



ÕIGUSKANTSLER

Edgar Savisaar
linnapea
Tallinna Linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Teie 2.02.2011 nr LV-1/249
Õiguskantsler 15.03.2011 nr 7-5/101298/1101296

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks

Austatud Edgar Savisaar

Tänan Teid mulle avaldusaluses asjas antud vastuse eest. Teatan Teile, et analüüsinud kehtiva õiguse valguses mulle avaldusaluses asjas teatavaks saanud asjaolusid nende koostoimes, leian, et

olete avaldusaluses asjas vaide menetlemisel rikkunud maksukorralduse seadust moel, mille tulemusel olete langetanud nii sisuliselt kui ka vormiliselt õigusvastase vaideotsuse ning sellega rikkunud avaldaja põhiõigust heale haldusele.

Teen Teile rikkumise kõrvaldamise eesmärgil ettepaneku avaldaja ees kirjalikult vabandada ning uuendada asjas vaidemenetlus või tagastada avaldajale tema makstud viivistasu.

Lisaks soovitan Teil edaspidi viivistasu maksmise otsuste peale esitatud vaiete menetlemisel järgida menetlustoimingute sooritamisel ja vaideotsuste langetamisel maksukorralduse seadust.

Tuginedes õiguskantsleri seaduse § 35² lõikele 1, palun Teil mulle vastata, kuidas Te mu ettepanekut täitsite, hiljemalt 15.04.2011. a. Sellest, kuidas Te mu soovitusi järgisite, palun Teil mulle teatada hiljemalt 29.04.2011. a, edastades mulle koopiad perioodil 28.03.2011. - 13.04.2011. a Tallinna Transpordiameti langetatud vaideotsustest ja nende tegemise tinginud vaietest.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma võetud seisukohale jõudsin ning miks Teile säärase ettepaneku ja soovitusi esitasin. Selleks kirjeldan Teile kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel esitan Teile oma õigusliku hinnangu (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja sõnul sõitis ta selleks, et minna oma lapsega erakorralise meditsiiniabi vastuvõtule, sõidukiga Hospidali tänavast Ravi tänavale ja parkis sõiduki paremale teeserva. Sinna parkis ta

Õiguskantsleri Kantselei

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

oma sõiduki põhjusel, et seal oli parkimist lubav liikluskorraldusvahend, mille järgi oli lubatud parkida tasuta kaks tundi. Sõidukisse jättis avaldaja parkimiskella, millel näitas ära parkimise algusaja. Kuna küsimus oli lapse tervises, ei pidanud avaldaja võimalikuks ümbruskonnas rohkem ringi vaadata kontrollimaks, kas ümbruskonnas on ka teisi sõiduki parkimist mõjutavaid liikluskorraldusvahendeid. Erakorralise meditsiiniabi vastuvõtult tulles oli aga avaldaja sõiduki aknaklaasi vahele pandud viivistasu otsus. Viivistasu otsuse tegemise aluseks olevate asjaolude kontrollimiseks tutvus avaldaja ümbruskonnaga lähemalt ning avastas, et kaks tundi tasuta parkimist lubava liikluskorraldusvahendi teisel küljel oli teine liikluskorraldusvahend, mis näitas, et tegemist oli tasulise parkimise alaga. See liikluskorraldusvahend oli sissesõidu suunas aga tagurpidi. Avaldaja leidis, et temalt ei saanud eeldada selle kontrollimist, et kui liikluskorraldusvahend lubab parkida tasuta, siis kas selle sama liikluskorraldusvahendi teisele küljele võib olla paigaldatud parkimistasu maksmist nõudev liikluskorraldusvahend. Seetõttu esitas ta viivistasu otsuse peale 21.05.2010. a Tallinna Transpordiametile vaide. Tallinna Transpordiamet vastas 07.06.2010. a avaldaja vaidele teatisega.

2. Kuna avaldajale jäi vaideotsusega tutvudes arusaamatuks, kuidas Tallinna Transpordiamet jõudis vaideotsuses järeldusele, et viivistasu kuulub tasumisele ning miks nõutakse viivistasu maksmist esimeselt sõiduki kasutajalt ning miks seda ei nõuta sõiduki omanikult või teiselt sõiduki kasutajalt, pöördus ta minu poole. Minult taotles avaldaja Tallinna Linnavalitsuse tegevuse põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale vastamise kontrollimist. Võtsin tema avalduse menetlusse ja pöördusin teabe nõudmisega Teie poole.

Palusin Teilt muu hulgas teavet ja selgitusi järgnevas: 1) kas vaide lahendamiseks kontrollisite, kuidas liikluskorraldusvahendid olid paigaldatud ning kui, siis kuidas need liikluskorraldusvahendid olid paigaldatud, kui aga mitte, siis miks ei teostatud paikvaatlust; 2) kas vaide lahendamiseks nõudsite haldusakti andnud haldusorganilt kirjalikke selgitusi viivistasu otsuse koostamise asjaolude täpsustamiseks ning kui mitte, siis miks Te seda ei teinud; 3) kelle Te vaide läbivaatamisse kaasasite; 4) kuidas olid liikluskorraldusvahendid paigutatud; 5) kas keskmise hoolsusega isik oleks pidanud avalduses ja vaites kirjeldatud asjaoludel (Hospidali tänavalt Ravi tänavale sõites lõi liikluskorraldusvahend ühe mulje) astuma lisasamme selgitamiseks välja, kas parkimist reguleerivaid liikluskorraldusvahendeid on veel (teises suunas liigeldes lõi liikluskorraldusvahend teise mulje); 6) miks vaideotsuses ei käsitletud avaldaja välja toodud asjaolusid liikluskorraldusvahendite eksitava paigutuse, erakorralise meditsiiniabi vastuvõtule tõttamise, parkimiskella kasutamise osas, 7) kas ja kuidas kontrolliti vaide lahendamisel teiste sõidukijuhtide peal, kuidas nemad Hospidali tänavalt Ravi tänavale sõites liikluskorraldusvahendeid mõistaks; 8) miks olete pealkirjastanud vaideotsuse sõnaga „teatis“, milline osa vaideotsusest on käsitatav resolutsioonina, milline resolutsiooni põhjendusena; 9) miks on erakorralise meditsiiniabi vastuvõtu juures tasuline parkimisala ning kuidas on sellise ala kehtestamisel arvestatud olukordadega, mil objektiivsetel põhjustel pole sõidukijuhil võimalik keskenduda parkimistasu maksmisele.

3. Vastasite, et liikluskorraldusvahendite õige paigutuse ja korrasoleku tagab käsunduslepingu alusel AS Signaal. Avaldaja Teile esitatud pöördumisest ajendatuna kontrolliti Hospidali tn ja Ravi tn liikluskorraldusvahendite vastavust. Kontrollimisel asuti seisukohale, et liikluskorraldusvahendid on paigaldatud õigesti. Selgitasite, et liiklusregistri andmetel oli avaldaja sõiduki vastutav kasutaja ning teised isikud olid liiklusregistri järgi lihtsalt kasutajad. Märkisite, et avalduse lahendamisel nõuti välja kõik materjalid ning küsiti selgitused viivistasu määramise aluste kohta.

Tõite välja, et sõiduki parkimine on fikseeritud fotodega ning nendelt on nähtav, et sõitnud Hospidali tänavale, pidi sõidukijuht mõistma, et asub tasulise parkimise alas. Selgitasite, et värviliselt fotolt on nähtav, et vahetult sõiduki kõrval asub veel täiendav märgis, mis viitab tasulisele parkimise alale. Nende fotode põhjal järeldasite, et kõnealusel juhul pidi ka alla keskmise hoolsusega juht märkama tasulise parkimise lisateatetahvleid nii sõiduki parkimiskohas kui ka sinna sõites. Teie hinnangul ei saanud avaldaja järeldada, et kohas, kus ta oma sõidukit parkis, on parkimine kaks tundi tasuta, sest tasuta parkimise piirkond asub teisel pool teed ja teises suunas. Väljendasite veendumust, et sõidukist väljudes ja sõiduki juhpoolset ust sulgedes pidi avaldaja märkama sõiduki kõrval asetsevat tasulise parkimise tähist „kesklinn“ ja tariife. Järeldasite, et kuna pea kõik teised sõidukijuhid on oma sõiduki parkimise eest tasunud parkimistasu, on kõnealused liikluskorraldusvahendid sõidukijuhtidele mõistetavad.

Puutuvalt avaldajale vaideotsuses antud soovitusse pöörduda täiendava teabe saamiseks AS-i Ühisteenused poole, põhjendasite, et AS Ühisteenused poole pöördudes saab isik kõige kiiremini ja vahetumalt teavet viivistasu määramise asjaolude kohta ning näha fotosid.

Teatasite mulle, et erakorralise meditsiini vastuvõttu pöördumise tarbeks on loodud eraldi parkimiskohad, mille kasutamine on kaks tundi tasuta, kui parkimise algusaeg on fikseeritud parkimiskellal. Selgitasite, et avaldaja oma sõidukit erakorralise meditsiini vastuvõttu pöördumise tarbeks loodud parkimiskohta ei parkinud.

Esitatud põhjendustel asusite seisukohale, et avaldajale määrati viivistasu õiguslikul alusel.

II Õiguslik hinnang

4. Küsimus on, kas Te olete avaldaja vaide lahendamisel järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Leian, et sellele küsimusele vastamiseks tuleb mul esmalt selgitada avaldusluse asja seost põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga (p 5). Seejärel on mul tarvis kirjeldada vaidemenetluse olemust (p 6) ning avalduslusesse asja puutuvast vaidemenetluse reegleid (p-d 7–17). Alles pärast kõnealust tegevust saan võtta seisukoha avaldusluses asjas (p-d 18–29).

Seos põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga

5. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 14 sätestab põhiõiguse korraldusele ja menetlusele, mis seab avalikule võimule muu hulgas nõude kehtestada haldusmenetluse reeglid.¹ PS §-st 14 tuleneb ka igäühe õigus heale haldusele.² Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses leidnud, et avalikule võimule tuleb seepärast PS §-st 14 kohustus kehtestada sellised haldusmenetluse reeglid, mis tagaksid isiku õiguse heale haldusele. Isiku põhiõiguse heale haldusele tagab Riigikohtu hinnangul haldusmenetluse seadus.³ Arusaadavalt ei piirdu isiku põhiõiguse heale haldusele tagamine üksnes haldusmenetluse seaduse kehtestamisega. Selleks, et isikule oleks põhiõigus heale haldusele tegelikult tagatud, tuleb avalikul võimul haldusmenetluse seadust rakendada selle seaduse mõtet ja sätteid järgivalt. Teisisõnu peab haldusmenetluse seaduse rakendaja asjade menetlemisel juhinduma PS §-s 14 sätestatud põhiõigusest heale haldusele. Vastasel juhul oleks selle põhiõiguse isikule tagamine näilik.

¹ RKPJKo 17.02.2003. a, nr 3-4-1-1-03, p 12.

² RKPJKo 17.02.2003. a, nr 3-4-1-1-03, p 16.

³ RKPJKo 17.02.2003. a, nr 3-4-1-1-03, p 17.

