

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
08.10.2007
RT III 2007, 33, 263

3-4-1-15-07 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a kohtuotsus Tallinna Halduskohtu 1. juuni 2007. a taotluses kontrollida vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 vastavust põhiseadusele

RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUMI KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-15-07
Otsuse kuupäev	8. oktoober 2007
Kohtukoosseis	Eesistuja Märt Rask ning liikmed Hannes Kiris, Indrek Koolmeister, Julia Laffranque ja Priit Pikamäe
Kohtuasi	Tallinna Halduskohtu 1. juuni 2007. a taotlus kontrollida vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 vastavust põhiseadusele
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 1. juuni 2007. a otsus haldusasjas nr 3-07-209
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

Resolutsioon

Rahuldada Tallinna Halduskohtu taotlus ja tunnistada vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 ning § 8 lg 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need ei taga piisavalt tõhusat varumakse tasumise menetlust.

Asjaolud ja menetluse käik

1. AS Letofin on vedelkütuse turul tegutsev hulgimüüja, kes on tasunud Eestisse imporditud vedelkütuselt AS-ile Eesti Vedelkütusevaru Agentuur (*agentuur*) vastavalt vedelkütusevaru seadusele (*VKVS*) varumakset.

2. Agentuur esitas 27. novembri 2006. a kirjaga kaebajale nõude, et kaebaja tasuks täiendavalt varumakset. Kirjaga koos väljastati kaebajale arved. Kaebaja tasus 15. detsembril 2007 täiendava varumakse nõutud summas.

3. AS Letofin esitas halduskohtule kaebuse avalik-õigusliku suhte kindlakstegemiseks ning agentuurilt õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud rahasumma tagastamiseks. Kaebaja leidis, et VKVS § 9 ei taga kaebaja põhiõiguste ja vabaduste kaitset, menetlusreeglid on ebapiisavad ning selles sätestatud regulatsioon on seetõttu vastuolus põhiseaduse (*PS*) §-dega 13 ja 14.

4. Tallinna Halduskohus rahuldab 1. juuni 2007. a kohtuotsusega nr 3-07-209 AS-i Letofin kaebuse. Kohus jättis vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 regulatsiooni kohaldamata ja tunnistas selle põhiseadusega vastuolus olevaks.

Halduskohus edastas otsuse 6. juunil 2007 Riigikohtule, algatades sellega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse.

Kohtu ja menetlusosaliste seisukohad

5.Tallinna Halduskohus leidis otsuses, et vedelkütusevaru tasu näol on tegemist avalik-õigusliku (riikliku) rahalise maksega, mille administreerimine ja sissenõudmine peaks toimuma haldusmenetluses. Kohtu arvates tuleneb nii Euroopa Ühenduse Nõukogu direktiivist 68/414/EMÜ (direktiiv 68/414), mis oli vedelkütusevaru seaduse väljatöötamise aluseks, kui ka vedelkütusevaru seadusest, et varu pidamise kohustus on avalik-õiguslik ülesanne, mille peamine eesmärk on tagada riigi julgeolek, st eelkõige riigiaparaadi täielik ja normaalne funktsioneerimine kriisisituatsioonis. Kütuse importijatelt küttevarude haldamise kulude katteks võetava varumakse näol on tegemist riikliku maksu või lõivuga PS § 113 tähenduses, mis kuulub sama sätte kaitse alla. Varumakse maksmisel puudub selge vastusooritus. Varu pidamise kohustus ning selle haldamine ja administreerimine, s.o avaliku võimu funktsioonide teostamine, on täielikult üle antud agentuurile, kes seda praegusel ajal ka tegelikult teeb. Agentuuri ja kaebaja vahel valitseb avalik-õiguslik suhe: pooltel puudub lepinguline suhe ja õigus kokku leppida olulisel; alates 1. detsembrist 2006 kehtiva VKVS regulatsiooni kohaselt on varumakse tasumata jätmise sanktsioneeritav rahatrahviga väärteomenetluses; pooled on subordinatsioonisuhtes; vastustajal on makse tasumise tagamiseks kasutada avalik-õiguslik vahend – pöördumine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) poole importija registrist kustutamiseks; vastustajal on õigus nõuda tagatist varumakse tasumise tagamiseks; vastustajal on õigus saada teavet MKM-ilt. Põhiseadusega on vastuolus olukord, kus isikut kohustatakse maksma riiklikku makset menetlusest, kus oleksid tagatud tema põhiõigused, st ei rakendata uurimisprintsipi ega ärakuulamisõigust, menetluse tulemusi ei fikseerita motiveeritud haldusaktis. Vedelkütusevaru seaduse § 9 puudulikust regulatsioonist tulenev lünk, mille reaalne tulem on varumakse sissenõudmine üksnes tsiviilkohtu korras, on menetlusosalistele ebaefektiivne, ülemäära kulukas ja ebaeeldivusi põhjustav. Vedelkütusevaru seaduse §-s 9 puudulikult reguleeritud haldusmenetluses on rikutud kaebaja õigust õigusselgusele (PS § 13 lg 2), õigust menetlusele ja korraldusele ning õigust heale haldusele (PS § 14) ja seeläbi ebaproportsionaalselt riivatud tema varalisi õigusi (PS § 32).

