



Õiguskantsler

Teie 18.01.2014 nr

Meie 31.01.2014 nr 6-4/140143/1400472

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Parkimistasu soodusmäära tõus Tallinna linnas**

Austatud [ ]

Tänan Teid pöördumise eest, milles tõstatasite küsimuse, kas 2014. a alguses toimunud Tallinna parkimistasu soodusmäära tõus on põhiseaduspärane. Täpsemalt selgitasite oma avalduses, et Tallinna linna avaliku tasulise parkimisala piires elukohta omava isiku (edaspidi *kesklinna elanik*) parkimistasu soodusmäär oli kuni 2013. aasta lõpuni 38,35 eurot aastas, kuid alates 01.01.2014 tõsteti seda määra 120 euroni ehk enam kui kolm korda. Palusite mul hinnata, kas selline muutus on kooskõlas põhiseadusega, eelkõige õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega. Viitasite oma avalduses ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.12.2013 otsusele nr 3-4-1-27-13.

Teatan Teile, et olen Teie avalduse läbi vaadanud, kuid ma ei tuvastanud, et kesklinna elaniku parkimistasu soodusmäära tõstes eksis Tallinna Linnavolikogu põhiseaduse vastu. Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta.

Alustuseks pean vajalikuks märkida, et parkimistasu on kohalike maksude seaduse § 5 p 10 järgi kohalik maks. Selle eesmärgiks on piiratud avaliku ressursi (maa linna keskmes) mõistlik kasutamine.<sup>1</sup> Tallinnas on parkimistasu kehtestatud Tallinna Linnavolikogu 20.12.2012 määrusega nr 30 „Tallinna avalik tasuline parkimisala ja parkimistasu”. Selle määruse § 11 järgi on Teie avalduse keskmes olev parkimistasu soodusmäär kesklinna elanikele antav maksusoodustus. Seega tuleb Teie avalduse lahendamiseks leida vastus küsimusele, kas maksusoodustuse vähendamine on kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.

---

<sup>1</sup> Vt seletuskiri täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu nr 1191 juurde. Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=022870010](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=022870010).

Õiguskindluse printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 10. See põhimõte nõuab muu hulgas, et igal inimesel oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas (nn õiguspärase ootuse põhimõte).<sup>2</sup> Õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb isiku autonoomiat: et isik saaks vabalt tegutseda ja oma õigusi realiseerida, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi.<sup>3</sup>

Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõte, et isiku õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.<sup>4</sup> Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et õiguskindluse printsiip ei nõua õigusliku regulatsiooni kivistumist: normiloojal<sup>5</sup> võib olla vajalik kehtestada regulatsioone, mis mõjutavad isikute juba tekkinud õiguspositsioone negatiivselt.<sup>6,7</sup> Õiguspärase ootuse põhimõte nõuab üksnes, et normilooja ei käituks varasema regulatsiooni järgi oma õigusi juba realiseerima asunud isikute suhtes<sup>8</sup> – st nende inimeste suhtes, kellel on juba tekkinud õigustatud ootus regulatsiooni püsijäämise suhtes – sõnamurdlikult. Selline isik peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.<sup>9</sup>

Sellest tulenevalt peab Tallinna kesklinna elaniku parkimistasu soodusmäära tõusu õiguspärase ootuse põhimõttele vastavuse kontrollimiseks kõigepealt vastama küsimusele, kas Tallinna kesklinna elanikel on tekkinud mõistlik ootus parkimistasu soodusmäära püsijäämise suhtes. St esmalt tuleb tuvastada, kas mõne õigusaktiga oli lubatud, et kesklinna elanikel on subjektiivne õigus varasemalt kehtinud parkimistasu määra säilimisele (nt teatud ajavahemiku jooksul). Seejärel tuleb kindlaks teha, kas isikud on hakanud seda õigust realiseerima. Siis, kui nendele küsimustele tuleb vastata jaatavalt ehk, teisisõnu öeldes, kui on selgunud, et isikul on tekkinud mõistlik ootus varasema regulatsiooni kehtimajäämise osas, on vaja analüüsida muid Riigikohtu väljatoodud asjaolusid.<sup>10</sup>