Vaidemenetlus

6. Nagu öeldud, tagab Riigikohtu hinnangul isiku põhiõiguse heale haldusele haldusmenetluse seadus. Seega tuleb asuda seisukohale, et iga haldusmenetluse seaduses sätestatud menetlusreegel on suunatud selle põhiõiguse tagamisele. Nii on see ka haldusmenetluse seaduse 5. peatükis sätestatud vaidemenetluse reeglistiku puhul. Mis puutub vaidemenetluse olemusse, siis vaidemenetlus on vaidlustamistähtaegadega piiratud õiguskaitsemenetlus, milles haldusorgan toimib sisuliselt pea samamoodi nagu halduskohus.⁴ Täpsemalt on tegemist alternatiivse haldusõigussuhtest tekkinud vaidluste lahendamise korraga.⁵ Selle üheks eesmärgiks on anda isikule võimalus kaitsta oma õigusi võimalikult lihtsas, kiires ja odavas menetluses, kus ta saab oma õigusi kaitsta ka eriteadmiste ja kogemusteta ning õigusabi kasutamata.⁶

7. Liiklusseaduse (edaspidi LS) § 50³ lg 2 sätestab, et kui mootorsõiduki omanik või kasutaja leiab, et viivistasu otsusega on rikutud tema õigusi, võib ta pöörduda vaidega valla- või linnavalitsusse või esitada halduskohtule kaebuse. Vaidemenetlust liiklusseadus peale valla- või linnavalitsusele vaide läbivaatamise pädevuse andmise rohkem ei reguleeri. Nähtuvalt kohalike maksude seaduse § 16 lg 1 lausest 3, mille järgi rakendatakse vaide menetlemisel maksukorralduse seaduse 14. peatükis sätestatud, kohaldub LS § 50³ lõike 2 alusel esitatud vaide läbivaatamisele maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) 14. peatükk.⁷

8. Maksukorralduse seadus on võrreldes haldusmenetluse seadusega (edaspidi HMS) eriseadus. See selgub nii MKS §-st 45, mille järgi kohaldatakse maksumenetluses haldusmenetluse seaduses sätestatud, kui maksukorralduse seaduses, maksuseaduses või tollieeskirjades ei ole ette nähtud teisiti, kui ka Riigikohtu praktikast.⁸ Seejuures on Riigikohus leidnud järgnevat: „Haldusmenetluse seadus on haldusorganite tegevust reguleeriv üldseadus. HMS § 112 lg 2 sätestab, et eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse käesolevat seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Sellest sättest ei tulene, et Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks mingis konkreetsetes valdkonnas peaks eriseaduses sisalduma viitenorm. Selleks, et erivaldkonnas toimuvat haldusmenetlust saaks käsitada HMS § 112 lg-s 2 nimetatud "eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena", peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav Haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule Haldusmenetluse seadusega võrreldava menetlusliku õiguskaitse. Selliseks haldusmenetlust reguleerivaks eriseaduseks on näiteks Maksukorralduse seadus. Seega, kui konkreetsetes valdkonnas toimuv haldusmenetlus on vaid osaliselt reguleeritud eriseadusega, ei ole Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks nõutav eriseaduses sisalduv viitenorm.“⁹ Seega võib väita, et maksukorralduse seadus vastab sarnaselt haldusmenetluse seadusega PS §-le 14, sh vaidemenetlust puudutav osa. Seda enam, et valdavas osas maksukorralduse seaduse ja haldusmenetluse seaduse vastavad sätted

⁴ RKHKo 28.04.2009. a, nr 3-3-1-30-09, p 14.

⁵ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri nr 456 SE, seisuga 15.06.2000. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁶ RKHKo 16.03.2005. a, nr 3-3-1-93-04, p 14.

⁷ RKPJKo 18.11.2004. a, nr 3-4-1-14-04, p 23: „Parkimismaksumenetluses tehtud viivistasu otsuse vaidlustamiseks on isikul vastavalt Liiklusseaduse § 50³ lõikele 2 õigus pöörduda vaidega valla- või linnavalitsusse või esitada halduskohtule kaebus. Vastavalt Kohalike maksude seaduse § 16 lõike 1 kolmandale lausele rakendatakse vaide menetlemisel Maksukorralduse seaduse 14. peatükis sätestatud. Vaide või kaebuse rahuldamise aluseks on eeskätt asjaolu, et vaide või kaebuse esitanud isikul oli parkimise õigus tegelikult tekkinud.“

⁸ RKHKo 09.12.2009. a, nr 3-3-3-67-09, p 11; RKHKo 22.10.2009. a, nr 3-3-1-58-09, p-d 13 ja 16; RKHKo 25.09.2008. a, nr 3-3-1-43-08, p 14; RKHKo 10.04.2008. a, nr 3-3-1-3-08, p 15; RKHKo 06.06.2007. a, nr 3-3-1-25-07, p 15; RKHKo 14.11.2007. a, nr 3-3-1-47-07, p-d 14 ja 15; RKHKo 18.10.2006. a, nr 3-3-1-38-06, p 8.

⁹ RKHKm 04.04.2003. a, nr 3-3-1-32-03, p 12.

on oma sisult kattuvad ning osas, milles maksukorralduse seadus vaidemenetlust ei reguleeri, kohaldub haldusmenetluse seadus.

9. Vastavalt MKS § 137 lõikele 1 võib vaide esitada maksukohustuslane või muu menetlusosaline, kes leiab, et maksuteate, maksuotsuse, vastutusotsuse, korralduse või muu maksuhalduri haldusaktiga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega tunnustab maksukorralduse seadus isiku õigust esitada enda õiguste kaitseks haldusorganile vaie. Sellele õigusele vastab vaiet läbivaatava haldusorgani kohustus kontrollida maksukorralduse seaduses sätestatud korras, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud.¹⁰ Kui vaiet läbivaatav haldusorgan seda kohustust ei täida, rikub ta isiku põhiõigust seadusega sätestatud menetlusele ning hea halduse tava.¹¹

10. Vaidemenetlus võib üldjuhul kesta kuni 30 päeva (MKS § 147 lg 3). Selle tähtaja jooksul tuleb vaiet läbivaataval haldusorganil vastavalt MKS § 147 lõikele 1 kontrollida haldusakti andmise **õiguspärasust ja otstarbekust**. Et see võimalik oleks, on vaiet läbivaataval haldusorganil tulenevalt MKS § 147 lg 2 punktidest 1–7 õigus vajaduse korral nõuda asjaomaselt haldusorganilt välja haldusakti kohta käivad dokumendid, teostada vajaduse korral paikvaatlust,¹² kaasata vajaduse korral ekspert või spetsialist, nõuda vajaduse korral kirjalikke selgitusi haldusakti andnud haldusorganilt ning **kuulata ära** asjast huvitatud isikute seletused, lahendada haldusakti täitmise peatamise küsimusi, sooritada muid seadusega sätestatud toiminguid.¹³ Samuti tuleb vaiet läbivaataval haldusorganil tulenevalt MKS §-s 11 sätestatud uurimispõhimõttest¹⁴ vajadusel koguda ja hinnata uusi tõendeid.

Eespool toodust nähtub, et osade menetlustoimingute puhul on vaiet läbivaataval haldusorganil tulenevalt MKS § 147 lõikest 2 kaalutusõigus, millised menetlustoimingud on tal vaide õigeks ja õiglaseks lahendamiseks vajalik sooritada. See tähendab, et vaiet läbi vaatav haldusorgan otsustab lähtuvalt vaidlusalusest asjast, milliseid MKS § 147 lg 2 p-des 1-4 menetlustoiminguid konkreetse vaide õigeks ja õiglaseks lahendamiseks sooritada. Teistel juhtudel ei anna aga maksukorralduse seadus vaiet läbivaatavale haldusorganile kaalutusõigust, kas menetlustoiming sooritada (MKS § 147 lg 2 p-d 5 ja 6). See tähendab, et seadusandja on vaiet läbivaatava haldusorgani eest ära otsustanud, et vastava menetlustoimingu sooritamine on vaide õigeks ja õiglaseks lahendamiseks vajalik. Seejuures on oluline märkida, et mõningatel juhtudel võib vaiet läbivaatava haldusorgani kaalutusõigus MKS § 147 lg 2 rakendamisel olla vähendatud nullini. See on siis nii, kui õige ja õiglase vaideotsuse lahendamiseks on kindla menetlustoimingu sooritamine vältimatu.

¹⁰ RKHKm 09.05.2008. a, nr 3-3-1-22-08, p 13.

¹¹ RKHKm 09.05.2008. a, nr 3-3-1-22-08, p 13.

¹² Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) § 290 järgi on vaatlus (HMS § 38 lg 2 mõttes paikvaatlus) igasugune vahetu andmete kogumine asjaolu olemasolu või olemuse kohta kohtu poolt, muu hulgas paikkonna või sündmuskoha vaatlemine. TsMS § 291 lg 5 sätestab, et vaatlusel kirjeldatakse eset, paikkonda või sündmuskoha üksikasjalikult ning vajaduse ja võimaluse korral pildistatakse või salvestatakse selle olulised omadused muul viisil. Vaatluse korraldamine protokollitakse, protokoll kantakse ka vaatlusel tehtud menetlusosaliste märkused. Vt ka RKTko 21.05.2008. a, nr 3-2-1-41-08, p 16: „Vaatlust korraldaval kohtunikul on suur diskretsioonivoli, otsustamaks, mida konkreetselt protokollida. Mida vähem on protokollis märgitud, seda vähem informatsiooni see edastab ja seda väiksem on selle tõendiväärtus. Vaatlusprotokoll mõte on kajastada kirjelduse kaudu esmajoones kohtu poolt vahetult tajutud asjaolusid.“

¹³ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri nr 456 SE, seisuga 15.06.2000. a., kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>: „Vaiet läbivaatav haldusorgan valmistab asja läbivaatamise ette selliselt, et vaiet oleks võimalik sisuliselt ja objektiivselt lahendada. Selleks nõuab ta vajadusel asjaomaselt haldusorganilt välja haldusakti käsitlevad dokumendid, teostab paikvaatlust, kasutab eksperti, nõuab kirjalikke selgitusi haldusakti andnud haldusorganilt, kuulab ära asjast huvitatud isikute seletused.“

¹⁴ RKHko 16.03.2005. a, nr 3-3-1-93-04, p 14.

11. MKS § 147 lg 2 punktist 5 selgub, et vaiet läbivaatav haldusorgan peab vaide õigeks ja õiglaselt lahendamiseks tagama isikule õiguse olla ära kuulatud. Seda peab vaiet läbivaatav haldusorgan tegema MKS §-s 13 sätestatud moel.¹⁵ MKS § 13 lg 1 sätestab, et maksukohustuslasel on õigus **enne** tema õigusi puudutava **haldusakti andmist** esitada maksuhaldurile oma arvamus või vastuväited. Selleks, et isik saaks oma õigust olla ära kuulatud tõhusalt realiseerida, peab vaiet läbivaatav haldusorgan isikule piisavalt täpselt selgitama, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning vaiet läbivaatav haldusorgan peab isikule andma võimaluse esitada haldusakti andmise menetluses, milleks on vaieldamatult ka vaidemenetlus,¹⁶ haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid.¹⁷ See tähendab, et isikule tuleb anda võimalus olla ära kuulatud enne vaideotsuse langetamist ning vaide esitamist ennast ei saa pidada ärakuulamiseks. Märkida tuleb sedagi, et ärakuulamise eelduseks on see, et isik teaks, millise sisuga otsustus võidakse tema suhtes haldusorganile teadaolevate asjaolude pinnalt teha.¹⁸

12. Pärast vajalike ja kohustuslike menetlustoimingute sooritamist tuleb vaiet läbivaataval haldusorganil langetada sisuline otsus. MKS § 148 lg 1 punktide 1–5 järgi on haldusorganil vaiet sisuliselt lahendades õigus vaideotsusega 1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed, 2) anda haldusakt, sooritada toiming või teha asjas uus sisuline otsus, 3) teha haldusakti andnud haldusorganile ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uuesti otsustamiseks, 4) taastada toimingu tegemisele eelnenud olukord või teha see ülesandeks toimingu sooritanud haldusorganile, 5) jätta vaie rahuldamata. Seega peab vaiet läbivaatav haldusorgan otsustama, kas vaie rahuldada või seda mitte teha.¹⁹

13. Kui haldusorgan on vaide läbi vaadanud ja otsustanud, kuidas seda õigelt ja õiglaselt lahendada, tuleb tal oma haldusotsustusele anda õige, s.t haldusaktile esitatud nõuetele vastav, sh MKS §-s 149 sätestatud, vorm. Nii tuleb MKS § 149 lg 1 lause 1 järgi vaideotsusele anda kirjalik vorm ja selles tuleb märkida ka resolutsioon vaide lahendamise kohta, MKS § 149 lg 3 järgi²⁰ ja tulenevalt sellest, et vaideotsuse näol on tegemist HMS § 51 lg 1 tähenduses haldusaktiga, tuleb vaideotsuse tegemisel vaide läbi vaadanud haldusorganil täita põhjendamiskohustust.²¹ Ka tuleb johtuvalt MKS § 149 lõikest 3 siis, kui haldusorgan jätab vaide rahuldamata, vaideotsusesse märkida selgitus halduskohtule kaebuse esitamise kohta. Järgnevalt käsitlen kõnealuseid nõudeid eraldi.

14. Esiteks, mis puutub vaideotsuse resolutsiooni, siis peab lähtuvalt õigusselguse põhimõttest ja HMS § 55 lõikest 1, mille järgi haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav, resolutsioon ehk vaide lahendanud haldusorgani konkreetse asjas langetatud otsustus tulema vaideotsusest eraldi sõnaselgelt välja.²² Vaid nii on üheselt eristatav vaideotsuse kui haldusakti resolutsioon ja põhjendus.²³

¹⁵ Vt isiku ära kuulamata jätmise tagajärgede kohta nt RKHKo 22.10.2009. a, nr 3-3-1-58-09, p 16; vt ärakuulamise osas ka E. Vene. Toimingud vaide läbivaatamisel. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 420.

¹⁶ RKHKo 28.04.2009. a, nr 3-3-1-30-09, p 15: „Kuna vaideotsus on haldusakt, siis laienevad sellele üldised haldusakti vorminõuded, sh haldusakti motiveerimise nõue.“

¹⁷ RKHKo 10.12.2010. a, nr 3-3-1-72-10, p 17.

¹⁸ RKHKo 14.01.2004. a, nr 3-3-1-82-03, p 17.

¹⁹ E. Vene. Vaideotsuse liigid. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 422.

²⁰ MKS § 149 lg 3 sätestab järgnevat: „Vaide rahuldamata jätmise korral peab vaideotsus lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud nõuetele olema põhjendatud ja sisaldama selgitust edasikaebamise korra kohta.“

²¹ RKHKo 28.04.2009. a, nr 3-3-1-30-09, p 15.

²² RKHKo 05.11.2008. a, nr 3-3-1-49-08, p 9.

²³ RKHKo 05.11.2008. a, nr 3-3-1-49-08, p 9.

15. Teiseks, minnes vaideotsuse põhjendamise kohustuse juurde,²⁴ siis Riigikohtu hinnangul tuleb vaiet läbivaataval haldusorganil seda nõuet täites põhjendada, miks ta leiab, et haldusakt on õiguspärane või õigusvastane ning kas tegemist on sellise õigusvastasusega, mis tingib haldusakti kehtetuks tunnistamise.²⁵ Asjaomases põhjenduses tuleb välja tuua õiguslikud ja faktilised asjaolud, millest vaide lahendanud haldusorgan oma otsuse tegemisel lähtus.²⁶

16. Kolmandaks, puutuvalt vaideotsuses halduskohtule kaebuse esitamise kohta käiva selgituse andmisesse, tuleb märkida, et tulenevalt nii haldusmenetluse üldpõhimõtetest kui ka PS §-st 15 on haldusaktis, sh vaideotsuses, vaidlustamisviite märkimine üldine nõue.²⁷ Kuna vaidemenetluse üheks eesmärgiks on anda isikule võimalus kaitsta oma õigusi ka eriteadmiste ja kogemusteta ning õigusabi kasutamata, tuleb vaidlustamisviites isikule PS §-s 15 sätestatud kohtukaebeõiguse tegelikult tagamiseks vaide lahendanud haldusorganil märkida a) millise halduskohtu poole isik võib vaidlusaluse haldusakti või vaideotsuse vaidlustamiseks pöörduda, b) millistest sätetest isik peab konkreetsel juhul halduskohtu poole pöördumisel juhinduma, c) millise tähtaja jooksul tuleb isikul halduskohtule kaebus esitada, d) millised tagajärjed on sellel, kui isik esitab halduskohtule kaebuse hilinemisega.²⁸

17. Kokkuvõttes leian, et eelkirjeldatud menetlusnõuete järgimine peab tagama, et konkreetsel juhul langetatud vaideotsus tagaks PS §-s 14 sätestatud igäühe õiguse heale haldusele ning vaidluse tekitanud asjas langetaks haldusorgan õige ja õiglase vaideotsuse.

Hinnang avaldusaluses asjas

18. Järgnevalt võtan seisukoha, kas vaidemenetluses rikkus Tallinna Transpordiamet põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Selleks hindan eespool kirjeldatud kehtiva õiguse valguses avaldaja vaiet ja selle suhtes tehtud vaideotsust nende koostoides. Seisukohta küsimuses, kas kõnealusel juhul oli Tallinna linn paigaldanud liikluskorraldusvahendid õiguspäraselt, ma ei võta. Seda põhjusel, et avaldaja on selle küsimuse selgelt tõstatanud seoses tema suhtes tehtud viivistasu otsusega, mille õiguspärasuse kontrolli on ta Tallinna Transpordiametilt taotlenud. Seega on sellele küsimusele vastuse andmine hõlmatud esimesele küsimusele vastamisega.

19. Avaldaja esitas 21.05.2010. a Tallinna Transpordiametile järgneva sisuga vaide:

„Tere! Sõitsime sisse Hospidali tänavast Ravi tänava poole ja parkisime auto paremale poole teeserva. Ainuke parkimismärk, mis sissesõidetud aias väljas oli näitas tasuta parkimist 2 tundi, mistõttu panin välja parkimise kella ajaga 15:05 ning läksin lapsega erakorralise meditsiini vastuvõtule. Hilisemal vaatlusel selgus, et tegemist oli tasulise parkimise alaga kuid tsooni sisse sõites tasulisele parkimisele suunav märk oli sissesõidu suunas tagurpidi, mistõttu ei saanud ma eeldada, et tegemist on tasulise parkimise alaga. Olen alati väga korrektselt jälginud parkimiskorraldusi suunavaid märke ning tasulises parkimise tsoonis ei ole kunagi jätnud selle eest

²⁴ Vt põhjendamiskohustuse eesmärkide jms kohta N. Parrest. Põhjendamine. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk-d 299 jj.

²⁵ RKHKo 28.04.2009. a, nr 3-3-1-30-09, p 15.

²⁶ E. Vene. Vaideotsuse vorm. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 424.

²⁷ RKHKm 09.05.2007. a, nr 3-3-1-23-07, p 13.

²⁸ E. Vene. Vaideotsuse vorm. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 424, vt ka N. Parrest. Vaidlustamisviide. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk-d 297 ja 298.

maksmata - seda võib järeldada kuna eelnevalt ei ole mulle ühtegi trahvi välja kirjutatud. Palun tühistada minu viivistasu otsus nr [...].“

20. Esitatud vaidest selgub, et avaldajat ajendas vait esitama asjaolu, et ta ei näinud liikluskorraldusvahendi paiknemise tõttu Hospidali tänavalt Ravi tänavale sõites liikluskorraldusvahendit, mis oleks andnud talle teada, et tegemist on tasulise parkimise alaga (objektiivne põhjus). Lisaks ei olnud avaldaja sõnul tal pärast sõiduki parkimist võimalik välja selgitada, milline liikluskorraldusvahend parkimist Ravi tänaval reguleerib, sest tal oli vaja oma laps toimetada erakorralise meditsiiniabi vastuvõtule (subjektiivne põhjus). Seejuures avaldaja mõõnis, et hiljem, tutvunud Ravi tänaval parkimist reguleerivate liikluskorraldusvahenditega, mõistis ta, et tegemist oli tasulise parkimise alaga. Teisisõnu ei esitanud avaldaja vait teadmises, et ta oli sõiduki parkinud tasuta parkimisalale.

21. Nähtuvalt avaldaja vaidest vajasid vaide lahendamisel, s.t viivistasu õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimisel, vastust järgnevad küsimused: a) kus avaldaja parkis, kuidas paiknesid liikluskorraldusvahendid Ravi tänaval ning kas Hospidali tänavalt Ravi tänavale sõites nii nagu avaldaja, võis liikluskorraldusvahendite põhjal teha järelduse, et tegemist on tasuta parkimisalaga (viivistasu õiguspärasuse küsimus); b) kas avaldaja toimetas oma lapse erakorralise meditsiiniabi vastuvõtule (viivistasu otstarbekuse küsimus); c) kas avaldajale oli õiglase ette heita seda, et oma last erakorralise meditsiiniabi vastuvõttu toimetades oli ta parkimisreeglite väljaselgitamisel olnud tavapärasest hooletum (viivistasu otstarbekuse küsimus).

22. Loetletud küsimustele vastamiseks oli vaide õige ja õiglase lahendamise huvides vait lahendaval haldusorganil ehk Tallinna Transpordiametil muu hulgas tarvis sooritada järgnevaid menetlustoiminguid: a) nõudma MKS § 147 lg 2 punktile 1 tuginedes AS-lt Ühisteenused välja haldusakti kohta käivad dokumendid, b) vastavalt MKS § 147 lg 2 punktile 2 teostama paikvaatluse, et selgitada välja, kus avaldaja parkis, kuidas paiknesid liikluskorraldusvahendid Ravi ja Hospidali tänaval ning kas Hospidali tänavalt Ravi tänavale sõites nii nagu avaldaja seda tegi, võis talle liikluskorraldusvahendite põhjal jääda mulje, et tegemist on tasuta parkimisalaga;²⁹ c) paluma MKS § 147 lg 5 alusel avaldajalt tõendit, millest nähtuks, kas avaldaja toimetas oma lapse erakorralise meditsiiniabi vastuvõtule; d) tulenevalt MKS § 147 lg 2 punktist 5 kuulata avaldaja MKS § 13 lõikes 1 sätestatud moel ära.

23. Nähtuvalt eespool esitatud mulle teatavaks saanud asjaolude ja menetluse käigu kirjeldusest, ei kuulanud Tallinna Transpordiamet 21.05.2010. a avaldaja AS Ühisteenused koostatud viivistasu maksmise otsuse peale esitatud vaide menetlemisel avaldajat ära ega palunud avaldajal oma väiteid kuidagi ka tõendada. Mis puutub ülejäänud kõnealuses vaidemenetluses sooritatud menetlustoimingutesse, siis avaldusalusel asjas Tallinna Transpordiameti 07.06.2010. a langetatud vaideotsuse ning Teie mulle antud selgituste põhjal on mul kujunenud sügav kahtlus, kas Tallinna Transpordiamet avaldaja vaide õigeks ja õiglaseks lahendamiseks sooritaski vajalikke menetlustoiminguid. Nimelt on esiteks selgusetu, kas Tallinna Transpordiamet korraldas vaites nimetatud asjaoludes kinnituse saamiseks või nende ümberlükkamiseks vaatluse, et teada saada,

²⁹ Avaldaja ja Teie esitatud pildimaterjali põhjal kahtlen, kas avaldaja parkis ikka Ravi tänaval. Mulle tundub, et avaldaja parkis hoopiski Hospidali tänaval ja seda kohas, kus parkida ei võinudki. Vt vastaval juhul viivistasu nõudmise keelu kohta RKHKo 30.11.2006. a, nr 3-3-1-66-06, p 17: „Viivistasu kuulub tasumisele juhul, kui isik ei täida parkimistasu maksmise kohustust. Kehtiv õiguskord ei näe ette võimalust määrata viivistasu isikule, kellel ei lasu parkimistasu maksmise kohustust. Liiklusseaduse § 50² lg 1 kohaselt määratakse viivistasu juhul, kui parkimistasu on maksmata, tasuta parkimisaega on ületatud, tasulise parkimise õigust tõendav dokument ei ole nõuetekohaselt täidetud või tasulise parkimise õigust tõendav dokument ei ole nõuetekohaselt sõidukile paigaldatud. Loetletud alused on viivistasu määramiseks ammendavad. Osundatud sätet ei saa tõlgendada viisil, et isikule saab viivistasu määrata ka siis, kui parkimine on keelatud.“

kus avaldaja parkis ning milliste liikluskorraldusvahendite järgi pidanuks avaldaja oma käitumist reguleerima. Selgus puudub nimetatud küsimuses seetõttu, et puudub protokoll, millest nähtuks, et vaatlus enne vaide lahendamist korraldati. Teiseks ei selgu minu käsutuses olevast teabest, et Tallinna Transpordiamet oleks välja selgitanud, kas avaldaja toimetas oma lapse erakorralise meditsiiniabi vastuvõtule, ning võtnud seisukoha, kas avaldajale sai ette heita, et oma last erakorralise meditsiiniabi vastuvõttu toimetades hindas ta liikluskorraldusvahendeid valesti. Teisisõnu ei viita avaldusalusel asjas miski sellele, et Tallinna Transpordiamet oleks avaldaja vaide õigeks ja õiglaseks lahendamiseks selgitanud asjas välja vajalikud objektiivsed ja subjektiivsed asjaolud. Seejuures pean vajalikuks selgitada, et kuigi viivistasu otsust tehes ei pea haldusorgan välja selgitama, millistel subjektiivsetel asjaoludel isik parkimistasu maksmata jättis, ning andma neile asjaoludele hinnangut, siis vaiet lahendades tuleb haldusorganil kontrollida lisaks viivistasu õiguspärasusele ka viivistasu otstarbekust, mis tähendab seisukohavõttu ka neis küsimustes.³⁰ Vastasel juhul on haldusorganil väga raske saavutada, et tema kehtestatud haldusakt oleks õige ja õiglane ehk vastaks PS §-st 14 tulenevatele nõuetele. Teisisõnu leian, et massmenetluses antud haldusaktide PS §-le 14 vastavust on haldusorganil võimalik saavutada vaidemenetluse kaudu, kui haldusorganisiselt hinnatakse erakorralisi asjaolusid, millele tuginedes on haldusakti adressaat leidnud, et haldusakt pole õige ja õiglane, ning võetakse seisukoht haldusakti otstarbekuse küsimuses.³¹

24. Kahtlusest, et Tallinna Transpordiamet lahendas avaldaja vaide n-ö pimesi, jättes menetlustoimingute sooritamise vajaduse üle otsustamisel kasutamata talle MKS § 147 lõikega 2 ja §-ga 11 antud kaalutlusõiguse, ning sellest, et avaldajat ei kuulunud Tallinna Transpordiamet vaide menetlemisel ära, leian, et Tallinna Transpordiamet pole avaldaja vaiet menetlenud õigelt ja õiglaselt. Kuna avaldaja vaide lahendamise menetlemisel on Tallinna Transpordiamet teinud olulisi menetlusvigu, olen seisukohal, et sellise menetluse tulemusel langetatud vaideotsus ehk haldusakt ilmselt pole ka oma sisult õige ja õiglane (kahjuks pole menetlusvigade tõttu võimalik vaideotsuse sisulist õigsust kontrollida). Viimasest johtuvalt on minu hinnangul Tallinna Transpordiamet rikkunud avaldaja põhiõigust heale haldusele.

25. Järgnevalt hindan, kas Tallinna Transpordiameti langetatud vaideotsus on oma vormilisest küljest kooskõlas maksukorralduse seadusega. Selleks taasesitan avaldaja vaidele ehk haldusakti andmiseks esitatud taotlusele vastuseks antud vaideotsuse ehk haldusakti ning kõrvutan sellele vaideotsustele antud vormi ja maksukorralduse seaduses vaideotsusele esitatud vorminõudeid, et teha kindlaks, kas kõnealune vaideotsus on oma vormilt kooskõlas maksukorralduse seadusega.

³⁰ RKPJKo 18.11.2004. a, nr 3-4-1-14-04, p 23: „Kui tasulisel parkimisalal parkimiskohta kasutav isik ei esita vastuolus kohaliku omavalitsuse kehtestatud tõendite esitamise korraga parkimistasu maksmist tõendavaid dokumente, on parkimisjärelvalvet teostaval ametiisikul õigus eeldada parkimistasu maksmata jätmist ning koostada viivistasu otsus. Kui parkimisjärelvalvet teostav ametiisik ei saaks nimetatud eeldusest lähtuda, ei saaks ta parkimismaksumenetlust efektiivselt läbi viia. Riigikohus on oma varasemas lahendis leidnud, et parkimiskorra rikkumine on spetsiifiline õiguserikkumine, mille menetlemine toimub lihtsustatud korras, ning et arvestades rikkumiste eripära ja massilisust, on lihtsustatud menetlus teatud juhtudel mõistlik ja proportsionaalne (vt *põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 22. veebruari 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-4-01 - RT III 2001, 6, 63, p 16*). Parkimismaksumenetluses tehtud viivistasu otsuse vaidlustamiseks on isikul vastavalt Liiklusseaduse § 50³ lõikele 2 õigus pöörduda vaidega valla- või linnavalitsusse või esitada halduskohtule kaebus. Vastavalt Kohalike maksude seaduse § 16 lõike 1 kolmandale lausele rakendatakse vaide menetlemisel Maksukorralduse seaduse 14. peatükis sätestatud. Vaide või kaebuse rahuldamise aluseks on eeskätt asjaolu, et vaide või kaebuse esitanud isikul oli parkimise õigus tegelikult tekkinud.“

³¹ Näiteks tuleb kaaluda, kas olukorras, kus viivistasu otsuse adressaat oli parkimistasu maksmise kohustuse tekkimisel seatud valiku ette, kas täita talle õiguskorrast tulenevat kohustust päästa teise inimese elu või täita õiguskorrast tulenevat kohustust maksta parkimistasu, on haldusakti adressaadile etteheidetav, et ta otsustas esimese kohustuse täitmise kasuks.

26. Avaldusaluses asjas sai avaldaja Tallinna Transpordiametilt järgnevas vormis vaideotsuse:

„[...]“

Teie 21.05.2010
Meie 07.06.2010 nr x-x/xx/xxxxx

Teatis

Sõiduki [...] avalikul tasulisel parkimiskohal parkimismäärade rikkumise eest on tehtud viivistasu otsus nr [...].

Tallinna Transpordiameti märgukirjade ja selgitustaotluste ning vaiete läbivaatamise komisjon, vaadanud läbi (07.06.2010 a. vaideotsus nr xxxxx) Teie avalduse, otsustas, et märgitud asjaolud ei anna alust Teie avaldust rahuldada, kuna sõiduki kontrollimise hetkel oli parkimistasu maksmata ning fikseeritud parkimise algusaeg ei andnud õigust tasuta parkida (sõiduk polnud pargitud 2 h tasuta parkimise määrgi mõjuvõimkonda). Viivistasu otsuse nr. [...] vormistamine on õigustatud ning Liiklusseaduse § 50² lg-te 1 ja 6 alusel määratud viivistasu tuleb tasuda. Palume tasuda otsuse nr [...] alusel määratud viivistasu 480.- krooni SEB Panka Tallinna Linnakantselei Finantsteenistuse arveldusarvele nr 10220077496019 (maksekorraldusel kindlasti märkida ka viitenumber). Viivistasu otsuse saate vaidlustada Liiklusseaduse § 50³ lg 2 järgi halduskohtus.

Täiendav informatsioon AS Ühisteenused tel. 1669.“

27. Võrreldes esitatud vaideotsust eespool kirjeldatud maksukorralduse ja haldusmenetluse seadusest tulenevate vaideotsusele esitatud vorminõuetega, selgub, et erinevalt viidatud seadustes vaideotsuse vormistamisele seatud nõuetest pole kõnealuse vaideotsuse

- a) resolutsioon selgelt eristatud vaideotsuse põhjendavast osast,
- b) põhjendavast osast aru saada, millistele faktilistele ja õiguslikele asjaoludele tuginedes jõudis Tallinna Transpordiamet otsustusele, et vaide tuleb jätta rahuldamata, sh ei vasta vaideotsus vaides tõstatatud küsimusele, kas avaldaja suhtes tehtud viivistasu maksmise otsus on õige ja õiglane olukorras, kus avaldaja väidetavalt objektiivsetel ja subjektiivsetel põhjustel ei mõistnud, et tegemist on tasulise parkimise alaga;
- c) pealkirja „Teatis“ ning sellele antud numbri ja vaideotsuse põhjendavas osas esitatud vaideotsuse numbri põhjal võimalik aru saada, et tegemist on vaideotsuse, mitte selle kokkuvõttega;
- d) vaidlustamisviites selgitust, millise halduskohtu poole avaldaja võib vaidlustaluse haldusakti või vaideotsuse vaidlustamiseks pöörduda, millistest sätetest peab avaldaja halduskohtu poole pöördumisel juhinduma, millise tähtaja jooksul tuleb avaldajal halduskohtule kaebus esitada, millised tagajärjed on sellel, kui avaldaja esitab halduskohtule kaebuse hilinemisega;
- e) lõpus esitatud lause tõttu võimalik vältida mulje kujunemist, et Tallinna Transpordiamet ei anna vaideotsuse tegemise asjaolude kohta lisateavet, sest pole end vaide lahendamisel vaide esitamise tinginud asjaoludega kurssi viinud ning on pimesi tuginenud viivistasu maksmise otsuse teinud haldusorgani tuvastatud faktidele ja õiguslikule kvalifikatsioonile.

28. Seega selgub avaldusaluses asjas tehtud vaideotsuse ja maksukorralduse seaduses sätestatud nõuete kõrvutamisel, et Tallinna Transpordiameti vormistatud vaideotsus ei vasta oma vormilt seaduses esitatud nõuetele. Seejuures tuleb vaideotsuse õiguspärasuse nii eel- kui ka järelkontrolli aspektist pidada eriti taunimisväärseks, et vaideotsuse tegemisel pole Tallinna Transpordiamet järginud haldusakti põhjendamiskohustust. Märgin, et muu hulgas

puudub sellest johtuvalt selgus küsimuses, kas Tallinna Transpordiamet langetas avaldusaluses asjas õige ja õiglase vaideotsuse.

29. Neil põhjendustel olengi kokkuvõttes seisukohal, et Tallinna Transpordiamet on avaldaja vaiet menetledes rikkunud maksukorralduse ja haldusmenetluse seaduseid moel, mille tulemusel tuleb asjaomast vaideotsust pidada õigusvastaseks nii oma sisu kui ka vormi poolest. Sellise rikkumise tagajärjeks on, et Teie pole avaldajale taganud PS §-st 14 tulenevat põhiõigust heale haldusele.

Lõpetuseks palun, et Te vastaksite Teie poole pöördunud isikutele viisakas toonis. Teie mulle antud vastuse põhjal kahjuks tundub, et võib-olla Te alati seda nõuet ei järgi.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder