



ÕIGUSKANTSLER

## TAOTLUS nr 4

Tallinn

13 jaanuar 2010

**Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ § 11 kehtetuks tunnistamiseks**

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

**tunnistada Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ § 11 kehtetuks.**

Analüüsinud põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määrust nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“, leian, et määruse § 11 on vastuolus põhiseaduse §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 koostoimes § 3 lõikega 1.

### I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Narva Linnavalitsus võttis 04.03.2009 vastu määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ (edaspidi: määrus). Määrus reguleerib veoautode liiklemist piiripunkti sisenemise ootamisel ning täpsustab transiittranspordiplatsi operaatori ülesandeid veoautode järjekorra haldamisel (nn teenused). Määruse § 11 kohaselt tuleb maksta määruses nimetatud transiittranspordiplatsi operaatori poolt täidetavate ülesannete eest 200 krooni koos käibemaksuga iga transpordivahendi eest.

2. Otsustasin omaalgatuslikult kontrollida määruse vastavust seadustele ja põhiseadusele (edaspidi: PS). PS § 142 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse (edaspidi: ÕKS) § 17 alusel esitasin 10.12.2009 Narva Linnavalitsusele ettepaneku nr 7 (lisa 1) vaidlusaluse määruse kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadusega kahekümne päeva jooksul (st hiljemalt 30.12.2009). Ettepanekus asusin seisukohale, et määruse § 11 on vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

3. Narva Linnavalitsus vastas ettepanekule 29.12.2009 kirjaga nr 1.15/5053-2 (lisa 2), milles teatas, et linnavalitsus ei nõustu minu ettepanekuga. Oma vastuses asus Narva Linnavalitsus seisukohale, et minu ettepanekus esitatud õiguslik hinnang vaidlusalusele määrusele põhineb sellel, et määruses kehtestatud reeglid laienevad valdkonnale, mida tähistavad mõisted piirirežiim,

riigipiir ja mis on seaduse kohaselt riigielu küsimused. Määruses nimetatud transiittranspordiplatsi ei saa aga riigipiirina määratleda. Seda põhjusel, et kõnealune plats asub riigipiirist eemal teises Narva linnaosas, Peetri platsil asuvast piiriületuspunktist ca 2 km kaugusel. Transiittranspordiplatsil ei teostata passikontrolli, ei viida läbi tolliprotseduure ning teisi riigipiiri ületamisel teostatavaid toiminguid. Seetõttu ei ole määrus seotud piirirežiimiga riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 8 tähenduses. Transiittranspordiplatsi kasutatakse üksnes transpordivoogude reguleerimiseks, eesmärgiga ennetada transpordivahendite järjekordade ja liiklusummikute teket Narva linna tänavatel, samuti tagamaks liikluskorraldus ja heakord Narva linnas.

4. Samuti viitas Narva Linnavalitsus siseministri poolt loodud töögrupi seisukohtadele, mille kohaselt ei ole Narva linnas väljaspool piiripunkti toimuva liikluse korraldamine ainult riigi ülesandeks ning tekkivad probleemid transpordivahendite järjekordadega vajavad lahendamist koostöös kohaliku omavalitsusega. Nimetatud töögrupi järeldused olid aluseks siseministri poolt valitsuskabineti nõupidamisele esitatud ettepanekutele piiriületusprobleemide lahendamiseks Narva linnas ning halduslepingu sõlmimiseks siseministri ja Narva Linnavalitsuse vahel.

5. Nimetatud halduslepingu järgi korraldab Narva linn väljaspool piiripunkti piiriületuseks linna territooriumile saabunud transpordivahendite järjekorda võtmise ning lahkumise parkimisalalt vastavalt nende saabumise järjekorrale. Sellest tuleneb Narva Linnavalitsuse hinnangul, et nimetatud lepinguga reguleeritakse üksnes funktsioone, mis teostatakse vahetult parkimisplatsi territooriumil. Vaidlusalusest määrusest selgub, et parkimisplatsi operaator koostab transpordivahendite järjekorra nimekirja vabade kohtade puudumisel parkimisplatsil. Nimetatud järjekordsus algab sissesõidust transiittranspordiplatsile ning kulgeb mööda Rahu tänavat ja Tallinna maanteed kuni Narva linna halduspiirini ning sealt edasi. Vastavalt määruse nõuetele koostatud loetelu pannakse üles transiittranspordiplatsi sissesõidu juures asuvalle infotahvlile ning see on vastava sõiduvahendi transiittranspordiplatsile sissesõidu järjekorra aluseks.

6. Seega teostab Narva Linnavalitsus reaalselt kontrolliteenust sõiduvahendite järjekorrast kinnipidamise üle, mis asuvad väljaspool parkimisplatsi territooriumi. Antud ülesanne ei ole Narva Linnavalitsuse seisukoha järgi Siseministeriumiga sõlmitud halduslepingu objektiks.

7. Käesoleva taotluse esitamise hetkeks ei ole Narva Linnavalitsus vaidlusalust määrust muutnud.

## **II VAIDLUSTATUD SÄTE**

8. Vaidlusalune määrus sätestab:

„§ 11. Käesoleva Korraga kehtestatud ja operaatori poolt osutatavad teenused ja funktsioonid kuuluvad tasumisele summas 200 EEK koos käibemaksuga iga transpordivahendi eest, sõltumata selle transpordivahendi platsiterritooriumil oleku ajast ooterežiimis või käesoleva Korra § 4 nimetatud järjekorras.“

### III ÕIGUSKANTLSERI SEISUKOHT

9. Vaidlusaluse määruse §-s 11 sätestatud tasu seadustele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimisel selgitan, kuidas nimetatud tasu riivab põhiõigusi ning seejärel kontrollin riive põhjendatust.

10. Enne põhiõiguste riive analüüsi pean vajalikuks märkida, et kõik piirirežiimi ja riigipiiriga seonduv (sh piiriületus) on oluline riigielu valdkonda kuuluv küsimus.<sup>1</sup> Seda põhjusel, et riigipiir on mõtteline joon maakera pinnal, mis eraldab riigi territooriumi teiste riikide territooriumitest. Seega on riigipiir oluline riigi suveräänsuse element.<sup>2</sup> Üldjuhul määrab riigipiir kindlaks ka Eesti riigiorganite territoriaalse pädevuse. Riigipiiri ületamisel välisriigi suunas lahkub isik Eesti riigiorganite mõjusfäärist ning seetõttu eeldab piirületus reeglina teatud haldustoimingute tegemist.<sup>3</sup> Riigi ülesanne korraldada piiri ületamist ei piirdu aga üksnes piiripunkti territooriumil tehtavate toimingutega, vaid hõlmab muu hulgas isikute ja sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamist.<sup>4</sup>

11. Kuigi kõik riigipiiriga seonduv on riigielu küsimus, ei välista see kohaliku omavalitsuse kaasamist otsustusprotsessi, kuidas sõidukite piiripunkti sisenemine korraldada. Seda põhjusel et vastav korraldus võib oluliselt mõjutada kohaliku elu küsimusi (nt liikluskorraldus linnas). Riigikohus on sedastanud, et kohaliku omavalitsuse kaasamine peab sellisel juhul tagama kohaliku omavalitsuse võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise.<sup>5</sup> Kohaliku omavalitsuse kaasamine ei tähenda aga seda, et piiripunkti sisenemise korraldamine on kohaliku elu küsimus PS § 154 lg 1 tähenduses, mille lahendamisel on kohalikul omavalitsusel enesekorraldusõigus.<sup>6</sup>

#### 3.1 Põhiõiguse riive

12. Vaidlusaluse määruse § 11 kehtestab 200 kroonise tasu transiittranspordiplatsi operaatori poolt täidetavate ülesannete eest. Nimetatud tasu puhul on vaja kontrollida PS § 113 ja § 157 lg 2 kaitseala riivet. PS § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Samuti on kohalikul omavalitsusel PS § 157 lg 2 kohaselt õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi üksnes seaduse alusel. Nende sätete kaitsealas on

<sup>1</sup> Vt ka RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 20.

<sup>2</sup> Vt K. Land jt. Kommentaarid §-le 122. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008. § 122, komm 4, lk 602: „Territoriaalse üksuse tunnustamisel riigina on üks kriteerium teatud kindla territooriumi olemasolu, millel viiakse ellu võimu teatud rahva üle.“

<sup>3</sup> Vastavalt riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 9 lõikele 1 võivad Eestist lahkuvad isikud ja transpordivahendid ületada välispiiri<sup>3</sup> üksnes rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktide kaudu. Piiripunkt on muu hulgas rahvusvaheliseks liikluseks avatud maanteelõigu piiratud ja tähistatud osa, kus toimub piiri- ning muu piiriületamisega seotud kontroll (RiPS § 10 lg 1). Vastavalt RiPS § 11 lõikele 1 kuuluvad välispiiri ületamisel või üle välispiiri toimetamisel piirikontrolli alla kõik isikud, sõidukid, kaubad ja muud materiaalsed väärtused.

<sup>4</sup> Vt RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 21: „Narva Linnavalitsuse 16. aprilli 1999. a määrusega nr 672 kinnitatud "Transiittranspordiplatsi kasutamise eeskirjad" ja selle hilisemad täiendused sisaldavad mitmeid täiendavaid reegleid. Eeskirjad näevad ette mõnele isikutele eesõigused tolli- ja piiripunkti sisenemiseks, eraõigusliku juriidilise isiku töötajatel on õigus korraldada isikute ja sõidukite sisenemist tolli- ja piiripunkti, kusjuures neil on õigus sõidukeid saata tagasi läbipääsuloa ühetunnise kehtivuse aja ületamise eest. Need esmapilgul linnas liiklust korraldavad reeglid laienevad valdkonnale, mida tähistab mõiste piirirežiim. Kõik, mis on seotud piirirežiimiga, on riigielu valdkond, mille reguleerimise Riigipiiri seaduses sisalduv volitusnorm (§ 8 lg 3) annab Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud ametkonna pädevusse. Kuigi linnavalitsuse esindajad kinnitasid, et eeskirjad kehtestati linnavalitsuse ja kohaliku piirivalve omavahelise kokkuleppe alusel, puudub taoliseks kokkuleppeks õiguslik alus.“

<sup>5</sup> RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 25.

<sup>6</sup> Vt RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 22.

kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.<sup>7</sup> Samuti ei oma tähtsust, kas rahalise kohustuste kehtestamisest saadav tulu laekub riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvesse.<sup>8</sup> Ka avaliku võimu volitusi teostavale eraõiguslikule juriidilise isikule makstav tasu võib olla avalik-õiguslik rahaline kohustus.<sup>9</sup> PS § 113 ja § 157 lg 2 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.<sup>10</sup> Eelnevast tuleneb isiku subjektiivne õigus riigi vastu, mida võib nimetada **üldiseks maksupõhiõiguseks**.<sup>11</sup>

13. Üldise maksupõhiõiguse kaitseala riive tuvastamiseks tuleb esmalt välja selgitada, kas määruse §-s 11 sätestatud tasu on avalik-õiguslik tasu PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses. Avalik-õigusliku tasuga PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses on tegemist siis, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes.<sup>12</sup> Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas tasu maksmiseks kohustatud subjekti ja tasu saaja vahel on avalik-õiguslik suhe.

14. Avalik-õiguslikus suhe eeldab, et õigussuhte üks osapooltest on avaliku võimu kandja. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks.<sup>13</sup> Ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 8 lg 1 järgi on haldusorgan muu hulgas eraõiguslik juriidiline isik, kes on halduslepinguga volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid.

15. Määruse § 11 kohaselt tuleb tasu maksta määruks nimetatud transiittranspordiplatsi operaatori poolt täidetavate ülesannete („teenuste ja funktsioonide“) eest. Minule esitatud teabest järeldub, et määruks nimetatud transiittranspordiplatsi operaatoriks, kellele määruse §-s 11 sätestatud tasu maksta tuleb, on AS Transservis-N.<sup>14</sup> Narva Linnavalitsus on halduslepinguga andnud AS-ile Transservis-N ülesande reguleerida piirile suunduvat transpordivoolu ehk teisisõnu korraldada sõidukite (sh veoautode) piiripunkti sisenemist. Narva Linnavalitsus on omakorda saanud ülesande sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamiseks Siseministeeriumiga sõlmitud 27.01.2005 halduslepinguga nr 7.1-14/7 (lisa 3, edaspidi: leping). Lepingu objektiks on Narva linnas paiknevasse Narva 1 piiripunkti suunduvate transpordivahendite liiklemise korraldamine. Käesoleva taotluse esitamise hetkel on leping kehtiv ning seda pole asendatud uue halduslepinguga.<sup>15</sup> Narva Linnavalitsuse ja Siseministeeriumi vaheline haldusleping on sõlmitud riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 8<sup>1</sup> alusel. Lepingu sõlmimise ajal ja kuni 31.12.2009 kehtinud RiPS § 8<sup>1</sup> lg 1 redaktsioon sätestas, et Vabariigi Valitsus võib volitada siseministri sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu asulas paiknevasse

<sup>7</sup> RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20.

<sup>8</sup> Vt V. Olle jt. Kommentaarid §-le 157. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008. § 157, komm 1.4, lk 738.

<sup>9</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17.

<sup>10</sup> RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20.

<sup>11</sup> RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 22; RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 25.

<sup>12</sup> Vrd RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17; RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38; RKTko 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, p 10.

<sup>13</sup> RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.

<sup>14</sup> Vt õiguskantsleri 12.01.2010 Riigikohtule esitatud taotlus nr 1, lisa 2 (Narva Linnavalitsuse 05.11.2009 kiri nr 1.15/439).

<sup>15</sup> Vastavalt 27.12.2006 sõlmitud kokkuleppele lepingu muutmise kohta kehtib leping kuni uue piiriületuspunkti valmimiseni. Samuti kuulub leping lõpetamisele, kui riigieelarvest ei eralda lepingu täitmiseks vajalikke vahendeid (lepingu 27.12.2006 muudetud redaktsioon p 5.2). Samas on Siseministeeriumil õigus muuta punktis 2.1 toodud väljamaksmisele kuuluvat summat arvestades iga-aastase riigieelarvega ministeeriumile eraldatud summasid (lepingu 27.12.2006 muudetud redaktsioon p 2.6). Seega ei kuulu leping lõpetamisele ainuüksi asjaolu tõttu, et Siseministeerium rahastab lepingut väiksema kui lepingu punktis 2.1 sätestatud summaga.

piiripunkti transpordivahendite sisenemise korraldamiseks. Samasisuline volitus siseministrile halduslepingu sõlmimiseks on sätestatud ka alates 01.01.2009 kehtivas RiPS § 8<sup>1</sup> lõikes 4.

16. Eelnevast järeldub, et transiittranspordiplatsi operaatorit (AS-i Transservis-N) on halduslepingutega volitatud täitma avaliku halduse ülesannet. Transiittranspordiplatsi operaatorile on antud ka sõidukiga piiripunkti sisenemise korraldamise ülesandega kaasnevad volitused avaliku võimu teostamiseks. Lepingu p 3.2 sätestab, et Narva linn võimaldab Eestist lahkuvate transpordivahendite sisenemise piiripunkti territooriumile, kui transpordivahend on saanud piirivalvelt või tollilt selleks loa. Kuna lisaks piirivalve või tolli loale on vajab sõiduk piiripunkti sisenemiseks ka seda, et Narva linn võimaldab sõiduki sisenemist piiripunkti, tuleneb lepingu punktist 3.2 Narva linna volitus takistada sõidukite piiripunkti sisenemist ning see volitus on halduslepinguga edasi antud transiittranspordiplatsi operaatorile.

17. Lisaks eespool nimetatud halduslepingutele on transiittranspordiplatsi operaatori võimuvolitused üldisel tasemel reguleeritud Narva Linnavolikogu 21.10.2004 määruses nr 48/41 „Transiittranspordi liiklemise kord Narva linnas“ (edaspidi: kord). Korra p 1 sätestab, et kõigi piiripunkti poole suunduvate sõidukite (sh veoautode) juhid on kohustatud sõitma Narvas aadressil Rahu 4a asuva transiittranspordiplatsi territooriumile, kus kehtestatakse sõidukite edasise sõidu järjekord Narva linna territooriumil. Vastavavalt korra punktile 3 moodustab transiittranspordiplatsi operaator<sup>16</sup> eraldi järjekorra bussidele, veokitele ja sõiduautodele ning kontrollib järjekorrast kinnipidamist. Korra p 4 sätestab, et järjekorranumbri kinnituseks väljastab operaator juhtidele vastava talongi.

18. Vaidlusalune määrus täpsustab transiittranspordiplatsi operaatori ülesandeid ja võimuvolitusi veoautode järjekorra haldamisel (nn teenused). Vaidlusaluse määruse § 1 ja eelnimetatud korra p 1 koostoimest tulenevalt kehtib määrus veoautode juhtide suhtes, kes sõidavad piiripunkti mööda Narva linna territooriumi kooskõlas eelnimetatud korraga ning transiittranspordiplatsi operaatori suhtes, kes tegutseb vastava halduslepingu alusel.<sup>17</sup> Seega kehtib vaidlusalune määrus kõigi veoautode suhtes, kes soovivad siseneda Narva linnas asuvasse piiripunkti.

19. Määruse § 2 kohaselt võtab operaator veoautod transiittranspordiplatsile vastu, kontrollib sõiduvahendite järjekorda ja tagab sellest kinnipidamine ning suunab sõiduvahendeid piiripunkti vastavalt järjekorrale (vt määruse § 2). Täpsemad operaatori ülesanded on sätestatud määruse §-s 3 (nt sõiduvahendite järjekordsuse kontrollimine ja sellest kinnipidamise tagamine, sõiduvahendite ümberpaigaldamist vastavalt platsile saabumise järjekorrale ning sõiduvahendite suunamine piiripunkti vastavalt järjekorrale).<sup>18</sup> Vabade kohtade puudumisel transiittranspordiplatsil toimub veoautode järjekorra kujundamine Narva linna territooriumil piiripunkti suunas (määruse § 4).

<sup>16</sup> Korras nimetatud dispetšer.

<sup>17</sup> Määruse § 1 sätestab: „Käesolev kord kehtib veoautode juhtide suhtes, mis sõidavad piiripunkti mööda Narva linna territooriumi kooskõlas Narva Linnavolikogu 21.10.2004.a. määrusega nr 48/41 kehtestatud Narva linnas transiittranspordi liiklemise korraga, ning transiittranspordi platsi valdaja suhtes (edaspidi nimetatud «operaator»), kes tegutseb vastava halduslepingu alusel.“

<sup>18</sup> Vaidlusaluse määruse § 3 kohaselt osutab operaator ooteajal järgmisi teenuseid:

- 1) sõiduvahendite järjekordsuse kontrollimine ja sellest kinnipidamise tagamine;
- 2) sõiduvahendite ümberpaigaldamist vastavalt platsile saabumise järjekorrale;
- 3) sõiduvahendite suunamine piiripunkti vastavalt järjekorrale;
- 4) sõiduvahendite valvamist (s.h. tehnilised valveseadmed, platsi valgustus pimedal ajal);
- 5) annab juhtidele informatsiooni järjekorra edasiliikumisest ja platsilt väljasõiduks ettevalmistamise ajast;
- 6) annab juhtidele ja sõitjatele õigust tualeti ja puhkeruumi tasuta kasutamiseks;
- 7) platsiterritooriumi koristamist;
- 8) prügi väljavedu.

Sellisel juhul koostab operaator järjekorras olevate autode loetelu, näidates nende registreerimisnumbreid. Veoautode järjekorra loetelu koostamisel kantakse loetellu järjekorras tegelikult olevad ning Eesti-Venemaa piiri ületamiseks vajalikke nõuetekohaseid dokumente omavad sõiduvahendid (määruse § 5).

20. Kuna transiittranspordiplatsi operaatorit (AS-i Transservis-N) on halduslepingutega volitatud täitma avaliku halduse ülesannet ning ta omab volitusi avaliku võimu teostamiseks, on operaator piiripunkti sisenemise korraldamisel avaliku võimu kandja ning haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses. Sõidukiga piiripunkti sisenemine ilma transiittranspordiplatsi operaatori korraldatud järjekorra läbimiseta ei ole võimalik. Seega tekib transiittranspordiplatsi operaatori ning piiripunkti siseneda sooviva veoauto juhi vahel avalik-õiguslik võimusuhe.<sup>19</sup>

21. Eelöeldust tulenevalt sooritab transiittranspordiplatsi määruks nimetatud ülesannete täitmisel (ehk teenuste osutamisel) avalik-õiguslikke toiminguid (nt kujundab veoautode järjekorda, võtab konkreetse veoauto transiittranspordiplatsile vastu või suunab selle piiripunkti). **Nimetatud toiminguid sooritatakse kõigi veoautode suhtes, kes soovivad sõita Narva linnas asuvasse piiripunkti. Tegemist ei ole teenustega, mida võib vabatahtlikult kasutada.** Iga veoauto juht peab määruse § 11 järgi tasuma piiripunkti sisenemise korraldamisel tehtud toimingute eest 200 krooni koos käibemaksuga, sõltumata sellest, kui kaua viibis veoauto transiittranspordiplatsil või määruse §-s 4 nimetatud järjekorras.

22. Riigikohus on asunud seisukohale, et tasu avalik-õigusliku toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest on lõiv PS § 113 tähenduses. Lõivu eesmärk on konkreetse toimingu kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt.<sup>20</sup>

23. Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et määruse §-ga 11 kehtestatud tasu on avalik-õiguslik tasu PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses, kuna seda tuleb maksta avalik-õigusliku toimingute eest, mida sooritatakse piiripunkti sisenemise korraldamisel. Seejuures ei oma tähtsust, et transiittranspordiplatsi operaator osutab määruse kohaselt ka selliseid teenuseid, mis ei ole osa piiripunkti sisenemise korraldamisest kitsas tähenduses, nt annab juhtidele ja sõitjatele võimaluse tualeti ja puhkeruumi kasutamiseks (§ 3 p 6). Määruse §-s 11 sätestatud tasu tuleb maksta täies ulatuses kõigil veoautode juhtidel, kes on piiripunkti sisenemise järjekorras, sõltumata sellest, kas nt kasutatakse tualetti või puhkeruumi.

24. Kõnealuse tasu kvalifitseerimist avalik õigusliku tasuna kinnitab ka asjaolu, et tasu on kindlaksmääratud õigusaktiga<sup>21</sup> ning seda saab nõuda üksnes õigusaktis nimetatud isik<sup>22</sup>. Samuti ei mõjuta tasu lõivuna kvalifitseerimist asjaolu, et lõivustatud toiminguid sooritab selleks Narva Linnavalitsuse poolt halduslepinguga volitatud eraõiguslik juriidiline isik.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Seejuures on asjakohatu Narva Linnavalitsuse väide, et järjekorra korraldamine väljaspool transiittranspordiplatsi (määruse §-d 4 ja 5) ei ole osa piiripunkti sisenemise korraldamisest, mida reguleerib Siseministeeriumiga sõlmitud haldusleping. Seda esiteks põhjusel, et haldusleping ei puuduta ainult transpordivahendite piiripunkti sisenemise korraldust transiittranspordiplatsil vaid kogu Narva linna territooriumil (vt lepingu punktid 1, 3.1, 3.2 ja 3.5). Teiseks põhineb transiittranspordiplatsi operaatori võimalus korraldada veoautode järjekorda väljaspool transiittranspordiplatsi üksnes asjaolul, et ta on avaliku võimu kandja ja haldusorgan, st täidab temale halduslepingutega antud ülesannet korraldada sõidukite piiripunkti sisenemist ning omab eespool nimetatud õigusaktides sätestatud avaliku võimu volitusi. Ükski teine eraisik ei oma volitusi kehtestada järjekord, mille järgi sisenevad veoautod piiripunkti või transiittranspordiplatsile (vrd määruse §-d 4 ja 5, eespool viidatud korra § 1 ja lepingu punktid 3.1 ja 3.2).

<sup>20</sup> RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-2000, p 24.

<sup>21</sup> Vrd RKPJKo 08.10.2007 nr 3-4-1-15-07, p 17; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 25.

<sup>22</sup> Vrd RKTko 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, p 10; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 25.

<sup>23</sup> Vrd RKPJKo 01.06.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38.

25. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et määrus, mis kehtestab avalik-õigusliku tasu, riivab PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tuleneva maksupõhiõiguse kaitseala.<sup>24</sup> Seega riivab vaidlusaluse määruse § 11 üldist maksupõhiõigust.

### 3.2 Riive põhjendatus

26. Tõdemus, et kontrollitav määrus riivab põhiõigusi, ei tähenda veel automaatselt, et see rikub põhiõigusi. Põhiõiguse riive korral tuleb kontrollida riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.

27. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.<sup>25</sup> Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>26</sup> Põhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse nõuet ei saa alahinnata, sest ka põhiseaduse formaalsete nõuete eesmärgiks on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.<sup>27</sup> Kui õigustloov akt on formaalselt põhiseadusega vastuolus, pole materiaalse kooskõla kontrollimine vajalik.<sup>28</sup>

28. Määruse § 11 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel on põhiküsimuseks selle sättega ettenähtud tasu vastavus seadusereservatsiooni põhimõttele. Üldine seadusereservatsioon on sätestatud PS § 3 lõikes 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.<sup>29</sup> Seadusereservatsioon kehtib ka kohaliku omavalitsuse õigusaktide suhtes.<sup>30</sup> PS § 113 ja § 157 lg 2 täpsustavad PS § 3 lõikes 1 sätestatud ja kohustavad muu hulgas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestama seadusega.<sup>31</sup>

29. PS § 3 lõikest 1, §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenev avalik-õigusliku rahalise kohustuse seadusega sätestamise nõue tähendab 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.<sup>32</sup>

30. PS § 3 lg 1, § 113 ja § 157 lg 2 ei välista küll täielikult seda, et avalik-õiguslikku tasu reguleeritakse seadusest alamalseisva õigusaktiga (sh kohaliku omavalitsuse õigusaktiga). See

<sup>24</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 26; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 29.

<sup>25</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7.

<sup>26</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

<sup>27</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

<sup>28</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 23; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 39.

<sup>29</sup> RKÜKo 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>30</sup> RKPJKo 09.02.200, nr 3-4-1-2-00, p 17: „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa "kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt" seab kohalikule omavalitsusele [...] teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määramise osas. Mõiste "seaduste alusel" sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi.“

<sup>31</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 36.

<sup>32</sup> RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

saab aga toimuda ainult piisavalt määratletud seadusandja volituse alusel.<sup>33</sup> *Argumentum e contrario* järeldub sellest, et määrusega ei tohi avalik-õiguslikku tasu kehtestada, kui selleks puudub seaduses sätestatud volitusnorm.

31. Kontrollitava määruse preambula kohaselt on määrus antud vastavalt Narva Linnavolikogu 26.02.2009 otsuse nr 24 „Mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel osutatavate teenuste korraldamise kohta“ punktile 3.1.

**32. Kuna linnavalitsusele võib anda volituse üldise maksupõhiõiguse riiveks ning avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks üksnes piisavalt määratletud seadusesättega, ei saa ka Narva Linnavolikogu otsusest, millele viidatakse määruse preambulas, tuleneda linnavalitsuse volitust avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks.**

33. Sellist volitust ei sätestanud ka määruse andmise hetkel ning kuni 31.12.2009 kehtinud RiPS § 8<sup>1</sup> redaktsioon, mis andis Vabariigi Valitsusele õiguse volitada siseministrit sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu asulas paiknevasse piiripunkti transpordivahendite sisenemise korraldamiseks ning reguleeris halduslepingu täitmise seonduvaid küsimusi. Tasu võtmist haldusevälistelt isikutelt RiPS § 8<sup>1</sup> kuni 31.12.2009 kehtinud redaktsioon ette ei näinud.

34. Riigikogus 26.11.2009 riigipiiri ja politsei seaduse rakendamise seadusega vastu võetud ning 01.01.2009 jõustunud RiPS § 8<sup>1</sup> lg 3 redaktsioon sätestab küll, et sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest piiriületuse ootealal võib võtta tasu. Hetkel kehtiva RiPS § 8<sup>1</sup> lg 3 lause 3 redaktsiooni kohaselt määrab aga tasu suuruse **siseminister** igale piiriületuse ootealale eraldi vastavalt sõidukite piiriületuse ootealal sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest võetava tasu arvestamise metoodikale. Metoodika kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister määrusega. **RiPS § 8<sup>1</sup> lg 3 loob küll aluse kehtestada tasu sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest, kuid selleks on volitatud üksnes siseminister ning mitte valla- või linnavalitsus.** Samuti pole siseminister käesoleva taotluse esitamise hetkel RiPS § 8<sup>1</sup> alusel tasu kehtestanud ning ka majandus- ja kommunikatsiooniminister pole andnud määrust, mis kehtestab maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest võetava tasu arvestamise metoodika. **Ka mõni muu seadus ei sätesta volitust kehtestada valla- või linnavalitsusel sellist avalik-õiguslikku tasu, nagu see on sätestatud vaidlusaluse määruse §-s 11.**

35. Täiendavalt märgin, et vastavalt Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud lepingu punktile 3.3 on Narva linn kohustatud tagama kõigi lepingus nimetatud teenuste (sh transpordivahendite säilimise tagamiseks vajalike meetmete tarvitusele võtmise)<sup>34</sup> **tasuta kättesaadavuse.**

<sup>33</sup> RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19: „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.“ Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41).

<sup>34</sup> Lepingu p 3.1 järgi korraldab Narva linn väljaspool piiripunkti piiriületuseks linna territooriumile saabunud transpordivahendite järjekorda võtmise ning lahkumise parkimise alalt vastavalt nende saabumise järjekorrale. Lepingu p 3.2 järgi võimaldab Narva linn Eestist lahkuvate transpordivahendite sisenemise piiripunkti territooriumile ja Eestisse saabunud transpordivahendite lahkumise piiripunktist Narva linna territooriumile, kui transpordivahend on saanud piirivalvelt või tollilt selleks loa. Erandite tegemine saabumise järjekorrast on reguleeritud lepingu punktis 3.4.



36. Ülaltoodut kokkuvõttes olen seisukohal, et Narva Linnavalitsusel puudub määruse §-s 11 sätestatud tasu kehtestamiseks PS § 3 lõikest 1, §-st 113 ja § 157 lg 2 tulenevatele nõuetele vastav seaduses sätestatud volitusnorm. Samuti ei näe Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud haldusleping ette tasu võtmist piiripunkti suunatavate veoautode juhtidelt – vastupidi: lepingu p 3.3 kohaselt peab Narva linn tagama kogu piiripunkti suunamise teenuse tasuta kättesaadavuse. **Eelnevast lähtudes on veoautode piiripunkti sisenemise korraldamise eest tasu võtmine vastuolus PS 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.**

#### IV KOKKUVÕTE

37. Vaidlusaluse määruse § 11 kehtestab avalik-õigusliku tasu PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses. Linnavalitsus saab aga avalik-õigusliku tasu kehtestada üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seaduses sätestatud volitus. Kuna seadustes puudub volitus määruse §-s 11 sätestatud tasu kehtestamiseks linnavalitsuse poolt, on vaidlusalune määrus vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

38. Ülaltoodud argumentidele tuginedes taotlen Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ § 11 kehtetuks tunnistamist.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Lisad: 1. Õiguskantsleri 10.12.2009 ettepanek nr 7  
 2. Narva Linnavalitsuse 29.12.2009 kiri nr 1.15/5053-2  
 3. Siseministeeriumi ja Narva linna vahel 27.01.2005 sõlmitud haldusleping nr 7.1-14/7  
 4. Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määrus nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“

---

Lisaks eelnevale on Narva linn kohustatud tagama parkimise alal järjekordadest kinnipidamise ja korraldama liiklemise korra linna piirides transpordivahenditele, mis sisenevad piiripunkti (lepingu p 3.5), samuti võtma tarvitusele vajalikud meetmed transpordivahendite säilimise tagamiseks parkimise alal (lepingu p 3.6).