Tallinnas reguleerib avaliku tasulise valveta parkimisala ning parkimistasuga seonduvaid küsimusi Tallinna Linnavolikogu 20.12.2012 määrus nr 30 „Tallinna avalik tasuline parkimisala ja parkimistasu”. Selle määruse kuni 31.12.2013 kehtinud redaktsiooni § 11 lg 3 järgi oli parkimistasu soodusmäär 38,35 eurot. Selline määr on kehtinud alates 2007. a detsembrist.<sup>11</sup> Parkimistasu soodusmäär ei olnud sätestatud tähtajalisena.

Nii kehtiva kui ka kuni 31.12.2013 kehtinud Tallinna Linnavolikogu 20.12.2012 määruse nr 30 redaktsiooni § 11 lg 8 järgi antakse kesklinna elanikule maksusoodustust tähtajaga üks aasta.

<sup>2</sup> Vt nt RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13 ja RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 50.

<sup>3</sup> Ernits, M. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 152, komm 3.4.3.2. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>.

<sup>4</sup> Vt nt RKHKo 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 14: „Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõte [---]”.

<sup>5</sup> St nii parlamendil kui ka kohaliku omavalitsuse volikogul.

<sup>6</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 14.

<sup>7</sup> Riigikohus on öelnud, et kui seadusandja teeb muudatusi, mis toovad inimestele kaasa negatiivseid tagajärgi, võib sellistest muudatustest tingitud isiku põhiõiguste riive olla kooskõlas põhiseadusega, kui täidetud on järgmised tingimused: muudatuste tegemiseks on põhjendatud vajadus, muudatustega ei kahjustata isiku õiguspärasest ootust ebaoproportsionaalselt ja muudatused ei ole isikule üllatuslikud. – RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 50.

<sup>8</sup> RKPJKo 17.09.1999, nr 3-4-1-2-99, osa II.

<sup>9</sup> RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94.

<sup>10</sup> Nt seda kui intensiivne on halvemus, mis kaasneb isiku jaoks regulatsiooni muutmisega; kas isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele jne

<sup>11</sup> Vt Tallinna Linnavolikogu 30.01.2003 määrus nr 9 „Parkimistasu kehtestamine” koos hilisemate muudatustega. Lisaks vt Tallinna linna veeb. 20.12.2013. <http://www.tallinn.ee/est/Parkimisest-saadav-tulu-suunatakse-uhissoidukijuhtide-palगतousuks>.

Määruse kuni 31.12.2013 kehtinud redaktsiooni § 11 lg 3 sätestas, et kesklinna elanik tasub soodustingimustel parkimise eest 38,35 eurot aastas. See tähendab, et kesklinna elanikul sai kindlasti tekkida õiguspärane ootus, et kui ta on saanud 2013. aasta jooksul aastase soodustingimustel parkimisõiguse (nn elaniku parkimiskaardi), siis kehtib see aastase kehtivusaja lõpuni ilma, et kesklinna elanik peaks sellel perioodil midagi juurde maksma, isegi kui parkimistasu soodusmäär vahepeal tõuseb (vt § 16 lg 1). St kui kesklinna elanik taotles maksusoodustust parkimistasu osas nt 02.12.2013, sai selle 05.12.2013 ning selle kehtivusajaks oli märgitud 09.12.2013 – 08.12.2014, siis on tal tekkinud õiguspärane ootus, et kuni 08.12.2014 ei küsi Tallinna linn temalt sõiduki parkimise eest raha juurde, hoolimata sellest, et alates 01.01.2014 on parkimistasu soodusmäär tõusnud. Tallinna Linnavolikogu ei ole parkimistasu soodusmäära tõstmisel eksinud selle reegli vastu – 2013. a jooksul antud soodustingimustel parkimisõigus ei lõppenud kõigil kesklinna elanikel 01.01.2014, vaid see kehtib kuni selle kehtivusaja lõpuni. Samuti ei nõua Tallinna linn, et kesklinna elanikud maksaksid 2013. aastal väljastatud soodustingimustel parkimisõiguse eest juurde. Sellest tulenevalt ei ole minu hinnangul alust öelda, et parkimistasu soodusmäära tõus, mis toimus 01.01.2014, on rikkunud kesklinna elanike õiguspärast ootust.

Kahjuks ei näe ma ka seda, et Tallinna Linnavolikogu otsus üldse parkimistasu soodusmäära tõsta oleks vastuolus põhiseadusega. Nagu öeldud, ei eelda põhiseadusest tulenev õiguskindluse põhimõte, et parlament või kohaliku omavalitsuse volikogu ei saaks kehtestada regulatsioone, mis võivad mõjutada inimesi negatiivselt. Selliste otsuste tegemine võib olla vajalik ning see on seetõttu normilooja pädevuses.<sup>12</sup> Inimestel ei saa olla mõistlikku ootust, et kehtivad regulatsioonid ei muutu kunagi – et soodne olukord püsib või et negatiivseid muudatusi ei tehta.

Täiendavalt selgitan, et Tallinna kesklinna elanike parkimistasu soodusmäära kaasuse puhul ei ole Riigikohtu otsus asjas nr 3-4-1-27-13 asjakohane, sest parkimistasu kaasus erineb oluliselt viidatud Riigikohtu otsuses kirjeldatud juhtumist. Riigikohtusse jõudnud vaidluse keskmes olnud vee-erikasutustasud ja kaevandamistasud olid fikseeritud Vabariigi Valitsuse 2009. aasta määrustega kuueks aastaks ette: määrustega sätestati 2010. kuni 2015. aastaks aastate kaupa erinevad vee erikasutusõiguse ja kaevandamisõiguse tasumäärad. Oktoobris 2012 muutis Vabariigi Valitsus aga vee-erikasutustasude ja kaevandamistasude määrasid alates 01.04.2013, 01.01.2014 ja 01.01.2015, tõstes neid märkimisväärselt.<sup>13</sup> Riigikohus leidis, et kuna määrad olid 2009. aastal tähtajaliselt fikseeritud kuueks aastaks ette ning valitsus ei näinud oma 2009. aasta määrustes ette tasumäärade muutmise võimalust, siis said isikud loota kehtestatud tasumäärade kehtimajäämisele ajavahemikul 2010–2015.<sup>14</sup>

Tallinna parkimistasu soodusmäära puhul on olukord teistsugune. Seda eelkõige sellepärast, et ühestki Tallinna Linnavolikogu määrusest ei tulenenud, et kesklinna elaniku parkimistasu maksusoodustus püsib (teatud ajavahemiku jooksul) muutumatuna. Lisaks, nagu ma eespool juba selgitasin, ei tunnistanud Tallinna Linnavolikogu alates 01.01.2014 kõiki oma 2013. aasta jooksul väljastatud ning 2014. aastal veel kehtivaid otsuseid soodustingimustel parkimisõiguse kohta kehtetuks ega nõudnud kesklinna elanikelt juurdemaksu, katmaks 2014. a algusest jõustunud parkimistasu soodusmäära tõusu. Nii ei saanud Tallinna Linnavolikogu määrad tekitada ootust, et kõnealune maksusoodustus jääb püsima. Samuti ei rikkunud Tallinna Linnavolikogu nende inimeste õiguspärast ootust, kes on asunud realiseerima oma varasemast regulatsioonist tulenevaid õigusi. Seetõttu ei saa minu hinnangul kõrvutada vaatlusalust Tallinna parkimistasu soodusmäära tõusu kaasust Riigikogu otsusega nr 3-4-1-27-13 lahendatud vee-

<sup>12</sup> Ernits, M. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 152, komm 3.4.3.2. Kättesaadav ka arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>.

<sup>13</sup> Vt RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, pp 1–4.

<sup>14</sup> Vt RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 53.

erikasutustasude ja kaevandamistasude kaasusega ega kanda Riigikohtu otsuses toodud järeldusi üle Tallinna parkimistasu tõusu juhtumile.

Kokkuvõttes leian, et Tallinna Linnavolikogu ei eksinud õiguspärase ootuse põhimõtte vastu, kui ta otsustas tõsta kesklinna elaniku parkimistasu soodusmäära alates 01.01.2014.

Teie tõstatatud küsimuse valguses on asjakohane analüüsida veel seda, kas Tallinna Linnavolikogu on arvestanud kesklinna elaniku parkimistasu soodusmäära tõstmisel nn *vacatio legis*'e põhimõttega. Selle õiguskindluse põhimõtte alaprincipi järgi peab seadusandja jätma regulatsiooni vastuvõtmise ja selle jõustumise vahele mõistliku aja, mille jooksul adreassaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.<sup>15</sup>

Universaalset valemit mõistliku *vacatio legis*'e pikkuse leidmiseks ei ole ning tõenäoliselt ei olegi seda võimalik välja töötada. Siiski annab Riigikohtu praktika juhtnööre, mille abil saab määrata optimaalse *vacatio legis*'e kestuse igaks konkreetseks juhtumiks. Nii on Riigikohus selgitanud, et *vacatio legis*'e mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutumise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadreassaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.<sup>16</sup> Teisisõnu öeldes sõltub Riigikohtu hinnangul mõistliku *vacatio legis*'e pikkus sellest, kuivõrd intensiivne on muudatus isikute jaoks: mida mõjuvam on muudatus, seda pikem peab olema sellega kohanemiseks jääv aeg.<sup>17</sup>

Määrus, millest tulenevalt tõusis alates 01.01.2014 Tallinna kesklinna elaniku parkimistasu soodusmäär, võeti vastu 19.12.2013 alanud Tallinna Linnavolikogu istungil. Nii jäi määruse vastuvõtmise ja jõustumise vahele kümme päeva.

Kuigi üldiselt olen ma seisukohal, et maksumuudatuste<sup>18</sup> puhul ei pruugi kümnepäevane *vacatio legis* piisav olla, siis antud küsimuse kontekstis ei tundu mulle see ajavahemik ebamõistlikult lühike. Põhjus seisneb selles, et esiteks ei tabanud vaidlusalune muudatus kõiki Tallinna kesklinna elanikke just 01.01.2014, sest 2013. aasta jooksul (st nt ka 29.12.2013) väljastatud nn elaniku parkimiskaardid kehtivad oma 12 kuulise kehtivusaja lõpuni. Teiseks olen ma seisukohal, et parkimistasu soodusmäära tõus ei saanud olla kesklinna elanike jaoks ka täiesti ettenägematu või ootamatu: nagu eespool juba märkisin, on parkimistasu soodusmäär püsinud muutumatuna alates 2007. aastast, samas kui elukallidus on nende aastate jooksul tunduvalt tõusnud. Kuigi parkimistasu soodusmäära kolmekordne tõus võib tunduda suurena, on raske samas väita, et 10 eurot kuus parkimise eest kesklinna piirkonnas oleks väga suur hind. Nii leiangi, et vaidlusaluse muudatuse mõju ei pruugi väga intensiivne olla, mis võibki tähendada, et antud juhul ei olnud *vacatio legis* ebapiisav.

Selle tõdemusega lõpetan Teie avalduse menetlemise. Viimaks sooviksin siiski märkida järgnevat.

<sup>15</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26; RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 66; RKPJKo 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 51.

<sup>16</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

<sup>17</sup> Vt ka RKKHo 15.10.2006, nr 3-3-1-33-06, p 18: „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adreassaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks”.

<sup>18</sup> Parkimistasu on üks kohaliku maksu liik.

Hoolimata sellest, et ma ei heitnud Tallinna Linnavolikogule kesklinna elaniku parkimistasu soodusmäära tõstmist ette, soovitan ma Tallinna Linnavolikogul edaspidi teavitada linnaelanike selliste muudatuste tegemise kavatsusest rohkem ette ning jätta muudatuse tegemise ja selle jõustumise vahele enam aega. Leian, et selline linna käitumine oleks linnaelanike suhtes viisakas.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel