



Õiguskantsler

Maardu Linnavolikogu
linnavolikogu@maardu.ee

Teie 10.06.2011 nr

Meie 18.07.2013 nr 6-11/110479/1303230

Märgukiri Raieloa väljastamise tasu

Lugupeetud vallavolikogu esimees

Minule poole pöördus avaldaja, kes kaebas, et Maardu Linnavalitsus nõudis temalt raieloa väljastamise tasu. Nimetatud avalduse alusel otsustasin alustada menetlust Maardu Linnavolikogu 29.03.2011 määruse nr 48 „Raieloa andmise tingimused ja kord Maardu Linnas“ (edaspidi *määrus*) põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.¹

Analüüsinud minule laekunud avaldust ning Maardu Linnavolikogu esimehe ja linnapea vastust minu teabe nõudmisele, asun seisukohale, et

määruse §-s 7 sätestatud raieloa taotleja kohustus maksta haljastuse taastamistasu on vastuolus põhiseaduse §-ga 113.

Seetõttu palun Maardu Linnavolikogul algatada määruse § 7 kehtetuks tunnistamise või muutmise eelnõu, et tagada määruse kooskõla põhiseadusega. Ühtlasi palun muuta või kehtetuks tunnistada määruse §-ga 7 olemuslikult seotud sätted (§ 4 lg 1 punktid 3 ja 6 ning lõiked 2, 5 ja 6, § 8, määruse lisa 1) osas, milles need viitavad §-s 7 sätestatud tasu maksmise kohustusele.

Palun Teil hiljemalt 20.09.2013 teada anda, kas ja kuidas kavatsete minu märgukirja järgida.

Oma seisukohta ja soovitusi põhjendan järgnevalt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

Minu poole pöördunud avaldaja märkis, et kui ta esitas Maardu Linnavalitsusele taotluse raieloa saamiseks, nõudis linnavalitsuse esindaja raieloa väljastamise eest tasu. Avaldaja leidis, et kohalikul omavalitsusel puudub õigus nõuda sellist tasu.

¹ Käesoleva märgukirja koostamisel lähtusin Maardu linna koduleheküljel avalikustatud määruse tekstist, mis on internetis kättesaadaval: http://maardu.kovtp.ee/et/c/document_library/get_file?uuid=c4c02f64-efb3-4460-81fb-c89f176430e8&groupId=723608.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin teabe nõudmisega Maardu Linnavolikogu ja Linnavalitsuse poole.² Maardu Linnavolikogu esimees ja linnapea asusid minule esitatud vastuses³ seisukohale, et määruse §-s 7 sätestatud haljastuse taastamistasu ei ole avalik-õiguslik rahaline kohustus, ning märkisid järgmist.

Raieloa andmisel ei tule isikul tasu maksta mitte haldustoimingu (loa väljastamise) eest, vaid hüvitada likvideeritava haljastuse (raiutava puu) arvestuslik maksumus, mis sõltub igal konkreetsel juhul puu väärtusest. Maardu Linnavolikogu esimehe ja linnapea hinnangul tuleneb õigus kehtestada haljastuse taastamistasu looduskaitseaduse (edaspidi LKS) §-st 45, mis lubab kohalikul omavalitsusel kehtestada tiheasutusalal raieloa andmise tingimused ja korra.

Maardu Linnavolikogu on haljastuse taastamistasu käsitletud teistes kohalikes omavalitsustes kasutusel oleva asendusistutuse kohustuse analoogina, mille mõte on elujõulise haljastuse likvideerimisega avalikule hüvele ehk linnakeskkonnale tekitatud kahju hüvitamine kahju tekitaja poolt. Maardu linnas korraldab asendusistutust haljastuse taastamistasust laekunud tulu arvelt linnavalitsus, kellel on parem ülevaade haljastusvajadustest ja selleks sobivatest kohtadest. Haljastuse taastamistasu on Maardu Linnavolikogu ja Linnavalitsuse hinnangul kooskõlas looduskaitseaduse eesmärkidega ka seetõttu, et suunab isikuid looduskeskkonna säästvamale kasutamisele.

2. Vaidlusalune säte

Määrus sätestab:

„§ 7 Raieloa väljastamise tasu

Raieloa taotleja maksab enne raieloa väljastamist haljastuse taastamistasu, mille arvestamise kord on sätestatud käesoleva korra lisas 1.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusalusaluses asjas on põhiküsimuseks, kas Maardu linn võib nõuda määruse §-s 7 sätestatud haljastuse taastamistasu.

Nimetatud küsimuse lahendamiseks tuleb kontrollida, kas määruse § 7 on kooskõlas põhiseaduse (edaspidi PS) §-ga 113, mis sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohus on PS § 113 osas järjepidevalt rõhutanud: „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.“⁴

Selleks, et tuvastada, kas määruse § 7 riivab PS § 113 kaitseala, on vaja tuvastada, kas haljastuse taastamistasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus. Avalik-õigusliku tasuga PS § 113 tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes. Avalik-õiguslik suhe eeldab, et üks pool on avaliku võimu kandja, s.o täidab avalikke ülesandeid.⁵

² Õiguskantsleri 12.05.2011 kiri nr 6-11/110479/1102447.

³ Maardu Linnavolikogu esimehe ja linnapea 10.06.2011 kiri nr 1-10/17-2 (16.3-6/1584-2).

⁴ Vt nt RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p 20.

⁵ RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 57.

Määruse §-s 7 nimetatu tasu peab maksma isik, kes taotleb Maardu Linnavalitsuselt raieluba (v.a siis, kui esinevad määruse §-s 8 sätestatud asjaolud). Otsuse tegemine küsimuses, kas anda luba tiheasustusalal puu raiumiseks, on kohalikule omavalitsusele seadusega (LKS §-ga 45) antud ülesanne ja seega avalik ülesanne.⁶ Seda kinnitab asjaolu, et kasvava puu ebaseadusliku raie on vastavalt LKS §-le 73 väärtelise karistatav. Järelikult eksisteerib raieloa taotleja ja Maardu Linnavalitsuse vahel avalik-õiguslik suhe ning selle õigussuhte raames nõutav haljastuse taastamistasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 tähenduses.

Riigikohtu praktikast tulenevalt ei oma ka antud juhul tähtsust asjaolu, kas tasu suurus on seotud mõne avalikus-õiguslikus suhtes sooritatava toiminguga. Ehk teisisõnu öeldes ei välista määruse §-s 7 nimetatud tasu kvalifitseerimist avalik-õigusliku tasuna see, et haljastuse taastamistasu aluseks pole raieloa väljastamise kulud ning et tasu määratakse vastavalt raiutava puu hinnangulisele väärtusele. Seda põhjusel, et avalik-õigusliku tasu eesmärk võib olla nii avaliku võimu kandja poolt tehtava konkreetse toiminguga kulutuste hüvitamine kui ka avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamine ilma otsese vastutasuta.⁷

Kuna haljastuse taastamistasu on avalik-õiguslik tasu, mis on kehtestatud kohaliku omavalitsuse määrusega, riivab vaidlusalune säte PS § 113 kaitseala.⁸ Järelikult peab määruse § 7 olema kooskõlas PS §-st 113 tuleneva avalik-õigusliku rahalise kohustuse seadusega sätestamise nõudega.

Riigikohtu seisukoha järgi tähendab eelnimetatud nõue seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse ulatus või selle suuruse määramise tingimused, tasumise või sissenõudmise kord ja muud vastava kohustuse olemuslikud tunnused.⁹ Ka volitusnormile, millega seadusandja annab kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada avalik-õiguslik tasu, kehtivad kõrgendatud määratletuse nõuded: „Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui 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.“¹⁰

Nagu eespool märkisin, asusid Maardu Linnavolikogu esimees ja linnapea seisukohale, et volitus halduse taastamistasu kehtestamiseks tuleneb LKS §-st 45. Järgnevalt analüüsin, kas see seadusesäte annab tõepoolest kohalikule omavalitsusele õiguse avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks.

LKS § 45 sätestab esiteks, et tiheasustusalal asuvaid üksikpuid, välja arvatud kasvavat metsa metsaseaduse tähenduses ja viljapuid, tohib raiuda kohaliku omavalitsuse loa alusel. Teiseks annab LKS § 45 kohalikule omavalitsusele volituse kehtestada raieloa andmise tingimused ja kord.

Seega ei sätesta LKS § 45 ülalkirjeldatud PS § 113 tulenevatele tingimustele vastavat volitusnormi avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks – kõnealune säte ei mainigi võimalust kehtestada haljastuse taastamise vms tasu, rääkimata võimaliku avalik-õigusliku rahalise

⁶ Vt ka RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 53.

⁷ RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p 24.

⁸ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 26; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 29.

⁹ RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

¹⁰ RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19; Vt ka RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41.

kohustuse elementide nagu nt tasu ülem- ja alammäära sätestamisest. Samuti ei anna mõni muu seadus, sh määruse preambulas viidatud kohaliku omavalitsuse seadus, valla- või linnavalitsusele volitust kehtestada sellist avalik-õiguslikku tasu, nagu see on sätestatud vaidlusaluse määruse §-s 7.

Eelnevast lähtudes asun seisukohale, et määruse §-s 7 sätestatud tasu kehtestamiseks puudub PS §-st 113 tulenevatele nõuetele vastav seaduses sätestatud volitusnorm. Järelikult on haljastuse taastamistasu kehtestamine vastuolus PS §-ga 113, mistõttu teengi Maardu Linnavolikogule ettepaneku alkatada määruse § 7 muutmise või kehtetuks tunnistamise eelnõu.

Lisaks määruse §-le 7 käsitletakse raieloa väljastamise tasu ehk haljastuse taastamistasu veel määruse § 4 lõikes 1 punktides 3 ja 6 ning lõigetes 2, 5 ja 6, §-s 8 ja määruse lisas 1. Seetõttu palun muuta ka nimetatud norme osas, milles need viitavad §-s 7 sätestatud tasu maksmise kohustusele.

Ühtlasi tuletan meelde, et palun Teilt hiljemalt 20.09.2013 tagasisidet, kas ja kuidas kavatsete minu märgukirja järgida.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel