



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 2

Tallinn

.juuni 2007

Ettepanek Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määruse nr 29 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära määramise kord” (arvestades 27.02.2007 muudatusi) ning 07.11.2006 määruse nr 30 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära kehtestamine” (arvestades 27.02.2007 muudatusi) kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadustega

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ning § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määruse nr 29 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära määramise kord” (arvestades 27.02.2007 muudatusi)¹ (edaspidi tasu määramise kord) ning 07.11.2006 määruse nr 30 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära kehtestamine” (arvestades 27.02.2007 muudatusi)² (edaspidi tasu kehtestamise määrus) vastavust põhiseadusele ja seadusele.

Leidsin, et Sõmeru Vallavolikogu tasu määramise kord on vastuolus põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lg-s 1, § 31, asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 10 lg 2 ja maapõueseaduse (edaspidi MPS) § 53 lg 6. Sõmeru Vallavolikogu tasu kehtestamise määrus on vastuolus PS § 3 lg 1, § 157 lg 2 ning MPS § 39 ja § 53 lg 6 sätestatuga.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. ____ OÜ pöördus 12.12.2006 õiguskantsleri poole avaldusega ning palus kontrollida Sõmeru Vallavolikogu tasu määramise korra ja tasu kehtestamise määruse vastavust seadustele ja põhiseadusele.

2. Avaldaja leiab, et tasu määramise korraga rikutakse avaldaja õiguspärast ootust, kuna selles reguleeritakse kinnisasja kasutamise eest tasu maksmist erinevalt avaldaja ja valla vahel sõlmitud lepingust. Samuti leiab avaldaja, et tasu kehtestamise määruks puuduvad põhjendused, miks kehtestati konkreetse suurusega kaevandamise aastase tasu määrad. Avaldaja märgib, et sisuliselt on Sõmeru Vallavolikogu asunud reguleerima keskkonnatasudega seonduvaid küsimusi, milleks tal puudub kohane volitus. Samuti juhib avaldaja tähelepanu sellele, et tasu määramise korras reguleeritakse vaidluste kohtueelset lahendamist, milleks vallavolikogul ei ole pädevust. Menetluse käigus selgus, et lisaks avalduses vaidlustatud regulatsioonile on Sõmeru Vallavolikogu asunud reguleerima muuhulgas ka sunniraha kehtestamist.

¹ Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määrus nr 29 on muudetud Sõmeru Vallavolikogu 27.02.2007 määrusega nr 40. Kuivõrd määrust muudeti järelevalve kestel, siis analüüsisin hetkel kehtiva redaktsiooni vastavust seadustele ja põhiseadusele.

² Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määrus nr 30 on muudetud ja kehtestatud uues redaktsioonis 27.02.2007 määrusena nr 41. Kuivõrd määrust muudeti järelevalve kestel, siis analüüsisin hetkel kehtiva redaktsiooni vastavust seadustele ja põhiseadusele.

3. Võttes arvesse menetluse efektiivsuse ja ökonoomsuse nõudeid ning õiguskantsleri õigust alustada menetlust omal algatusel, pidasin otstarbekaks allutada põhiseaduspärasuse kontrollile kõik Sõmeru Vallavolikogu tasu kehtestamise määruse ja tasu määramise korra sätted.

4. Pöördusin 12.01.2007 Sõmeru Vallavolikogu poole avaldusealuses asjas teabe saamiseks. Sõmeru Vallavolikogu teatas oma 15.02.2007 vastuses, et Sõmeru Vallavolikogu arvates tuleneb tasu kehtestamise korra andmise volitus maapõueseaduse § 53 lõikest 6 ning säte võimaldab volikogul otsustada, milline on munitsipaalomandisse kuuluva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise aastane tasumäär. Samas kirjutas mõõnis Sõmeru Vallavolikogu, et **sõnaselget pädevust reguleerida maavara kaevandamise mahu üle arvestuse pidamist, tasu arvutamise seotud vaidluste kohtuetselst lahendamist, tasu maksmise tähtaega ega tasu arvutamise kinnitamist maapõueseadusest ei tulene**. Volikogu lähtus kaalutlusest, et munitsipaalomandisse kuuluva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmine on oluline kohaliku elu reguleerimise ese ning tasu määramine annab kohalikele omavalitsusele ressursse teiste kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks. Samuti märkis Sõmeru Vallavolikogu oma vastuses, et lähtus määruste vastuvõtmise ajal valitsevast turusituatsioonist ja kehtivatest turuhindadest.

Sõmeru Vallavolikogu esitas oma täiendava seisukoha 15.03.2007 kirjaga. Kirjas juhiti tähelepanu, et tasu kehtestamise määrust ja tasu määramise korda on muudetud ning vald edastas muudetud määruste redaktsioonid. Sõmeru Vallavolikogu kirjeldab ka valla ja ____ OÜ vahel sõlmitud kasutusvalduse lepingu lõpetamise üle toimuvat vaidlust.

5. Palusin antud asjas arvamust avaldada ka keskkonnaministril, kuna Keskkonnaministeerium on olnud antud vaidlusega seotud seaduste - keskkonnatasude seadus ning maapõueseadus - väljatöötajaks. Palusin keskkonnaministrilt seisukohta, kas vallavolikogul on lähtudes MPS § 53 lg 6 võimalik kehtestada tasumäär, mis ületab keskkonnatasude seaduse alusel kehtestatud maavara kaevandamisõiguse tasu määra.

6. Keskkonnaminister märkis oma 21.03.2007 vastuses, et maapõueseadus ei piira munitsipaalomandis oleva maavara kaevandamisõiguse tasu ja munitsipaalomandis oleva kinnisasja kasutamise tasu suurust. Samuti ei ole seda piiratud keskkonnatasude seaduses.

Samas leidis keskkonnaminister, et MPS § 53 lg 6 nimetatud tasu ei ole täielikult võrdsustatav keskkonnatasude seaduse § 9 lg 2 alusel kehtestatavate tasumääradega ning kohane on võrdlus riigile kuuluva maa kasutusse andmise tasuga (5% maa maksustamishinnast). Riigile kuuluva maavara kaevandamise puhul **on eristatud kaevandamisõiguse tasu ja kinnisasja kasutamise tasu**. Samas leidis keskkonnaminister, et maapõueseadus ei välista teiste maavara omanike puhul nende ühtset käsitlemist.

II Vaidlustatud sätted

7. Tasu määramise kord:

„§ 1 Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise tasumäär

- (1) Maavaravaru kaevandamiseks antud kinnisasja kasutamise aastane tasumäär (edaspidi tasu) makstakse Sõmeru vallale kuuluva maavaravaru kaevandamise eest.
- (2) Tasu on määratud lähtuvalt vähemalt kolmelt analoogselt tegevusalalt tegutsenud isikult saadud teabest maavara realiseerimise turuhinna kohta.
- (3) Järgneva aasta tasu kehtestatakse Sõmeru Vallavolikogu määrusega hiljemalt jooksva aasta 01. novembriks.

§ 2 Tasu arvutamise kontrollimiseks vallavalitsusele esitatavad dokumendid.

- (1) Maavaravaru kaevandaja esitab vallavalitsusele:
 - 1) hiljemalt aruandekvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks maavaravaru kaevandamise mahu aruande ja tasu arvutuse;
 - 2) kaevandaja poolt tehtud vajalikud ja põhjendatud kulutuste arvutuse.
 - 3) mõõdistamisperioodi lõpul mõõdistamisperioodi aruande.

§ 3 Tasu arvutuse esitamata jätmine.

- (1) Käesoleva korra paragrahvis 2 lõikes 1 punktis 1 märgitud tähtjaks tasu arvutuse esitamata jätmise korral rakendatakse sunniraha vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seaduse paragrahvile 2 lg 1 kuni 50 000 krooni.
- (2) Tasu arvutamise esitamata jätmine ei lükka edasi keskkonnatasu maksmise tähtaega.

§ 4 Tasu arvutuse kontrollimine.

- (1) Vallavalitsus kontrollib 15 päeva jooksul maavaravaru kaevandaja poolt esitatud tasu arvestuse õigsust.
- (2) Vallavalitsuse esindajal on õigus tasude arvestuse aluseks olevate dokumentide kontrollimise eesmärgil viibida maavaravaru kaevandamise kohas ning teha seal kontrollmõõtmise või võtta proove.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kontrollimist võib teostada, tasu ümber arvutada ja ümber arvutatud sisse nõuda kolme aasta jooksul arvutuse esitamise kuupäevast alates.

§ 5 Tasu arvutuse kinnitamine ja tasu maksmise tähtaeg.

- (1) Kui vallavalitsus nõustub maavaravaru kaevandaja poolt esitatud tasu arvutusega, kinnitab ta arvutatud tasu ja väljastab arve.
- (2) Arve käesoleva korra mõttes on haldusakt avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkt 21 tähenduses.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt kindlaksmääratud tasu makstakse 15 päeva jooksul arve väljastamisest alates, kuid mitte hiljem kui aruandekvartalile järgneva teise kuu 10. kuupäevaks.
- (4) Kui tasu summa maavaravaru kaevandamise eest kvartalis on väiksem kui 2000 krooni, on see lubatud tasuda pärast järgmise aruandekvartali lõppu, kui makstav summa on ületanud 2000 krooni, aga mitte hiljem aruandeaasta tasu viimase maksmise tähtajast.

§ 6 Tasu arvutamisega seotud vaidluste kohtueelne lahendamine.

- (1) Tasu arvutamise seotud vaidlused peavad läbima kohustusliku kohtueelse menetluse
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud vaidlused lahendatakse kohtueelselt vaidmenetluse korras
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud vaidlused lahendab kohtueelselt vallavalitsus 30 päeva jooksul alates tasude arvutamise seotud vaide esitamise päevast
- (4) Vallavalitsusel on õigus kaasata vaidluste lahendamisele eksperte ning nõuda kontrollproovide võtmist ja nende analüüsimist
- (5) Ekspertide kaasamise ning kontrollproovide võtmise ja analüüsimisega seotud kulud kannab vaide esitaja. Kui vaide rahuldatakse, kannab kulud vallavalitsus.
- (6) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud vaidluste kohtueelse lahendamise tähtaeg pikeneb eksperdi hinnangute saamiseks ning kontrollproovide võtmiseks ja analüüsimiseks vajamineva aja võrra kuid mitte pikemaks kui 90 päeva.

§ 7 Rakendussätted

- (1) Käesoleva määrus jõustub 05. märtsil 2007.a.
- (2) Käesolevat määrust kohaldatakse ka enne käesoleva määruse jõustumist väljastatud kaavelubade alusel kaevandatava maavara suhtes.”

8. Tasu kehtestamise määrus:

„1. Sõmeru valla munitsipaalomandisse kuuluvate kinnisasjade maavaravaru kaevandamise aastane tasumäär 2006.a ja 2007.a. on

1.1. täitepinnas (liiv) – kümne (10) kordne Vabariigi Valitsuse määrusega nr 316 kehtestatud tasumäär

1.2. ehitusliiv – viie (5) kordne Vabariigi Valitsuse määrusega nr 316 kehtestatud tasumäär

1.3. arvutuste tegemisel kasutatavaks mõõtühikuks on kuupmeeter (m³)”

III Õiguskantsleri seisukoht

A. Tasu määramise korra vastavus volitusnormile

9. Sõmeru Vallavolikogu on oma tasu määramise korra preambulas viidanud MPS § 53 lg 6, kui määruse kehtestamist õigustavale normile. MPS § 53 lg 6 sätestab: „[...] Munitsipaalomandisse kuuluva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise aastase tasumäära kehtestab valla- või linnavolikogu.”

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-s 89 sätestatakse määruse õiguspärasuse eeldused. Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan (lg 1).

HMS §-s 8 sätestatakse haldusorgani mõiste. Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (lg 1).

Tasu määramise korra on andnud vallavolikogu. Seega on määruse kehtestanud MPS § 53 lg 6 nimetatud haldusorgan.

10. Selleks, et tasu määramise kord oleks õiguspärane, peab kord olema kooskõlas kehtiva õigusega ning olema antud seadusest tuleneva volitusnormi alusel. Seetõttu vajab lahendamist küsimus, **kas MPS § 53 lg 6 on tasu määramise korra kehtestamiseks asjakohane volitusnorm.**

10.1 Tasu määramise korra § 2, § 3 lg 2, § 4, § 5 reguleeritakse erinevaid tasu arvutamise ja tasumisega seotud aspekte. Kaevandaja peab viidatud sätete kohaselt esitama kohalikule omavalitsusele maavara kaevandamise mahu aruandeid, andma ülevaate oma tegevuskuludest ning esitama mõõdistamisperioodi aruande.

10.2 PS § 31 kohaselt on isikul õigus tegeleda ettevõtlusega. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Mistahes kohustuse asetamine isikule või ettevõtlusega seotud tingimuste kehtestamine, sh aruandluskohustus, on vaadeldav ettevõtlusvabaduse piiranguna. Aruannete koostamine toob isikule kaasa täiendava töö ning ajakulu. Ühtlasi ei saa välistada, et isikul on vaja teha täiendavaid materiaalseid kulutusi, et koondada andmeid ja neid töödelda aruande koostamiseks kohalikule omavalitsusele.

Aruandluskohustust kaevandamisloa andjale, mis tuleneb kaevandamisloa omajale MPS § 40, ei saa samastada tasu määramise korrast tuleneva aruandluskohustusega. Esiteks on nende sisu erinev. Tasu määramise korra § 2 kohaselt peab kaevandaja muuhulgas esitama ülevaate oma vajalikest ja põhjendatud kulutusest. Vastavat nõuet MPS § 40 lg 2 alusel kehtestatud keskkonnaministri määrusest ei tulene. Teiseks ei selgu tasu määramise korrast, millistele sisulistele nõuetele peab aruanne vastama, mistõttu oleks ka ennatlik samastada MPS § 40 lg 2 alusel esitatavat aruandlust tasu määramise korrast nimetatud aruandlusega.³

Kuna PS § 31 kohaselt on ettevõtlusvabadus seadusereservatsiooniga põhiõigus, siis tuleb selle piirangud kehtestada seaduses. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, küll aga peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada.⁴

10.3 Ettevõtlusvabadust piiravate nõuete kehtestamiseks kohaliku omavalitsuse määruses on seega vajalik volitusnorm seaduses. MPS § 53 lg 6 ei anna kohalikule omavalitsusele **volitust** reguleerida munitsipaalomandisse kuuluva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise aastase tasu **arvutamise korda ega tasu maksmise korda.**

Riigikohus on viitega PS §-le § 14 leidnud, et „õiguste ja vabaduste tagamine on küll kohaliku omavalitsuse organite kohustus, kuid nad peavad seda kohustust täitma seaduslikult.”⁵ PS § 3 lg 1

³ Kuna puudub viide sellele, et Sõmeru Vallavolikogu on silmas pidanud MPS § 40 lg 2 alusel kehtestatud maavaravaru mahu määramise korda, siis ei saa antud juhtumil seda korda maavara mahu määramisele ka kohaldada.

⁴ RKPJKo 17.03.1999, nr 3-4-1-1-99.

⁵ RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97.

lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. „Ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu.”⁶ Järelikult peab ka kohaliku omavalitsuse organil põhiõiguste piiramiseks olema piisav seaduslik alus.

11. Kuivõrd käesoleval hetkel vastav seaduslik alus puudub, siis on tasu määramise korra § 2, § 3 lg 2, § 4 ja § 5 vastuolus PS § 3 lg 1 ja § 31.

12. Tasu määramise korra § 3 lg 1 kehtestatakse sunniraha juhtumiks, mil isik ei esita tähtaegselt tasu arvutust.

Vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seadusele § 10 lg 2 **sätestab sunniraha** igakordse rakendamise ülemmäära **seadus**.

Seega on seadusandja soovinud jätta sunniraha kehtestamise enese ainupädevusse, mistõttu ei ole kooskõlas asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 10 lg 2 ning PS § 3 lg 1 küsimuse reguleerimine kohaliku omavalitsuse määrusega.

13. Järelikult on kehtestatud tasu määramise korra § 3 lg 1 vastuolus seadusega ja on seega vastuolus ka PS § 3 lõikega 1.

14. Tasu määramise korra § 6 reguleeritakse tasu arvutamise seotud vaidluste kohtueelset lahendamist. Sätte kohaselt peavad tasu arvutamise seotud vaidlused läbima kohustusliku kohtueelse menetluse.

Halduskohtumenetluse seadustiku § 11 lg 3¹ p 1 kohaselt tagastab halduskohus kaebuse või protesti, kui selle esitaja ei ole kinni pidanud seda liiki asjade eelnevaks kohtuväliseks lahendamiseks **seadusega** sätestatud kohustuslikust korrast.

Viidatud sättest nähtub, et analoogselt sunniraha kehtestamisega on ka vaidluste kohustuslikku kohtueelse lahendamise seotud regulatsiooni kehtestamist soovinud seadusandja jätta enese ainupädevusse. Seetõttu ei ole vaidluste **kohustuslikku** kohtueelset lahendamist võimalik reguleerida kohaliku omavalitsuse volikogul oma määrusega.

15. Järelikult on kehtestatud tasu määramise korra § 6 vastuolus seadusega ja on seega vastuolus ka PS § 3 lõikega 1.

16. Tasu määramise korra § 1 on sisuliselt seotud tasu kehtestamise määrusega, mistõttu analüüsin seda sätet koos tasu kehtestamise määrusega.

B. Tasu kehtestamise määruse vastavus volitusnormile

17. Sõmeru Vallavolikogu on tasu kehtestamise määruse preambulas viidanud MPS § 53 lg 6, kui määruse kehtestamist õigustavale normile. Maapõueseaduse § 53 lg 6 sätestab: „[...]”

⁶ Samas.

Munitsipaalomandisse kuuluva kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks andmise aastase tasumäära kehtestab valla- või linnavolikogu.”

HMS §-s 89 sätestatakse määruse õiguspärasuse eeldused. Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan (lg 1).

HMS §-s 8 sätestatakse haldusorgani mõiste. Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (lg 1).

Tasu kehtestamise korra on andnud vallavolikogu. Seega on määruse kehtestanud MPS § 53 lg 6 nimetatud haldusorgan.

18. Selleks, et tasu kehtestamise määrus oleks õiguspärane, peab määrus olema kooskõlas kehtiva õigusega ning olema antud seadusest tuleneva volitusnormi alusel. Seetõttu vajab lahendamist küsimus, **kas MPS § 53 lg 6 on tasu määramise korra kehtestamiseks asjakohane volitusnorm.**

19. Tasu kehtestamise määruse vastavuse hindamisel selle aluseks olnud normile on keskse tähendusega see, mis on kehtestatud tasu oma olemuselt. Kas tegemist on keskkonnatasuga⁷ või tasuga kasutusvalduse seadmise eest.⁸ Ühtlasi kerkib küsimus, kas MPS § 53 lg 6 alusel on võimalik ühe või mõlema nimetatud tasu kehtestamine.

19.1. Keskkonnatasu on lähtudes keskkonnatasude seaduse (edaspidi KeTS) § 3 lg 1 keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnakasutusena vaadeldakse muuhulgas ka maavarade kaevandamist (KeTS § 3 lg 2 p 2).

Keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju (KeTS § 4 lg 1). Keskkonnatasu maksab isik, kes on saanud keskkonnaloaga või seadusega sätestatud muul alusel õiguse eemaldada looduslikust seisundist loodusvara, heita keskkonda saasteaineid või kõrvaldada jäätmeid või on teinud seda vastavat õigust omamata. (KeTS § 5 lg 1)

19.2. Maavara kaevandamisõiguse tasu makstakse riigile kuuluva maavaravaru kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise eest (KeTS § 9 lg 1).

Vastavalt MPS § 4 lg 1 kuuluvad riigile aluspõhja maavara, üleriigilise tähtsusega maardlas olev maavara ning ravitoimega järve- ja meremuda (ravimuda) ning nendele teiste isikute kinnisomand ei ulatu.

⁷ Sellele viitab tasu määramise korras tehtud viide VV 22.12.2005 määrusele nr 316 „Riigile kuuluva maavaravaru kaevandamisõiguse tasumäärad aastateks 2006-2009” ning tasu kehtestamise korra silmatorkav sarnasus keskkonnatasude seaduse 5. peatükiga.

⁸ Sellele viitab MPS § 53 lg 3 esimene lause: „Riigi- või munitsipaalomandisse kuuluv kinnisasi antakse kaevandamisloa taotlejale maavaravaru kaevandamiseks kasutada rendile andmise, kasutusvalduse või hoonestusõiguse seadmise teel.”

19.3. Käesoleval juhtumil kaevandatakse liiva, mis Keskkonnaministeeriumi kinnitusel ei ole aluspõhja maavara. Maardla, millest liiva kaevandatakse, on kohaliku tähtsusega ning asub munitsipaalmaal. **Seega puuduvad KeTS § 9 lg 1 sätestatud maavara kaevandamisõiguse tasu maksmise eeldused (riigile kuuluva maavara kaevandamine).**

19.4. Keskkonnatasude seadus ei tunne nn kohalike keskkonnatasude instituuti.⁹ Kohaliku omavalitsusüksuse pädevus maksude ja teiste avalik-õiguslike tasude kehtestamise valdkonnas on sätestatud PS § 157 lõikes 2. Osundatud sätte kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Kuigi sõnastuselt hõlmab § 157 lg 2 kaitseala üksnes kohalikke makse ja koormisi, olen seisukohal, et § 157 lõikes 2 sätestatud tuleb tõlgendada laiendavalt sarnaselt Riigikohtu poolt PS §-le 113 antud tõlgendusega – „sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.”¹⁰

Ka õigusteoorias on leitud, et PS § 157 lõikes 2 ei nimetata küll lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid ning võrreldes §-ga 113 on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste loetelu antud kitsamana, kuid siiski tuleks mainitud lõiget tõlgendada laiendavalt, st PS § 157 lg 2 hõlmab ka teisi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse. „Selline seisukoht võimaldab inimeste õiguste tõhusamat kaitset, asetades seadusereservatsiooni alla kõik kohaliku omavalitsuse poolt oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks kehtestatavad rahalised kohustused.”¹¹ **Seega on keskkonnatasu kehtestamiseks kohaliku omavalitsuse poolt vajalik vastava volituse olemasolu seaduses.**

19.5. Sõmeru Vallavolikogu on oma tasumäära määramise korra ja tasumäära kehtestamise korra preambulas viidanud MPS § 53 lg-le 6, kui määruste kehtestamise alusele.

Kuid MPS § 39 tulenevalt arvutatakse ja makstakse maavara kaevandamisõiguse tasu keskkonnatasude seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgi. **Seetõttu ei ole MPS § 53 lg 6 käsitatav PS § 157 lg 2 nimetatud seadusena, mis võimaldaks kehtestada kohaliku omavalitsuse volikogul keskkonnatasu.** Vajadusele eristada KeTS § 9 lg 2 alusel kehtestatavaid tasusid ehk keskkonnatasusid MPS § 56 lg 6 alusel kehtestatavast tasust viitas oma kirjas ka keskkonnaminister.

⁹ Keskkonnatasu on eriotstarbeline maks. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 113 komm 8.4, lk 506-507.

¹⁰ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 157 komm 1.4, lk 655.

20. Sõmeru Vallavalitsus ei ole üheselt selgitanud, mis on volikogu poolt kehtestatud tasu eesmärgiks.¹² Seetõttu ei saa välistada, et volikogu on soovinud keskkonnatasu kehtestamise asemel hoopis reguleerida munitsipaalomandis oleva kinnisasja kasutamist ja selle eest makstavat tasu.

Tasu määramise korra § 1 lg 2 p 1 kohaselt makstakse maavaravaru kaevandamise tasu Sõmeru vallale kuuluva maavaravaru kaevandamise või kasutamise eest.

21. MPS § 53 lg 3 kohaselt antakse munitsipaalomandisse kuuluv kinnisasi kaevandamisloa taotlejale maavaravaru kaevandamiseks kasutada rendile andmise, kasutusvalduse või hoonestusõiguse seadmise teel. MPS § 53 lg 6 teine lause annab maavaravaru kaevandamiseks andmise aastase tasumäära kehtestamise üle otsustamise volikogu ainupädevusse. MPS § 53 lg 6 on olemuselt pädevusnorm (mitte volitusnorm). Volitusnormina ei oleks MPS § 53 lg 6 praegusel kujul ka mingit tähendust, kuivõrd asja omanikul on niikuinii õigus kindlaks määrata asja kasutamise tingimusi (AÕS § 68) sh selle rendile andmise, kasutusvalduse või hoonestusõiguse seadmise tingimusi.

Seega, MPS § 53 lg 6 alusel on **volikogul võimalik kindlaks määrata tasu suurus kinnisasja kasutamise eest**. Volikogu määratud **tasu on juhiseks vallavalitsusele**, kes peab kehtestatud tasust lähtuma lepinguid sõlmides aga ka näiteks lepingute muutmiseks läbirääkimisi algatades.

22. Käesoleval hetkel maksab ____ OÜ tasu maavaravaru kaevandamise eest kinnistule kasutusvalduse seadmise lepingu alusel.

22.1 Kasutusvalduse seadmise lepingu on sõlminud vallavanem. Ühtlasi nähtub kasutusvalduse seadmise lepingu punktist 3.1.6., et Sõmeru Vallavolikogu on vastu võtnud 24.04.2001.a otsuse nr 66, millega otsustati koormata lepingu punktis 2 nimetatud kinnistu kasutusvaldusega kasutusvaldaja ____ OÜ kasuks lepingus toodud tingimustel.

22.2 Seega on kasutusvalduse lepingus kokkulepitud tasu suuruse heaks kiitnud volikogu. Järelikult vastab kasutusvalduse lepingus määratud tasu maavaravaru kasutamise eest kindlaksmääramine hetkel kehtivale maapõueseadusele.

Lepingu sõlmimise ajal (10.05.2001) kehtinud maapõueseaduse redaktsiooni § 54 kohaselt määrati tasu maavara, millele ulatub kinnisomand, kaevandamiseks andmise eest kinnisasja omaniku ja kaevandamisloa valdaja kokkuleppel. Tasu ülemmäära kehtestas Vabariigi Valitsus.

¹² Sõmeru Vallavolikogu 15.03.2007 kirjas nr 1-9/38 märgitakse: „Kuna Sõmeru valla ja ____ OÜ vahel sõlmitud kinnistule kasutusvalduse seadmise lepingu punktis 4.2. sätestatud tasu oli ilmselgelt liiga väike ja vallale kahjulik, soovis Sõmeru vald ____ OÜ -ga jõuda kokkuleppele lepingu muutmise osas. 04.10.2006.a. toimusid läbirääkimised poolte vahel, millel kahjuks mingisuguseid positiivseid tulemusi valla jaoks ei olnud, kuna ____ OÜ keeldus poolte vahel sõlmitud lepingu muutmisest.” „____ OÜ-ga suhtlus juhtis valla tähelepanu sellele, et maavaravaru kaevandamiseks andmisel tuleb lähtuda sellistest kriteeriumitest, mis kaitsevad valla huve ning annavad vallale otsustusruumi kehtestamiseks ka turusituatsiooni arvesse võttev tasumäär.”

Asjaolu, et kaevandamisõiguse tasu suurus on lepingu pooled jõudnud lepingu sõlmimise hetkel kokkuleppele, tõendavad mõlema poole esindajate allkirjad lepingul. Järelikult vastas kasutusvalduse leping selles osas ka selle sõlmimise hetkel kehtinud maapõueseadusele.

Lepingu pinnalt käesoleval hetkel kerkinud eraõiguslike vaidluste lahendamiseks peaksid pooled vajadusel pöörduma kohtusse.

23. Eeltoodust tulenevalt on tasu kehtestamise määrus vastuolus MPS § 39 ja MPS § 53 lg 6 osas, mil sellega kehtestatakse keskkonnatasu. Kuivõrd MPS § 53 lg 6 ei anna volikogule õigust kehtestada keskkonnatasu, siis tuleb vallavolikogul tasu kehtestamise kord sellest lähtudes ka üle vaadata ning muuta määruse teksti selliselt, et selle pinnalt ei saaks tekkida kahtlusi kehtestatud tasu olemuse (tasu kinnisasja kasutamise eest) suhtes.

Ühtlasi tuleb üle vaadata tasu määramise korra § 1 lg 1 ja 2 sõnastus ning muuta seda nii, et normist selguks üheselt, et tegemist on tasuga munitsipaalomandisse kuuluva kinnisasja kasutamise eest.

C. Kokkuvõte

24. Eelnevast tulenevalt leian, et Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määruse nr 29 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära määramise kord” (arvestades 27.02.2007 muudatusi) on vastuolus PS § 3 lg 1 ja § 31, asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 10 lg 2 ja MPS § 53 lg 6. Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määruse nr 30 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära kehtestamine” (arvestades 27.02.2007 muudatusi) on vastuolus PS § 3 lg 1 ja § 157 lg 2 ning MPS § 39 ja § 53 lg 6.

25. Teen Sõmeru Vallavolikogule ettepaneku viia 07.11.2006 määruse nr 29 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära määramise kord” (arvestades 27.02.2007 muudatusi) ja 07.11.2006 määruse nr 30 „Kinnisasja maavaravaru kaevandamiseks aastase tasumäära kehtestamine” (arvestades 27.02.2007 muudatusi) kooskõlla põhiseaduse ja seadustega 20 päeva jooksul ettepaneku saamisest arvates.

Allar Jõks