileti hind) olemus

Võru kaasuse osas taandub minu hinnangul küsimus suures plaanis olemuslikule küsimusele, et mis liiki tasuga on müügipileti hinna puhul tegu, st et kas tegu on avalik-õigusliku rahalise kohustusega või tegu on pigem eraõigusliku tasuga, st nt munitsipaalmaa ehk omavalitsuse maa rentimisega.

Kui müügipilet on sisuliselt loa eest võetav tasu, st avalik võim annab kauplejale õiguse tegutseda avalikus ruumis ja nõuab selle eest raha, siis on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega. Sellisel juhul laieneb PS § 113 kaitse ja see tähendab, et tasu alus, ülemmäär ja põhitingimused peaksid tulenema seadusest. Kohaliku omavalitsuse tasude puhul tuleb lisaks arvestada PS §-ga 157, mis lubab kohalikel omavalitsustel kehtestada ja koguda makse seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Kui vaadata KOKS § 22 lõike 1 punkti 36.7 volitust, mille alusel Võru linnavolikogu määras kehtestatud on, siis annab see volikogule aluse kehtestada avalikul maa-alal kaubanduse korraldamise nõuded ja korra, kuid ei sisalda otsesõnu volitust tasu kehtestamiseks ega sätesta tasu ülemmäära. Kui tasu on avalik-õiguslik, tekibki küsimus, kas see volitus on piisavalt määratletud.

Kui müügipiletit käsitleda eraõiguslik tasuna, st renditasuna, kus omavalitsus annab oma vara (munitsipaalmaa) kasutusse ja küsib selle eest tasu, siis on tegemist sisuliselt eraõigusliku suhtega – vara kasutamise eest makstava rendiga. Sellisel juhul PS § 113 ei kohaldu, sest tegemist ei ole maksu ega lõivuga, vaid omavalitsuse varaga seotud tsiviilõigusliku tehinguga. Samas eeldab eraõiguslik renditasu konkreetse maa-ala kasutusse andmist lepingu alusel, mida Võru linna mudel ei tee – lisaks puudub näiteks selle nn hajutatud teenuse puhul ka piiritletud maa-ala, mille kasutamise eest saaks mõistlikult renti nõuda.

Minu hinnangul viitavad asjaolud pigem avalik-õiguslikule rahalisele kohustusele. Korra § 2 punkt 8 defineerib müügipileti kui korralduse, millega on määratud müügikoha kasutamise hind – tegemist on avaliku võimu poolse ühepoolse haldusakti alusel kehtestatud tasuga, mitte kahepoolse tsiviilõigusliku kokkuleppega. Müügikoht ise on defineeritud väga laialt, st sisuliselt käib selle alla kogu avalikult kasutatav maa-ala ning kohaldamisala laiendatakse ka nõ hajutatud teenusele. Selle tulemusel on see, et ettevõtja ei saa linnas teenust pakkuda ilma loata ja müügipiletita – tasu maksmine on teenuse pakkumise eeltingimus. Seejuures ei anna linn ettevõtjale kasutusse konkreetset maa-ala rendilepingu alusel, vaid nõuab tasu teenuse osutamise õiguse eest kogu linnaruumis ehk sisuliselt on olukord, kus terve linna territooriumil teenuse osutamiseks on vaja luba. Ehk KOV ei osuta käesoleval juhul ettevõtjale konkreetset teenust, vaid ta lubab (või keelab) ettevõtjal tegutseda kogu linna avalikus ruumis.

Täpselt samamoodi on reguleeritud näiteks ka taksonid, kus seadusega on kehtestatud tegutsemiseks loakohustus (loa annab KOV üksus) ja riigilõivu nõue. Seega, kui soovida kehtestada kergliikuri, pisimopeedi ja jalgratta rendile või üürile andmisele loakohustust ning tasukohustust, siis peaks ka need olema kehtestatud seadusega või vähemalt peaks seadusest tulenema peamised tingimused ja piisavalt määratletud volitusnorm KOV üksusele.

Paralleeli saab tuua ka ühe teise varasema kaasusega, kus õiguskantsler (õiguskantsleri 09.03.2021 seisukoht nr 6-4/201883/2101557) käsitles Tallinna kalmistutele sissesõidu eest tasu kehtestamist. Õiguskantsler leidis selles, et linna omandis olevale kalmistule teenuste osutamiseks mootorsõidukiga sisenemise eest tasu nõudmine on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mitte teenustasu. Õiguskantsler rõhutas, et sissesõiduloo eest võetav tasu on lubatud vaid sel juhul, kui seadus annab KOV-ile sõnaselgelt õiguse sellist tasu kehtestada – sellist alust seaduses ei olnud. Õiguskantsler leidis, et kalmistule sissesõidu eest tasu kehtestamine on vastuolus PS § 157 lõikega 2, sest puudub seadus, mis annaks KOV-ile õiguse sellist tasu kehtestada. Kalmistu haldaja väitis, et tegemist on teenustasuga (KOKS § 30 lg 3 ja 4 alusel), kuid õiguskantsler lükkas selle tagasi – linna omandis olevale kalmistule sissesõidu lubamine on avalik-õiguslik otsustus, mitte eraõiguslik teenuse pakkumine.

Seega näib mulle, et ka Võru kaasuse puhul on sarnane olukord, st et ka Võru linn nõuab isikult tasu avalikus ruumis tegutsemise eest, ilma et seadus selleks sõnaselge aluse annaks. Ka Võru linna puhul ei osuta KOV ettevõtjale konkreetset teenust, vaid lubab (või keelab) ettevõtjal tegutseda kogu linna avalikus ruumis. Sisuliselt on tegu avalik-

õigusliku rahalise kohustuse iseloomuga tasuga. Kui nõ kalmistukaasuse puhul keelas linn teatud alale või territooriumile sisenemise, kui tasu oli maksmata, siis käesoleval juhul keelab Võru linn kogu linna avaliku ruumi (st teede ja tänavate ja linnaväljakute) kasutamise, kui tasu ei ole makstud.

### 3. Hooajalise kaubanduse korra kohaldamise küsitavused

Korra kohaldamine sõidukite üürimis- ja rentimisteenusele tekitab mitmeid küsimusi. Alljärgnevalt toon välja peamised probleemkohad, mis puudutavad hooajalise kaubanduse, müügikoha, kandekaubanduse ja hajutatud teenuse määratlusi.

Määruse kohaselt loetakse *hooajaliseks kaubanduseks kauba või teenuse müüki avalikult kasutataval maa-alal linnavalitsuse poolt lubatud kohas kaubanduse korraldaja omandis või valduses oleva müügikoha kaudu. Sellest järeldub, et kaubanduseks loetakse kauba või teenuse müüki. Ning määrus kohaldub just hooajalisele kauba või teenuse müügile. Määrust lugedes tekitavad küsimusi aga nii hooajalise kaubanduse määratlus, müügikoha määratlus, kandekaubanduse määratlus kui ka Võru linnavolikogu määruse alusel kehtestatud Võru linnavalitsuse korralduses toodud hajutatud iseloomuga teenuse määratlus ja kehtestamise tasand.*

#### *Hooajaline kaubandus ja müügikoht*

Selgusetuks jääb, millisel õiguslikul alusel saab kergliikurite, jalgrataste ja pisimopeedide rendi- või üüriteenust käsitada (hooajalise) kaubandusena antud määruse tähenduses. Esiteks on küsitav kas müügikoha nõue üldse kohaldub. Korra § 2 p 3 defineerib hooajalise müügikoha kui avalikult kasutatavale maa-alale „paigaldatava“ müügikoha, kus kaupleja „vahetult pakub ja müüb kaupa või teenust“. Kergliikuri parkimiskoht ei ole minu hinnangul selles tähenduses müügikoht – sõidukit ei paigaldata nõ müügikohana, vaid pargitakse LS-ga lubatud kohta. Kui sõiduk liigub ja pargitakse järgmise kasutaja poolt mõne aja pärast teise kohta, siis sellised reaalselt muutuvad parkimiskohad ei saa olla tervikuna käsitatavad müügikohtadena.

Lisaks, kui vaadata seda osa määratlusest, mis ütleb „vahetult pakub ja müüb kaupa või teenust“, siis teenuse pakkumine antud juhul toimub ju siiski infoühiskonna teenuse vahendusel (ehk nõ veebis), mitte vahetult seal parkimiskohas, st et pakkumise saamiseks peab ikkagi avama rakenduse, kus on kirjas asjakohased tingimused ehk teenuse pakumise ja pakkumise aktsepteerimine toimub siiski nõ veebis. Ehk müük toimub telefoni vahendusel, kui klient broneerib või aktiveerib sõiduki mobiilirakenduse kaudu ja tasub teenuse eest digitaalselt. Sõiduki füüsiline paiknemine avalikul maal on liiklemise ja parkimise, mitte kaubanduse küsimus. Kui see oleks teisiti, siis võiks sama öelda ka nt taksoteenuse kohta, st et siis peaks ka taksoteenuse puhul olema tegu teenusega, mis läheb KOV üksuse kehtestatud kaubanduse määratluse alla. Ka taksoteenus nõ aktiveeritakse valdavalt mobiilirakenduse kaudu ja teenust osutatakse avalikul maal.

#### *Hajutatud iseloomuga teenus*

Sellele lisaks on volikogu määrusest madalamal tasemel linnavalitsuse korraldusega määratlenud hajutatud iseloomuga teenuse: „Hajutatud iseloomuga teenuseks loetakse, kui sama teenuse pakkumiseks kasutatakse vähemalt viit hooajalist müügikohta.“. Kui igasugune avalikus ruumis hajutatult osutatav teenus on käsitatav kaubandusena, tähendaks see, et KOVi müügipileti nõue laieneb ka taksoteenusele, sest taksoettevõtjad pakuvad samuti teenust hajutatult KOV-i haldusterritooriumil ja võtavad sõitjaid peale avalikult maalt. Sama loogika kohaselt peaks müügipileti omandama siis ka kulleriteenuse pakkuja, kes veab saadetisi KOV-i maal ja võib paki peale võtta sh avalikult alalt, nt kiirtoidupunktist. Arusaamatuks jääb, kas selline tõlgendus piiri tõmbab – kas nt ettevõtja, kes istub KOV-i parklas oma autos ja teeb töökõnesid, pakub samuti hajutatult teenust avalikul maal. Või linnatänavate korrashoiuga tegelev ettevõtja või prügivedaja? Kas isik, kes müüb Facebooki kaudu oma kaupa ja kohtub ostjaga näiteks KOV-i parklas, tegeleb hooajalise kaubandusega (või kandekaubandusega?), kuigi müügikokkulepe sõlmiti elektrooniliste vahendite kaudu? Sellised näited osutavad, et hooajalise kaubanduse ja hajutatud teenuse mõisted on tegelikult puudulikud, asjakohaselt piiritlemata ning nende kohaldamine mikromobiilsuse teenusele ei ole õiguslikult põhjendatud.

#### *Kandekaubandus ja müügikoht*

Küsimusi tekitab ka määruses toodud kandekaubanduse määratlus. Korra § 2 p 3 kohaselt loetakse ka kandekaubandus müügikohaks – „Müügikohaks loetakse ka kandekaubandust;“. Küsitav on esmalt see, et kuidas saab tegevust defineerida kohana – st kandekaubandus kui selline nimetatakse kohaks – sisuliselt laiendatakse selliselt müügikoha mõistet kogu avalikult kasutatavale maa-alale. Teiseks on probleem kandekaubanduse enda määratlusega. Korra § 2 p 4 kohaselt on see „müük käest, kandelauvalt või -kastist, käsikorvist vms“ – sisuliselt piiritlemata avatud loend. Kui kaubandus on Võru kehtestatud korra tähenduses nii kauba kui teenuse müük, siis kas võiks tõlgendada, et ka taksosõit võib olla olemuslikult „müük käest“. Samuti saab siia tuua näiteid muudest majandustegevuse valdkondadest.

#### *Normihierarhia probleem*

Eraldi küsimus on hajutatud teenuse määratluse ja tasu kehtestamise tasand. Hajutatud iseloomuga teenuse mõiste kehtestati Võru Linnavalitsuse 11.02.2026 korraldusega, mitte volikogu määrusega. Sellised sisulised tingimused, mis määratlevad uue maksuobjekti (hajutatud teenus, vähemalt viis müügikohta) ja kehtestavad rahalise kohustuse (150

eurot kuus), ei tohiks olla kehtestatud korraldusega ehk üksikaktiga, vaid peaksid sisalduma vähemalt volikogu määruses ehk üldaktis. Praegune olukord, kus linnavalitsus saab ühepoolselt korraldusega muuta nii maksuobjekti kui tasu suurust, ei ole kooskõlas PS § 113 nõuetega.

#### *Korra muutmise ajastus ja eesmärk*

Müügipileti mõiste (§ 2 p 8) lisati korda alles 23.04.2024 muudatusega (RT IV, 23.04.2024, 3). Võru linn on ise kinnitanud, et hajutatud iseloomuga teenuste säte lisati „spetsiaalselt renditeenuste jaoks“. See viitab sellele, et regulatsiooni on teadlikult laiendatud valdkonnale, mida korra algne reguleerimisala ei hõlmanud. Samas jõustus LS § 190.14 09.07.2024 – st seadusandja kehtestas vaid mõni kuu hiljem mikromobiilsuse valdkonna eriregulatsiooni, mis ei näe ette tasu kehtestamise võimalust. Hajutatud iseloomuga teenuse mõiste ise kehtestati veelgi hiljem, 11.02.2026 korraldusega, st juba ajal, mil LS § 190.14 oli jõus.

#### *Hooajalisuse probleem*

Korra § 2 p 5 defineerib hooaja kui kauplemiseks määratud aja kestvusega üldjuhul kuni kuus kuud kalendriaastas. Kui renditeenust pakutakse aastaringselt või hooajaga, mis kestab 7–10 kuud, ei pruugi teenus langeda hooajalise kaubanduse korra kohaldamisalasse. Korrast ei tule välja seda, kuidas seda hooajalisust hinnatakse, sh ei tule välja see, kui tihti selle hooaja jooksul peab kaupleja kaubandusega tegelema, kas iga nädal, kas korra kuus või mingi muu intervalliga.

#### **4. Kokkuvõte**

Eelnev viitab minu hinnangul sellele, et müügipileti puhul on pigem tegu avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mis vajab asjakohaseid aluseid seaduses, mitte munitsipaalmaa rentimise regulatsiooniga. Avalik-õigusliku tasu puhul laieneb PS § 113 täiel määral ning volitusnorm seaduses peab olema piisavalt selge ja konkreetne – vastama eespool viidatud Riigikohtu lahendis kirjeldatud standardile. Praegu näib, et sellist tasu soovitakse võtta ilma kohase seadusliku aluseta.

Leian, et LS § 190.14 on mikromobiilsuse valdkonna reguleerimisel eriseadusena ülimuslik KOV-i üldiste hooajalise kaubanduse kordade suhtes, sarnaselt taksoteenusega. Seadusandja on 2024. aastal kehtestanud spetsiifilise regulatsiooni kergliikurite renditeenuse valdkonna jaoks, määrates ammendavalt kindlaks KOV-i reguleerimispädevuse ulatuse. KOV-il on selle alusel antud eesmärgipärased ja piisavad meetmed – parkimispiirangud, kiiruspiirangud, tsoonid.

Tervitades,  
Hindrek

[Quoted text hidden]

[Quoted text hidden]

<Õigusakt\_11.02.2026\_63.pdf>

[Quoted text hidden]