



ÕIGUSKANTSLER

Teie 08.12.2008 nr 1.7/12-1

Raivo Murd
Narva-Jõesuu Linnavolikogu
Koidu tn 25
29023 NARVA JÕESUU

Õiguskantsler 03.2009 nr 6-4/081850/00901519

Märgukiri

Narva-Jõesuu Linnavolikogu määruse nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad“ lisa 1 punktide 2.4 ja 2.5 kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseadusega ja seadustega

Austatud vallavolikogu esimees

Analüüsisin mulle esitatud avalduse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses Narva-Jõesuu Linnavolikogu 01.03.2006 määruse nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad“ lisa 1 punktide 2.4 ja 2.5 kooskõla põhiseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (*edaspidi* KOKS), kohalike maksude seadusega (*edaspidi* KoMS), haldusmenetluse seadusega (*edaspidi* HMS) ja põhiseadusega.

Leian, et punktid 2.4 ja 2.5 on vastuolus põhiseaduse §-s 3, § 154 lõikes 1 ja §-s 157, KOKS § 3 punktis 3, § 5 lõikes 2, HMS § 5 lõikes 3 ning KoMS § 2 lõikes 1 ja § 4 lõikes 2 sätestatuga.

Põhjendused on esitatud märgukirja III osas õiguskantsleri seisukoht.

I Asjaolud ja menetluse käik

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul võtta seisukoht Narva-Jõesuus veoautode sissesõidulubade eest võetava tasu küsimuses.

Avaldaja soovis Narva-Jõesuu linna vedada toidukaupu. Narva-Jõesuu linna võib veoautoga sisse sõita ainult Narva-Jõesuu Linnavalitsuse loal. Avaldaja taotles linnavalitsuselt 19.09.2008 luba linna nelja veoautoga sissesõitmiseks.

Narva-Jõesuu Linnavalitsus saatis avaldajale 19.09.2008 sissesõiduload ning esitas lubade vormistamise eest arve nr 466. Arve järgi tulnuks avaldajal tasuda nelja veoauto sissesõiduloa eest 100 krooni (á 25 krooni).

23.09.2008 Narva-Jõesuule saadetud kirjas teatas avaldaja, et tal ei ole kohustust arvet tasuda.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Narva-Jõesuu Linnavalitsus vastas avaldajale 27.10.2008 ja teatas: “Narva-Jõesuu Linnavolikogu määrusega nr 11 kinnitatud „Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärade“ punkti 2.4 kohaselt on veoautodele sissesõiduloo vormistamine (trükkimisega, registreerimisega ja väljastamisega seotud kulud) – kuni üheks (1) kuuks 25 krooni.“ Ühtlasi leidis Narva-Jõesuu Linnavalitsus, et võtab tasu sissesõiduloo vormistamise eest, mis seisneb loa trükkimises, registreerimises ja väljastamises, kuid ei võta tasu sissesõiduloo eest teeseaduse tähenduses. Seetõttu ei pidanud Narva-Jõesuu Linnavalitsus vajalikuks arvet nr 466 tühistada.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja leidis, et Narva-Jõesuu Linnavalitsuse esitatud põhjendus tasu võtmiseks lähtuvalt lubade trükkimise, registreerimise ja väljastamise eest ei ole õige, kuna load on printitud tavalisele kollasele paberile ja kääridega välja lõigatud ning kulutus ühe loa kohta ei peaks olema 25 krooni.

Algatasin avalduse põhjal põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, et kontrollida sissesõidulubade vormistamise eest tasu võtmise vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Menetluse käigus pöördusin Narva-Jõesuu Linnavolikogu poole teabe nõudmisega, milles palusin edastada asjassepuutuvad volikogu õigusaktid ning esitasin järgnevad küsimused:

- 1) millistele veoautodele ja millistel kaalutlustel on sissesõidupiirang kehtestatud;¹
- 2) millisel alal ja aegadel nimetatud piirang kehtib ja kuidas on piirangut kehtestavad õigusaktid avalikustatud;
- 3) millistel kaalutlustel antakse luba või keeldutakse loa andmisest keelumärgi mõjupiirkonda veoautoga sõitmiseks;
- 4) millise seadusesätte alusel on loa eest võetav tasu kehtestatud ja millest lähtuvalt on kujundatud tasumäär. Osundas in seejuures PS § 157 lõikele 2 ja HMS § 5 lõikele 3, mille kohaselt võib haldusorgan menetlustoimingute sooritamise eest tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.

Narva-Jõesuu Linnavolikogu vastas 08.12.2008 kirjaga nr 1.7/12-1 ning ühtlasi edastas mulle asja lahendamiseks vajalikud Narva-Jõesuu Linnavolikogu õigusaktid.

Edastatud õigusaktidest nähtub, et Narva-Jõesuu linnas rakendatakse sissesõidupiirangut veoautodele registrimassiga alates 3,5 tonni. Piirang on kehtestatud Narva-Jõesuu Linnavolikogu 24.03.2004 määrusega nr 45 „Veoautode (registrimassiga 3,5 t) liiklemine Narva-Jõesuu linnas“ (edaspidi määrus nr 45). Määruse nr 45 punkt 2 sätestab: „Paigaldada Narva-Jõesuu linna sissesõiduteedele liiklusmärgid 131 (veoauto sõidu keeld) tonnide arvuga 3,5 koos lisatahvliga „Välja arvatud Narva-Jõesuu linnavalitsuse lubadega.“ Määruse nr 45 punkt 6 näeb ette, et Narva-Jõesuu Linnavalitsuse poolt väljastatud liiklemisload on teenustasuta.²

¹ Siinkohal pean vajalikuks märkida, et seoses kohalike omavalitsuste poolt veoautodele sõidupiirangute kehtestamisega on minu poole pöördunud avaldaja, kes palub õiguslikku hinnangut olukorrale, kus erinevates kohalikes omavalitsustes kehtivad erinevad sissesõidureeglid, erinev sõidupiirangute avalikustamise kord ning sissesõiduloo menetluskord. Avalduse alusel alustatud menetluses pöördusin teabe nõudmisega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole. Selle avalduse lahendamise käigus võib tekkida vajadus hinnata Narva-Jõesuu linnas kehtivate sissesõidupiirangute muid aspekte, mis ei ole käesoleva menetluse esemeks.

² Määrus nr 45 on vastu võetud arvestamiseks õiguskantsleri poolt 28.01.2004 Narva-Jõesuu Linnavolikogule tehtud ettepanekut. Õiguskantsler võttis selles ettepanekus seisukoha, et Narva-Jõesuu Linnavolikogu 13.04.2000 määruse nr 17 „Veoautode (registrimassiga üle 3,5 t) liiklemine ja liiklemislubade väljastamise kord Narva-Jõesuu linnas“ punktis 4 sätestatud liiklemislubade väljastamise teenustasu oli kehtestatud

Samas 01.03.2006 Narva-Jõesuu Linnavolikogu poolt vastu võetud määruse nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad“ (edaspidi määrus nr 11) lisa 1 punktides 2.4 ja 2.5 on ette nähtud veoautodele sissesõiduloo vormistamise eest tasu võtmine.³

Vastuseks minu teabe nõudmises esitatud küsimustele teatas Narva-Jõesuu Linnavolikogu järgmist: “Liiklemine veoautodele registrimassiga üle 3, 5 t on lubatud vastava sissesõiduloo alusel. Piirang kehtib kogu linnas, välja arvatud rannatsoon, milles on oma liikumisreeglid. Piirang kehtib igal ajal. Õigusaktid on avalikustatud linna veebilehel ja linna raamatukogus. Samuti on paigaldatud vastavad liiklusmärgid. Narva-Jõesuu linn ei ole seni ühegi loa andmisest keeldunud, loa andmisel piiranguid ei ole. Sissesõiduloo eest võetav tasu on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel ja tasumäär on kujundatud kantselei poolt teostatava teenuse – veoautodele sissesõiduloo trükkimise, registreerimise ja väljastamisega seotud kuludest lähtuvalt.“

II Vaidlustatud sätted

Narva-Jõesuu Linnavolikogu 01.03.2006 määrusega nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad“ kinnitatud lisa 1 punktid 2.4 ja 2.5 on järgmised:

“2.4. Veoautodele sissesõiduloo vormistamine (trükkimisega, registreerimisega ja väljastamisega seotud kulud) – kuni üheks (1) kuuks 25 krooni.

2.5. Jaekaubanduse ja toitlustamise tegevusalal tegutsevate ettevõtete teenindavale veotranspordile sissesõiduloo vormistamine – kuni 6 kuuks 25 krooni.“

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles põhiseaduse sättes väljendub üks õigusriigi aluspõhimõtetest - seaduslikkuse põhimõte.

Riigivõimu teostamine eeltoodud sätte tähenduses on igasugune avalikule võimule omistatav tegevus ja tegevusetus,⁴ st ka kohaliku omavalitsuse organite tegevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel.

2. Seaduslikkuse põhimõte konkreetselt seoses kohalike omavalitsustega väljendub PS §-des 154 ja 157.

Vastavalt PS § 154 lg 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Seega peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega s.o seaduslikkuse nõuet järgides. See põhimõte on sätestatud ka KOKS § 3 punktis 3, mis näeb ette, et kohalik omavalitsus peab tagama seaduste järgimise oma ülesannete ja kohustuste täitmisel.

seadusliku aluseta ja on seetõttu vastuolus seaduste ja põhiseadusega. Narva-Jõesuu Linnavolikogu tunnistas 24.03.2004 määrusega nr 45 varasema määruse kehtetuks ja nägi sama määruse punktis 6 ette, et Narva-Jõesuu Linnavalitsuse poolt väljastatud liiklemisload on teenustasuta.

³ Seejuures on määruse nr 45 punkt 6 jäetud muutmata.

⁴ Merusk, K., Annus, T., Ernits, M., Lindpere, H., Madise, L. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine parandatud väljaanne, 2008, § 3, komm 2.1, lk. 47

3. PS § 157 lg 2 sätestab, et kohalikul omavalitsusel on õigus seaduse alusel kehtestada makse ja panna peale koormisi. Selles sättes tähendab tingimus “seaduse alusel“ seaduse reservatsiooni, mille järgi kohaliku maksu kehtestamise pädevus peab tulenema vastavast seadusest. Eelmainitud põhimõtte on sätestatud ka KoMS § 2 lg 1 ja KOKS § 5 lg 2.

Ehkki PS § 157 lg 2 ei nimeta lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid, tuleb sätet tõlgendada laiendavalt, see tähendab ka teisi kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatavaid avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi hõlmavana, sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse.⁵ Vastupidise tõlgenduse korral on võimalik sätte kaitseala vältida, nimetades maksutunnustele vastavat makset mitte maksuks, vaid näiteks tasuks. PS §-de 113 ja 157 lg 2 eesmärk on tagada, et ühtki avalik-õiguslikku rahalist kohustust ei kehtestataks teisiti kui vastavalt kas seadusega või seaduse alusel.⁶

Eeltoodust järeldub, et kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada ja koguda makse ning lõive ja võtta teenustasusid üksnes juhul, kui see on ette nähtud seaduses.

4. Narva-Jõesuu Linnavolikogu poolt kehtestatud sissesõiduloa eest võetava tasu põhiseaduslikkuse hindamiseks ei ole vaja kindlaks teha, kas tegemist on maksu, lõivu või teenustasuga. Nagu märkisin eelnevalt punktis 3, laieneb seaduse reservatsioon maksudele ja avalik-õiguslikele tasudele olenemata nende nimetusest. Narva-Jõesuu linna veoautoga sissesõitmise eest nõutav tasu on avalik-õiguslik tasu ning see kuulub PS § 157 lg 2 kaitsealasse, sõltumata sellest, kas tegemist on kohaliku maksu, lõivu või teenustasu tunnustele vastava rahalise kohustusega. Seega olenemata sellest, kuidas on tasu võtmine sõnastatud ning millise menetlusetapiga on tasu võtmine seotud (taotluse esitamine, vastuvõtmine, menetlemine, sissesõidulubade trükkimine, vormistamine, registreerimine, väljastamine), võib tasu kehtestada üksnes seaduses sätestatud volitusnormi alusel.

Põhiküsimuseks avaldaja tõstatatud probleemi lahendamisel on seega, kas Narva-Jõesuu Linnavolikogul on veoautode sissesõidulubade vormistamise eest tasu kehtestamiseks seaduslik alus.

5. Määruse nr 11 õigusliku alusena on preambulis märgitud ainult KOKS § 22 lg 1 punkt 37. Osundatud säte ütleb, et “Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine: /.../ muud seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimused.“

See säte ei sisalda volitust veoautode sissesõiduloa eest tasu kehtestamiseks. Normi sõnastusest tuleneb samuti, et tegemist ei ole iseseisvalt rakendatava sättega. KOKS § 22 lg 1 p 37 alusel kohaliku omavalitsuse volikogu määruse andmisel peab olema viidatud ka sellele seadusele, mis annab küsimuse otsustusõiguse volikogu ainupädevusse.

⁵ Olle, V. jt Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. Teine parandatud väljaanne, 2008, § 157, komm. 1.4, lk 738-739. Samas on märgitud, et Riigikohus on seni tunnistanud põhiseadusevastaseks järgmised kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tasud: Tallinna vanalinna sissesõidu tasu (22.12.1998, 3-4-1-11-98, Narva linnas transiittranspordi platsi kasutamise tasu 09.02.2000, 3-4-1-2-00, Tallinna kesklinnas tänavakohtade kauplemiskohtade tasu (10.04.2002, 3-4-1-4-02) ja viivistasu parkimise õigust tõendava dokumendi täies ulatuses nähtavale ja loetavana paigaldamise nõude täitmata jätmise korral (RKPJKo 18.11.2004, 3-4-1-14-04). Vt ka RKÜKo 22.10.2000, 3-4-1-10-00, III osa, eriti p.20 ja 21.

⁶ PS § 113 kaitseala kohta vt RKÜKo 22.10.2000, 3-4-1-10-00, p.20

6. Vastuses minu teabe nõudmisele ei täpsustanud Te, millise seaduse sätestest tuleneb sissesõidulubade eest võetava tasu kehtestamise õigus, vaid teatasite, et tasu on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel.

7. Teenustasude kehtestamise võimalus on sätestatud KOKS §-s 30, mille lõike 3 järgi kehtestab valla- või linnavalitsus oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures HMS § 5 lg 3 sätestatud. HMS § 5 lg 3 sätestab, et haldusorgan võib haldustoimingute sooritamise eest tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses. Seega KOKS § 30 lg 3 ning HMS § 5 lg 3 koostoimest tuleneb muu hulgas, et teenustasu kehtestamiseks peab olema seadusest tulenev selge alus.

8. Ei teeseadus⁷, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ega kohalike maksude seadus näe ette kohaliku omavalitsuse õigust võtta mootorsõiduki sissesõiduloo või sellise sissesõiduloo andmisega seotud menetlustoimingu eest tasu. Ka ei tulene sissesõiduloo eest tasu võtmise õigust mulle teadaolevalt ühestki muust õigusaktist.

9. Narva-Jõesuu Linnavolikogu on veoautode sissesõidulubade vormistamise eest võetava tasu näol kehtestanud sellise avalik-õigusliku rahalise kohustuse, mida ükski kehtiv seadus ette ei näe. Seetõttu leian, et teenustasu veoautode sissesõidulubade vormistamise eest on kehtestatud seadusliku aluseta ja see on vastuolus PS § 3, § 154 lõikes 1 ja § 157 lõikes 2, KOKS § 3 punktis 3, § 5 lõikes 2, HMS § 5 lõikes 3 ning KoMS § 2 lõikes 1 ja § 4 lõikes 2 sätestatuga.

10. Täiendavalt pean vajalikuks märkida, et piirdusin märgukirjas määruse nr 11 kontrollimisega üksnes ulatuses, milles see oli vajalik mulle esitatud avalduse lahendamiseks. Seega ei ole ma hinnanud ega võtnud seisukohta määruse nr 11 lisas 1 sätestatud muude teenustasude seadustele ja põhiseadusele vastavuse osas. Mul on hea meel, kui Narva-Jõesuu Linnavolikogu vaatab käesoleva märgukirja valguses üle ka muud määruse nr 11 lisas 1 kehtestatud teenustasud, et kontrollida, kas nende teenustasude kehtestamiseks on seaduslik alus. Juhul, kui seaduslik alus on olemas, on vaja täiendavalt kontrollida, kas tasude kehtestamine on volikogu või valitsuse pädevuses.⁸

⁷ Ainus säte, mis lubab avaliku tee omanikul nõuda tee kasutamise eest eritasu, puudutab tasu võtmist erakorraliste vedude eest. Teeseaduse § 35 lg 2 näeb ette, et erakorraline vedu või sõit on lubatud eriloaga ja eritasu eest ning üksnes loal märgitud marsruudil ja tingimustel. Erakorralised on vedu ja sõit, mil suuremõõtmelise või raskekaalulise veose või veoseta sõiduki kas või üks suurim mõõde, mass või teljekoormus ületab Teeseaduse § 33 lõike 4 alusel kehtestatud suuruse. Suurimaid lubatud suurusi kehtestavas teede- ja sideministri 18.05.2001 määruses nr 50 „Mootorsõiduki ja selle haagise tehnoseisundile ja varustusele esitatavad nõuded“ (viimati muudetud majandus- ja kommunikatsiooniministri 22.12.2008 määrusega nr 116) algavad erinevate mootorsõidukite suurimad lubatud registrimassid **alates 18 tonnist** (vt lisa 1 kood 1304). On ilmne, et erakorraline vedu ja sõit on olemuslikult midagi muud kui 3, 5 tonnise registrimassiga veoautoga sõitmine.

⁸ KOKS §-s 30 lõike 3 järgi kehtestab valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad valla- või linnavalitsus oma korraldusega. Narva-Jõesuu teenustasude määrad on kinnitatud volikogu poolt, ehkki pädevus teenustasude kehtestamiseks kuulub linnavalitsusele. Riigikohus on asunud seisukohale, et: “Kui seadusega /.../ on mingi ülesande teostamine antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust teostada seda ülesannet.” Vt RKHKm 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p.1, RKHKm 09.10.1998, nr 3-3-1-27-98, p.2

IV Kokkuvõte

11. Kokkuvõttes leian, et Narva-Jõesuu Linnavolikogu 01.03.2006 määruse nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad“ lisa 1 punktid 2.4 ja 2.5 on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 3 punktis 3 ja § 5 lõikes 2, haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3, kohalike maksude seaduse § 2 lõikes 1 ja § 4 lõikes 2 ning PS §-s 3, § 154 lõikes 1 ja § 157 lõikes 2 sätestatuga.

12. Lähtudes eeltoodust soovitan Teil korraldada käesolevas märgukirjas toodud vastuolude kõrvaldamine ning viia määruse nr 11 lisa 1 punktid 2.4 ja 2.5 kooskõlla põhiseaduse ja seadustega. Palun märgukirjale vastata hiljemalt 30 päeva jooksul selle kättesaamisest ning teavitada mind oma seisukohtadest ja rakendatud meetmetest.

Austusega

Indrek Teder

Kristi Lahesoo 693 84 08
E-post: kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee