

EKSPERTARVAMUS

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ühinguõiguse (§ 35) ja äriseadustiku ja teiste regulatsioonide koostoimega seotud õiguslike probleemide kaardistamine

Eksperiarvamus on koostatud vastavalt lähteülesandele ja lähtudes Tallinna linna kui kohaliku omavalitsuse üksuse praktikast eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemisel. Tallinna linn on ainuaktsionäriks kaheksas aktsiaseltsis, ainuosanikuks ühes osaühingus¹ ning ainuasutajaks üheteistkümnes sihtasutuses² (millest kolm on likvideerimisel). Lisaks osaleb Tallinna linn asutajana viies sihtasutuses³, liikmena kaheksas mittetulundusühingus⁴ (millest kaks on likvideerimisel), aktsionärina ühes aktsiaseltsis ja liikmena ühes tulundusühistus⁵. Kõige suurema osa linna eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemisega seotud töömahust moodustavad ainuaktsionäri, ainuosaniku ja ainuasutaja rollide täitmine.

Eraõiguslike juriidiliste isikute juhtimisel lähtutakse peamiselt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (edaspidi *KOKS*), kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest (edaspidi *KOFS*), äriseadustikust (edaspidi *ÄS*), sihtasutuste seadusest (edaspidi *SAS*) ja mittetulundusühingute seadusest (edaspidi *MTÜS*). Tallinna linna osalemist eraõiguslikes juriidilistes isikutes reguleerib *KOKS* § 35 lg 1 alusel vastu võetud Tallinna Linnavolikogu 27. novembri 2008 määrus nr 39 „[Tallinna linna poolt aktsiaseltsi, osaühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu asutamise ja nendes osalemise kord](#)“ (edaspidi *osalemise kord*).

Valla- või linnavalitsuse istungi formaadi sobivusest ühingu üldkoosoleku pidamiseks

KOKS §-st 35 tulenevalt on kohaliku omavalitsuse üksuse kui osaniku, aktsionäri, asutaja ja liikme roll jagatud kahe kollektiivse juhtorgani – volikogu ja valitsuse – vahel, kes *KOKS* § 7 lg 2 kohaselt saavad üksikaktidena võtta vastu vastavalt otsuseid või korraldusi. Volikogu otsused ja valitsuse korraldused on haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) tähenduses haldusaktid. Samas tuleb volikogul ja valitsusel osaniku, aktsionäri, asutaja ja liikme rollis otsuste tegemisel lähtuda eelkõige *ÄS*-st ja *SAS*-st, aga ka *MTÜS*-st.

Õigusteoreetiliselt on tegemist juriidilise vastuoluga, kus eraõigusliku sisuga otsus tuleb teatud juhtudel (osanike koosoleku, üldkoosoleku ja asutaja otsus) vormistada linna õigusaktina, millele kohalduvad kindlaksmääratud vorminõuded⁶, sh haldusakti nõuded.

Lähtuvalt *KOKS*-st vormistabki Tallinna linn *ÄS* ja *SAS* alusel tehtavad ainuosaniku, ainuaktsionäri ja ainuasutaja otsused vastavalt pädevusele volikogu otsuste või valitsuse korraldustena. Analoogselt teiste haldus- ja õigusaktidega läbivad need asutusesisese menetluse. Vormistamisel lähtutakse linna õigusaktidele ja haldusaktile esitatavatest nõuetest, nt preambul ja seletuskiri. Ainsa erandina jäetakse

¹ Linna äriühingud on leitavad veebilehel <https://www.tallinn.ee/Tallinna-linna-ariuhingud>

² Linna sihtasutused on leitavad veebilehel <https://www.tallinn.ee/Tallinna-linna-sihtasutused>

³ Linna osalusel asutatud sihtasutused on leitavad veebilehel <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-poolt-asutatud-sihtasutused>

⁴ Linna osalusega mittetulundusühingud on leitavad veebilehel <https://www.tallinn.ee/Tallinna-linna-osalusega-mittetulundusuhingud-2>

⁵ Linna osalusega äriühingud on leitavad veebilehel <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-osalusega-ariuhingute-noukogude-ja-juhatuste-koosseisud>

⁶ [Tallinna põhimäärus](#) § 81

eraõigusliku sisuga volikogu otsustest ja valitsuse korraldustest reeglina välja tavapärase haldusakti vaidlustusviide (HMS § 57), mis ei ole otsuse sisu arvestades asjakohane.

Teisalt lähtub Tallinna linn üldkoosoleku või osanike koosoleku otsuste vormistamisel ÄS § 305 lg-st 1 ja § 173 lg-st 6, mille kohaselt võib ainuaktsionär võtta otsuseid vastu järgimata ÄS §-des 291, 293-297 ja 304 sätestatud ning ainuosanik järgimata ÄS §-s 170, § 171 lg-tes 4-6, §-s 172 ning § 173 lg-tes 1-4¹ sätestatud. Seega kui aktsiaseltsil on üks aktsionär või osaühingul üks osanik, ei pea järgima üldkoosoleku/osanike koosoleku kokkukutsumise, läbiviimise ja protokollide vormistamisele esitatud nõudeid. Sisuliselt kõik see, mis kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka KOV) seisukohast rakendamisel probleemiks võiks osutada.

ÄS § 305 ja § 173 lg 6 kohaselt tuleb aktsionäri/osaniku otsus (digitaalselt) allkirjastada aktsionäri/osaniku poolt. Tallinna Linnavolikogu otsustele kirjutab alla linnavolikogu esimees ja Tallinna Linnavalitsuse korraldustele linnapea ja linnasekretär⁷. Seega linnavalitsuse korraldusena vormistatud ainuosaniku või ainuaktsionäri otsus vajab lisaks linnavalitsust esindava linnapea allkirjale ka linnasekretäri allkirja. Samas kehtib eraõiguses põhimõte: kõik, mis pole keelatud, on lubatud. ÄS-st ei tulene keeldu lisada osaniku või aktsionäri otsusele täiendavaid allkirju.

Sihtasutustel üldkoosolekuga sarnane juhtorgan puudub. Seda rolli täidab SAS-st tulenevalt peamiselt nõukogu, vähemal määral ka asutaja. Seadus võimaldab sihtasutuse sisesuhteid paljuski põhikirjaga reguleerida ning asutaja otsustele SAS-s ÄS-ga sarnaseid nõudeid esitatud ei ole. See omakorda võimaldab ainuasutaja otsuseid võtta vastu valitsuse korralduste (nõukogu liikmete määramine), volikogu otsustena (põhikirja kinnitamine).

Näited Tallinna linna kui aktsionäri, osaniku ja asutaja otsustest:

- Tallinna Linnavolikogu 11. juuni 2020 otsus nr 54 „[Sihtasutuse Tallinna Ettevõtlusinkubaatorid põhikirja kinnitamine](#)“ (lisa 1, koos seletuskirjaga);
- Tallinna Linnavalitsuse 11. detsember 2019 korraldus nr 1644-k „[Tallinna Munitsipaalperearstikeskuse Osaühingu ja linna sihtasutuste nõukogude liikmete määramine](#)“; (lisa 2, koos seletuskirjaga);
- Tallinna Linnavalitsuse 25. juuni 2020 korraldus nr 788-k „[AS-i TALLINNA JÄÄTMETE TAASKASUTUSKESKUS nõukogu liikme määramine](#)“ (lisa 3, koos seletuskirjaga);
- Tallinna Linnavalitsuse 16. jaanuari 2019 korraldus nr 73-k „[Tallinna linna äriühingute ja sihtasutuste nõukogude liikmetele tasu määramine](#)“ (lisa 4, koos seletuskirjaga);
- Tallinna Linnavalitsuse 25. juuni 2020 korraldus nr 794-k „[Aktsiaseltsi Lääne-Tallinna Keskaigla 2019. majandusaasta aruande kinnitamine ja puhaskasumi jaotamise otsustamine](#)“ (lisa 5, koos seletuskirjaga).

Tallinna linna osalusega ühingutes otsuste tegemisel lähtutakse KOKS § 35 lg-st 4, mille kohaselt teostab osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõigusi peamiselt (va osalemise ja selle lõpetamise, mis on volikogu pädevuses) valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik. Kehtiv sõnastus annab KOV-le piisava vabaduse reguleerimaks osaniku-, aktsionäri-, asutaja- või liikmeõiguste teostamise täpsemaid tingimusi ja KOV asutuse sisest protseduuri osalemise korraga (KOKS § 35 lg 1).

Aktsionäri- ja asutajaõiguste teostajaks määrab Tallinna Linnavalitsus reeglina abilinnapea⁸, mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostajaks üldjuhul valdkonnaga tegeleva ametniku.

⁷ [Tallinna põhimäärus](#) § 81 lg 6 ja 7, KOKS § 31 lg 6

⁸ Tallinna Linnavalitsuse 24. jaanuari 2018 korraldus nr 107-k „[Aktsionäri-, asutaja- ja liikmeõiguste teostaja määramine](#)“

Abilinnapea otsus sihtasutuse asutajaõiguste teostajana vormistatakse kirjablanketil ning registreeritakse dokumendiregistris, seletuskirja ei lisata. Kui osalemise korra järgi tuleb abilinnapeal vastava otsuse tegemiseks saada eelnevalt linnavalitsuse nõusolek, annab linnavalitsus oma nõusoleku istungi protokollis päevakorrapunktis, mis ei ole käsitletav haldusaktina. Küll aga lisatakse istungi materjalidele esitavatest nõuetest tulenevalt seletuskiri ning läbitakse ettenähtud menetlus. Halduskoormus on suur, kuid tagab seejuures läbipaistvuse ning otsustusprotsess on tagantjärele kergesti tuvastatav.

Linna osalusega äriühingutes ja mittetulundusühingutes üldkoosolekul hääletamiseks on samuti osalemise korras sätestatud, milliste otsuste puhul on osaniku-, aktsionäri- või liikmeõiguste teostajal vaja üldkoosolekul hääletamiseks linnavalitsuse eelnevat nõusolekut. Nõusolek antakse eelkirjeldatud protokollilises vormis.

Näited Tallinna linna aktsionäri-, asutaja- ja liikmeõiguste teostamisega seotud otsustest:

- Tallinna Linnavalitsuse 18. mai 2020 istungi protokollis nr 30 päevakorrapunkt 21 „[Nõusoleku andmine Tallinna abilinnapeale Aivar Riisalule AKTSIASELTS-i TALLINNA VESI aktsionäride 28. mai 2020 korralise üldkoosoleku päevakorras olevate küsimuste hääletamiseks](#)“ (lisa 6, koos seletuskirjaga).
- Tallinna linna nimel Sihtasutuse Tallinna Teaduspark TEHNOPOOL asutajaõiguste teostaja abilinnapea Eha Võrgu 20. veebruari 2020 otsus „Sihtasutuse Tallinna Teaduspark TEHNOPOOL nõukogu liikme tagasikutsumine ja määramine“ (lisa 7);
- Tallinna Linnavalitsuse 13. aprilli 2020 istungi protokollis nr 20 päevakorrapunkt 16 „[Nõusoleku andmine linnasekretär Toomas Sepale Mittetulundusühingu Helsinki-Tallinn Euregio liikmete 21. aprilli 2020 üldkoosolekul likvideerija määramise poolt hääletamiseks](#)“ (lisa 8, koos seletuskirjaga).

Eeltoodust nähtub, et praktikas on Tallinna linn eraõiguslike otsuste vastuvõtmiseks töötanud välja toimiva protseduuri, mida kannete tegemisel aktsepteerib ka äri- ja ühinguregistris pidav Maakohtu registriosakond. Kehtiv KOKS regulatsioon otsuste vastuvõtmisel takistuseks ei ole ning mõned paratamatud juriidilised ebakõlad on ületatavad tõlgendamise abil.

Samuti tuleb tõdeda, et avalikes huvides ja avalike eelarveliste vahendite abil asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute juhtimine, sh osaniku, aktsionäri ja asutaja otsused, peavad olema läbipaistvad. Linna õigusaktidele esitatavad vorminõuded aitavad tagada ka eraõiguslike otsuste läbipaistvuse ja kättesaadavuse kohalikele elanikele. Lisaks avalikele huvidele tuleks igal juhul tagada ka otsuste asutusesisene kooskõlastamine, mille rolli Tallinna näitel täidab linna õigusaktide infosüsteemi menetlusring.

KOKS kitsaskohad ühingute juhtimisel, võimalikud lahendused ja soovitused

Probleem 1 – eraõiguslikes juriidiliste isikutes osalemise piirang tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest

2011. aasta 1. jaanuarist muudeti seoses KOFS jõustumisega KOKS § 35 lg 1 sõnastust. Lõike teise lause kohaselt võib vald või linn olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige, arvestades KOFS-is esitatud tingimusi.

KOFS § 37 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel keelatud omandada aktsiaid, osi, muid omakapitaliinstrumente ja väärtipabereid, mida ei peeta likviidseteks varadeks vastavalt KOFS §-le 36, kui see ei ole vajalik KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 nimetatud või muudest seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks.

KOKS § 6 lõige 1 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Lõige 2 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Seega pandi KOFS jõustumisega KOV eraõiguslikuks isikutes osalemine sõltuma omavalitsusüksuse ülesannetest ja pädevusest ehk KOV tohib osaleda eelkõige avalikke teenuseid osutavates juriidilistes isikutes. Ühtlasi jäeti välja täiend, et kohaliku omavalitsuse osalemine eraõiguslikus juriidilises isikus peab olema „linna arengu seisukohast oluline“.

Esiteks on küsitav, kas KOFS § 37 lg 1 sõnastus „keelatud omandada“ laieneb ka juba sätte jõustumisel KOV-l olemasolevatele osalustele. Seadus selles osas vastust ei anna. Küll aga oli 2011. aastal Rahandusministeeriumi välja antud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse seletuses rakendussätete selgituses märgitud, et *2011. a jooksul tuleb kõik osalused üle hinnata ning alates 2012. a tuleb nimetatud tingimust täita*. Ekspertarvamuse autoril puudub ülevaade kui mitmed KOV-d pärast KOFS jõustumist selliselt ka toimisid ja pidasid vajalikuks osalusi võõrandada ning kuivõrd on KOFS sätte § 37 lg 1 tegelikkuses pidurdanud eraõiguslike juriidiliste isikute asutamist KOV-des. KOFS § 37 lg 1 alusel on problemaatiline Tallinna linna ainuaktsionäri roll näiteks Tallinna Linnahalli Aktsiaseltsis ja Aktsiaseltsis Tallinna Tööstuspargid. Nimetatud äriühingute tegevusvaldkonnad KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2 nimetatud ei ole. Samas on eelviidatud juhised andnud KOFS § 37 lg-le 1 järgneva selgituse: „*Juhul, kui esineb turutõrge ja teenust ei ole võimalik ilma omavalitsuse panuseta osutada, on sellistes äriühingutes (perearstikeskus) osalemine lubatav. Samuti on lubatav osaleda äriühingutes (tööstuspargid), mille eesmärk on piirkonnas ettevõtlike arendamine.*“ Seega anti Rahandusministeeriumi poolt KOFS § 37 lg-le 1 oluliselt laiem tõlgendus, kui sätte sõnastus seda võimaldab. Seaduse rakendamise juhised ei saa asendada seaduse teksti ega selle mõtet laiendada.

Kuigi KOKS § 6 lg-d 1 ja 2 seda ei märgi, on KOV-l oluline roll ka kohaliku ettevõtlike edendamises ja toetamises. Tallinna Linnavolikogu 14. juuni 2018 otsusega nr 12 kinnitatud [Tallinna arengukava 2018-2023](#) kohaselt on Tallinna arendustegevuse üheks põhimõtteks linna konkurentsivõime

kasvatamine ja majandusliku arengu jätkusuutlikkus. Üks kuuest valdkondlikust strateegiast hõlmab ettevõtlust, turismi ja tööhõivet. Tallinna näitel tegeleb ettevõtlusvaldkonnaga eraldi ametiasutus Tallinna Ettevõtlusamet. KOV rolli olulisust ettevõtluse edendamisel on analüüsinud nii Riigikontroll käesoleval aastal valminud aruandes „[Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel](#)“ kui Siseministeeriumi tellimusel Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia läbiviidud uuringu „[Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud initsiatiivid ettevõtluskeskkonna arendamise ja ettevõtluse toetamise suunal](#)“ lõppraportis.

Tallinna linn on loonud ettevõtluse arendamiseks mitmeid eraõiguslikke juriidilisi isikuid (Sihtasutus Tallinna Ettevõtlusinkubaatorid, Sihtasutus Kultuurikatel, Aktsiaselts Tallinna Tööstuspargid) või osaleb nendes (Sihtasutus Tallinna Teaduspark TEHNOPOOL). Nimetatud juriidiliste isikute tegevuse paigutamine KOKS § 6 lg-tes 1 j 2 nimetatud valdkondade alla on aga keeruline või välistatud. Seadus peaks andma KOV-le legaalsed võimalused kohaliku arengu soodustamiseks.

Lisaks tuleb märkida, et arvestades viimastel aastatel aktuaalseks saanud riigiabi temaatikat seoses avaliku sektori loodud eraõiguslike isikutega, on KOV eelarveliste vahendite investeerimine erasektorisse muutunud juba iseenesest märksa küsitavamaks.

Ettepanekud:

1. Muuta KOKS § 37 lg 1 sõnastus paindlikumaks, arvestades seejuures tegelikku olukorda ning seaduse rakendamiseks antud seisukohti. Alternatiivina sätestada KOKS-s KOV ülesandena ka kohaliku ettevõtluse edendamine.
2. Sätestada KOKS-s analoogselt riigivaraseadusega (edaspidi RVS) KOV-le kohustus märkida asutamiseotsuse või osalemise otsuses ära KOV äriühingus, sihtasutuses või mittetulundusühingus osalemise eesmärk.

Probleem 2 – KOV üksuse asutatud äriühingu ja sihtasutuse põhikirja muutmine volikogu ainupädevuses

KOKS § 35 lg 3 sätestab, et sihtasutuse, mille ainuasutajaks on vald või linn, samuti osaühingu või aktsiaseltsi, mille ainsaks osanikuks või aktsionäriks on vald või linn, asutamise, ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise ja lõpetamise otsustab ning põhikirja ja selle muudatused kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Samuti sätestab KOKS § 22 lg 1 p 24, et volikogu ainupädevusse kuulub valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine. Lisaks sätestab KOKS § 45 lg 5, et volikogu otsustused tehakse poolthääle enamusega ning KOKS § 22 lõike 1 punktis 24 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamus.

Eeltoodust tulenevalt on KOV äriühingu ja sihtasutuse põhikirja ja selle muudatuste kinnitamise ainuõigus valla- või linnavolikogul. Tallinna linna praktikas kinnitatakse äriühingu ja sihtasutuse põhikiri Tallinna Linnavolikogu otsusega. Arvestades volikogu otsuse menetluse ajakulu (otsuse eelnõu menetlemine, sh volikogu komisjonides) ning otsuse vastuvõtmise koosseisu häälteenamuse nõuet, ei ole põhikirja muutmine Tallinna linna praktikas küllalt paindlik. Näitena võib tuua 2010. aastal algatatud linna äriühingute põhikirjade muutmised seoses eurole üleminekul. Keskmiselt võttis põhikirjas aktsia nimiväärtuse muutmine aega eelnõu ettevalmistamisest jõustumiseni (ehk äriregistris avaldamiseni) keskmiselt ca neli kuud. Tuleb nentida, et Tallinna linna praktikas ei soodusta kehtiv seadus põhikirjade ajakohastamist, kuna menetlus on aeganõudev, mistõttu formaalsete seadusest tulenevate muudatuste põhikirja sisseviimisega ei kiirustata. Lisaks sätestavad ÄS (§ 139 lg 2 ja § 244

lg 2) ja SAS (§ 8 lg 2), et kohaldatakse seaduses sätestatud, kui põhikirja säte on vastuolus seaduses sätestatuga. Vastupidiselt kujunenud olukorrale peaksid aga KOV avalikes huvides asutatud äriühingute ja sihtasutuste põhikirjad olema ajakohased ja korrektsed.

Põhikirjaga reguleeritakse peamiselt eraõigusliku juriidilise isiku sisesuhteid. Põhikirja kujundamisele on mõistlik pöörata olulist tähelepanu alati, kui ühingul on rohkem kui üks osanik, kuna konkreetsete osanike vajadusi ja huve arvestava põhikirja kaudu on võimalik ennetada suur hulk tekkida võivaid ühinguõiguslikke vaidlusi⁹. KOKS § 35 lg 3 reguleerib aga olukorda, kus linn on äriühingus ainuaktsionäriks või sihtasutuses ainuasutajaks. Seega ei ole halduskoormuse seisukohast mõistlike ega põhjendatud esitada iga põhikirja muudatus, ka formaalne, kinnitamiseks volikogule kui kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogule (KOKS § 4 p 1).

Kui ÄS järgi on üldkoosoleku pädevuses nii põhikirja muutmine kui aktsia-/osakapitali suurendamine ja vähendamine (ÄS § 298 lg 1 p-d 1 ja 2), siis KOKS jagab üldkoosoleku rolli valitsuse ja volikogu vahel selliselt, et volikogu kinnitab põhikirjaga kapitali suuruse või vahemiku, kuid kapitali suurendamise ja vähendamise otsustab valitsus. Seega on kehtiva seaduse järgi valitsuse kapitali muutmise õigus sisuliselt piiratud olukorras, kus valitsus soovib kapitali põhikirjast erinevas suuruses muuta, kuid volikogu peab vastava muudatuse põhikirjas eelnevalt kinnitama.

Lahenduseks võib tuua paralleeli RVS-st riigi eraõiguslikes juriidiliste isikutes osalemisega. Kuigi riigi puhul ei ole asutaja/aktsionäri/osaniku roll jaotatud nagu KOV-s (valitsuse ja volikogu vahel), peab osaluse valitseja asutaja-, osaniku- või aktsionäriõiguste teostamisel saama teatud otsuste puhul Vabariigi Valitsuse volituse. Üks sellistest otsustest on äriühingu põhikirja muutmine (§ 76 lg 3 p 6), kuid seda ainult juhul, kui sellega kaasneb osalusega seotud õiguste muutumine. KOKS-s võiks kaaluda sarnase põhimõtte rakendamist selliselt, et ainuosalusega äriühingu puhul osalusega seotud õiguste muutmise peab volikogu heaks kiitma.

Kui volikogu on otsustanud äriühingu asutamise, kus ainsaks aktsionäriks/osanikuks on kohalik omavalitsus, siis asutamiseotsuse lisana kinnitab ta ka äriühingu põhikirja (ÄS § 138 lg 3, § 243 lg 3). Kuivõrd põhikirja muutmine pärast äriregistrise kandmist toimub ÄS §-des 175 ja 300 sätestatud korras ega nõua asutamislepingu (asutamiseotsuse) muutmist (ÄS §-d 138 lg 4 ja § 243 lg 4), siis ei teki ka juriidilist konflikti, kus esimest volikogu otsusega kinnitatud põhikirja ei saa muuta ega tunnistada kehtetuks järgmise põhikirja kinnitamisel linnavalitsuse korraldusega. Volikogu asutamiseotsus koos põhikirja kinnitamisega jääb kehtima, kuid põhikirja uus redaktsioon jõustub valitsuse kinnitatud uue põhikirja teksti äriregistrise kandmisel (ÄS § 300 lg 2, § 175 lg 2).

Põhikirja kinnitamise pädevuse muutmisel puudub vajadus KOKS § 35 lg-s 3 põhikirja kinnitamisele üldse viidata. Kui volikogu on pädev otsustama kohaliku omavalitsuse ainuosalusega äriühingu või sihtasutuse asutamist, siis nii ÄS kui SAS järgi tuleb seda teha asutamiseotsusega, mille kohustuslikuks lisaks on põhikiri (ÄS § 138 lg 3, § 243 lg 3, SAS § 6 lg 2). Seega oleks volikogu pädevuses esimese põhikirja kinnitamine ning kui säte ütleb, et muid osaniku, aktsionäri ja asutaja õigusi teostab valitsus, siis ÄS-st (§ 298 lg 1 p 1, § 168 lg 1 p 1) tulenevalt on põhikirja muutmise õigus valitsusel. SAS § 8 lg 1 p 11 kohaselt tuleb põhikirja muutmise kord sätestada põhikirjas. Seega saab volikogu sihtasutuse asutamiseotsuse vastuvõtmisel anda esimese põhikirjaga selle rolli kas asutajaõigusi teostavale valitsusele või soovi korral hoopis nõukogule.

Muus osas on osaniku/aktsionäri/asutaja rolli jaotus volikogu ja valitsuse vahel loogiline, põhjendatud ja praktikas probleeme ei esine.

⁹ K. Saare, U. Volens, A. Vutt, M. Vutt „Ühinguõigus I. Kapitaliühingud“, 2015, Kirjastus Juura, lk 106

Küll aga tuleb märkida, et KOKS § 35 lg 3 esimese lause sõnastus on ebakorrektnes SAS-i mõttes. Sõnastusest loeb välja, et sihtasutuse, mille ainuasutajaks on vald või linn, asutamise, ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise ja lõpetamise otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu. SAS ei võimalda sihtasutust ümber kujundada.

Ettepanekud:

1. Jätta kehtiva KOKS § 35 lg-st 3 välja sõnad „põhikirja ja selle muudatused kinnitab“;
2. Jätta kehtiva KOKS § 22 lg 1 p-st 2 välja sõnad „ning põhikirja kinnitamine ja muutmise“;
3. Korrigeerida kehtiva KOKS § 35 lg 3 sõnastust selliselt, et see vastaks sihtasutuse osas SAS-le.

Probleem 3 – KOV eriõigused ühingutes

KOV-le KOKS-ga ühingute juhtimisel eriõiguste andmine võiks lähtuda põhimõttest, et reguleeritakse vaid seda, mida KOV-l seadustest tulenevalt ei ole õigust ise reguleerida, nt põhikirjaga. Näiteks RVS § 79 toodud sihtasutuse põhikirjale esitatavate nõuete puhul on küsitav, kas need või mõni neist peaks olema analoogselt sätestatud ka KOKS-s, kuivõrd enamike nimetatud tingimuste põhikirjas sätestamise õigus on asutajal ka RVS §-ta 79. Lisaks ei saa seaduses sätestatud ilma põhikirjas sätestamata kohaldada.

Oluline on ka see, mis eesmärki säte kannab. Kui regulatsiooniga soovitakse sisuliselt juhendada ja seeläbi väiksematele KOV-dele oma huvide kaitsmiseks vajalikud instrumendid anda, on seaduses sätestamine asjakohasem. Tallinna linna kontekstis oleks aga kõnealuste tingimuste seadmine asjakohane pigem KOV volikogu poolt kehtestatavas eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise korras, kus volikogu teeks valitsusele (vt probleem 2) ülesandeks kehtestada põhikirjades teatud tingimused, et linna huvid oleks igakülselt kaitstud.

- **Juhatuse liikmete valimise ja tasustamise põhimõtete kehtestamine**

Tallinna linnas on aastaid olnud teemaks, kuidas reguleerida linna ainuosaluslega aktsiaseltside ja sihtasutuste juhatuse liikmete tasustamist. ÄS ja SAS alusel on juhatuse liikme tasu suuruse ja maksmise korra määramine nõukogu pädevuses (ÄS § 180¹ lg 1 ja § 314 lg 1, SAS § 22 lg 1), mistõttu osanikul, aktsionäril ja asutajal ei ole õiguslikku alust juhatuse liikmete tasustamist reguleerida.

Eelkõige on vajadus sätestada juhatuse liikmete tasustamise põhimõtted (palgavahemikud, lisatasude maksmine jms), millest nõukogud peaks oma vastavasisulistes otsustes juhinduma. Linna kui mitme aktsiaseltsi ainuaktsionäri ja sihtasutuse ainuasutaja seisukohast on oluline ühtlustada ühingute juhatuste tasustamise põhimõtted, et ühest küljest tagada ressursside ratsionaalne kasutamine ja teisest küljest ühingute võrdne ja objektiivne kohtlemine.

Seni on Tallinna linna äriühingu ja sihtasutuse juhatuse ja nõukogu liikmete tasustamise põhimõtted kiitnud linnavalitsus heaks istungi protokollis päevakorrapunktis¹⁰. Sisuliselt on tegemist soovitusliku dokumendiga, mis ei ole õiguslikult siduv. Teiseks on sedalaadi dokumendi vormistamine istungi protokollis päevakorrapunktina ja selle hilisem muutmine normitehniliselt kummaline.

¹⁰ Tallinna Linnavalitsuse 16. jaanuari 2019 istungi protokollis nr 3 päevakorrapunkt 26 „[Tallinna linna äriühingu ja sihtasutuse juhatuse ja nõukogu liikmete tasustamise põhimõtete heakskiitmine](#)“

Päevakorral on ka juhatuse liikme valimise põhimõtete väljatöötamine. Ka juhatuse liikmete valimine (määramine) on ÄS (§ 184 lg 1, § 309 lg 1) ja SAS (§ 19 g 1) kohaselt nõukogu pädevuses. Linna seisukohast on oluline ühtlustada, millistel juhtudel ja tingimustel korraldatakse juhatuse liikme valimiseks avalik konkurss, mitu ametiaega järjest võib sama isikut avaliku konkursita juhatuse liikmeks valida jne.

Ettepanek: Sätestada KOKS-s valitsusele ainuosaluslega äriühingu ja sihtasutuse juhatuse liikmete tasustamise ja valimise põhimõtete kehtestamise õigus.

- **KOV eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olemise piirangud**

KOKS § 35 lg 3¹ sätestab piirangud KOV osalusega eraõiguslike isikute juhtorganite liikmetele. ÄS-st (§ 180 lg 3, § 308 lg 3, § 318 lg 4) ja SAS-st (§ 17 lg 6, § 26 lg 2) tulenevalt võib täiendavad piiranguid näha ette põhikirjaga. MTÜS täiendavate piirangute seadmist otsesõnu ei võimalda.

RVS § 80 sätestab sisult samad piirangud äriühingutele ja sihtasutustele, kuid näeb piirangute põhikirjas sätestamise kohustuse ette osaluse valitsejale. RVS regulatsioon on juriidiliselt korrektsem, sest ei loo ÄS-le ja SAS-le sellega erinormi. Teisest küljest on põhikirja konkreetsuse ja selguse huvides mõistlikum, et piirangud tulenevad seadusest ning vajadust nende dubleerimiseks igasse põhikirja ei oleks. Erinevalt KOKS-st ei ole RVS-s seatud piirangut mittetulundusühingute juhtorganite liikmetele.

Lisaks tuleb märkida, et KOKS kõnealuse lõike sõnastus oli algselt identne RVS § 80 lg 4 sõnastusega, kuid 2017. aastal muudeti RVS § 80, tunnistades lg 4 p 6 kehtetuks ning muutes sama paragrahvi lõikeid 2 ja 3. Seda eesmärgiga muuta piirang sisult paindlikumaks – et kompetentsete valdkonnainimeste kaasamine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse ei oleks takistatud ebaoluliste asjaolude tõttu¹¹.

Riigi ja KOV eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olemise piirangud võiksid olla sarnased.

Ettepanek: Sätestada KOV eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeks olemise piirangud analoogselt RVS-ga. Kaaluda võimalust kehtestada piirangud seadusest otsekohalduvalt mitte läbi põhikirja.

Koostanud Kaia-Liisa Proust (Tallinna Ettevõtlusameti õigusbüroo jurist)
11.09.2020

¹¹ Seletuskiri riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde,
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9123aba3-c6a5-4cbb-b7bb-e56d91e6f68f>, 08.09.2020