6.AS Letofin on endiselt seisukohal, et VKVS § 9 kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsioonis on vastuolus PS §-dega 13, 14 ja 32. Varumaksel on eriotstarbelise maksu tunnused, tegemist on seadusega kehtestatud rahalise kohustusega, mida kogutakse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks ning millel puudub vastutasu maksja jaoks. Tegemist on avalik-õigusliku kohustusega PS § 113 mõttes, mistõttu seadus peaks sätestama selge menetluskorra varumakse deklareerimiseks, määramiseks ja sissenõudmiseks. Kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud VKVS § 9 regulatsioon ega ükski muu selle seaduse sätte täpset menetluskorda ei sätesta ning on seega vastuolus PS § 13 lg-ga 2 ja §-ga 14. Avalik-õigusliku suhte olemasolu kinnitab ka see, et MKM-il on õigus vara haldajalt vastava teate saamisel teha sellise importija suhtes, kes ei ole kahe kuu jooksul varumakset tasunud, vedelkütusevaru seaduses sätestatud registreeringu kustutamise otsus. Alates 1. detsembrist 2006 on varumakse tasumine tagatud rahatrahviga (VKVS § 20¹). Avalik-õigusliku kohustuse raames menetluskorra puudumine toob kaasa kontrollimatu ja ebaõiglase varumakse määramise. Kuna AS-il Eesti Vedelkütuse Agentuur puudub pädevus määrata ja nõuda täiendavalt tasuvat makset, rikub avalik-õigusliku kohustuse raames selge menetluskorra puudumine PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse klauslit.

7.AS Eesti Vedelkütuse Agentuur on arvamusel, et VKVS § 9 kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsioonis on põhiseaduspärane. Vedelkütusevaru seaduse § 9 oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutumatu sätte põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lg 2 mõttes. Poolte suhe on eraõiguslik ning halduskohtul puudus kohtuasja arutada. Asjas ei ole võimalik hinnata VKVS § 9 asjakohasust ilma õigusvaidluse esemeks oleva avalik-õigusliku suhte kindlakstegemiseta. EÜ Nõukogu direktiivist nr 98/93/EÜ (direktiiv 98/93) nähtub, et direktiivi eesmärgiks on pigem vedelkütusevaru turu täiendav reguleerimine kui avalike ülesannete püstitamine. Halduskohus on õigussuhte määramisel väärtalt lähtunud üksnes õigusaktide üldisest eesmärgist. Vedelkütusevaru hoidmise näol on tegemist osaga vastavast spetsiifilisest turust, milles on vastustajale antud ainuõigus. Seega toimub varumakse tasumine eraõiguslikus suhtes, milles agentuur osutab varu hoidmise teenust, mis on selgeks vastusoorituseks varumakse tasumisele. Kütuse importijalt varumakse tasumise kohustuse täitmise tagamiseks tagatiste andmine on omane just tsiviilõiguslikele suhetele. Seega pole varumakse avalik-õiguslik riiklik makse PS § 113 mõttes. Halduskohus ei ole põhistanud VKVS § 9 põhiseadusvastasust, vaid vedelkütusevaru seaduses täiendava regulatsiooni puudumise vastuolu põhiseadusega.

8.Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 ei ole põhiseadusega vastuolus. Vedelkütuse varu haldamise tsentraliseeritud korraldus ning varumakse ettenägemine kütuseimportijale on põhiseaduse järgi legitiimsed. Siiski vajab seadus täpsustamist küsimuses, milline on era- ja avalike huvide täpne vahetõrje vedelkütuse miinimumvaru haldamise korraldamisel. Oluline on ka tagada varumakse tasujale minimaalsed menetlusõiguslikud garantiid.

9.Riigikogu majanduskomisjon ei näe vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni §-s 9 sätestatud regulatsioonis vastuolu põhiseadusega. Vedelkütusevaru seaduse väljatöötamisel on lähtutud direktiivist 68/414 (muudetud direktiiviga 98/93). Vedelkütusevaru seaduses on direktiivist tulenevaid nõudeid arvesse võetud ning seadus on sõnastatud piisavalt selgelt ning arusaadavalt.

10.Õiguskantsler on seisukohal, et vedelkütusevaru seadus kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsioon ei olnud osas, milles see ei taganud ärakuulamisõigust ja uurimisprintsipi rakendamist ning seeläbi üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele ehk haldusele, kooskõlas PS §-ga 14. Õiguskantsler leidis, et kui vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 regulatsioon kohaldamata jätta ning see põhiseadusega vastuolus oleval tunnistada, säilib importijal puudulikust regulatsioonist hoolimata kohustus varumakset tasuda (vt VKVS § 8 lg-d 2–4 ja § 10). Sisuliselt on tegemist õigustloova akti andmata jätmise küsimusega. Kohaldamata tuleks jätta kogu vedelkütusevaru seadus osas, milles see ei vasta õigusselguse põhimõttele ning ei taga põhiõigusi korraldusele, menetlusele ja heale haldusele. Vedelkütusevaru seaduses sätestatud varumakse vastab PS §-s 113 sätestatud avalik-õigusliku kohustuse tunnustele ja on väga sarnane kütuseaktiisiga. Vedelkütusevaru seaduse järgses varumakse menetluses ei ole tagatud õigus

korraldusele, ka pole menetlus võimalikult kiire, üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi vältiv, samuti on jäetud reguleerimata täitemenetlus. Vedelkütusevaru seadus ei tee viidet haldusmenetluse seaduse (HMS) või mõne muu haldusmenetlusliku eriseaduse kohaldamisele, ei taga importija ärakuulamisõigust ja menetlejapoolset uurimisprintsipi rakendamist.

Kuna praeguseks kehtivuse kaotanud regulatsiooni võimalik põhiseadusvastaseks tunnistamine ei lahenda tegelikku probleemi, ärakuulamisõiguse ja uurimisprintsipi rakendamise tagamata jätmist, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku kaaluda seadusandjale juhiste andmist, kuidas vedelkütusevaru seaduse norme vahepealsel üleminekuajal, st kuni uue seaduse (redaktsiooni) vastuvõtmiseni tõlgendada.

11. Justiitsministri arvates ei ole praegusel juhul tegemist põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga. Vaidlus käib selle üle, kas kaebaja ja vastustaja vahel oli avalik-õiguslik suhe või eraõiguslik suhe. Sõltumata suhte olemusest ei ole kummalgi juhul tegemist isiku põhiõiguste riive küsimusega, kuna asjas ei ole tegemist PSJKS § 9 lg 1 mõttes õigustloova akti andmata jätmise küsimusega. Vedelkütusevaru seaduse § 9 alusel ei ole antud ega saa anda riigi äriühingule üle riikliku järelevalve ülesandeid. Pärast seda, kui agentuur olemasoleva informatsiooni alusel eeldab, et kütuse importija ei ole tasunud vedelkütusevaru seaduses sätestatud varumakset, edastab ta sellekohase teate MKM-ile, kellel on seejärel õigus alustada vedelkütuse seaduses sätestatud haldusmenetlus ning teha järelevalvet selle üle, kas importija on tasunud seadusega ettenähtud varumakse või mitte. Sellisele MKM-i poolt teostatavale haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduses kehtestatud menetluse nõudeid.

12. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium leiab, et VKVS § 9 kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud regulatsioon ei ole põhiseadusega vastuolus ning varumakse tasumine toimub eraõiguslikus suhtes. Direktiivi 98/93 eesmärk on tagada tarneraskuste puhuks vedelkütusevaru olemasolu, kusjuures varude hoidmist reguleeriv kord peab olema õiglane ja mittediskrimineeriv. Mudel, kuidas tagada vedelkütusevaru hoidmine, on iga liikmesriigi enda otsustada. Agentuuri ja varumakse maksja vahel tekkiva õigussuhte määratlemisel ei saa lähtuda üksnes direktiivi eesmärgist, vaid lähtuda tuleb õigussuhte sisust. Varumakset kogub, varu moodustab ning haldab eraõiguslik juriidiline isik, kellel on vedelkütuseturul ainuõigus konkurentsiseaduse tähenduses. Varumakse näol ei ole tegemist avalik-õigusliku rahalise maksega, mille administreerimine ja sissenõudmine peaks toimuma haldusmenetluses. Agentuuri ja varumakse maksja vahel on tsiviilõiguslik suhe, milles varumakse maksja tasub agentuurile varumakset ning agentuur osutab selle eest kohustusliku vedelkütusevaru moodustamise, hoidmise ja haldamise teenust. Agentuuril on kohustus teha VKVS § 7 lg 7 alusel müügipakkumine.

Vaidlustatud säte

13. Vedelkütusevaru seaduse § 9 on vaidlustatud 23. detsembrist 2005 kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsioonis:

«§ 9. Varumakse ja selle tasumine

- (1) Varumakse on varu haldamiskulude katmiseks importija poolt tasutav makse.
- (2) Varumakse tasumise kohustus tekib importijal hetkest, mil importija nimel on käesoleva seaduse §-s 2 loetletud kütus Eestis tarbimisse lubatud.
- (3) Varumakse tasutakse ilma eelneva nõudeta varu haldaja arvelduskontole hiljemalt iga kuu 15. kuupäevaks suuruses, mis vastab importija nimel eelneval kalendrikuul tarbimisse lubatud kütuse kogusele ja kehtivale varumakse määrale. Maksekorralduse selgituses tuleb ära näidata varumakse suurus iga varukategooria kohta ning vastava kategooria summaarne tarbimisse lubatud kütuse kogus.
- (4) Mahu järgi arvutatava varumakse puhul lähtutakse mahust, mis kütusel oleks 15 °C juures.
- (5) Kui importija ei ole tasunud varumakset käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud tähtpäevaks, on ta kohustatud arvestama ja tasuma tähtpäevaks tasumata summalt viivist. Viivise määr on 0,06 protsenti päevas.
- (6) Kui importija ei ole tasunud varumakset kahe kuu jooksul käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud tähtpäevast arvates, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil õigus varu haldajalt vastava teate saamisel teha sellise importija suhtes vedelkütuse seaduses (RT I 2003, 21, 127; 88, 591; 2004, 18, 131; 53, 365) sätestatud registreeringu kustutamise otsus.
- (7) Vajaduse korral on varu haldajal õigus nõuda asjakohaseid tagatise varumakse tasumise tagamiseks. Tagatise olemasolu tõendatakse krediidi- või finantseerimisasutuse või kindlustusandja garantiiga või rahasumma deponeerimisega varu haldaja arvelduskontole.»

Kolleegiumi seisukoht

14.Asja lahendamiseks analüüsib põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kõigepealt, kas Tallinna Halduskohtu vaidlustatud norm on asjassepuutuv (I). Seejärel annab kolleegium hinnangu kõnealuse suhte olemusele (II) ja vaidlustatud normi õiguspärasusele ning lahendab VKVS § 9 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistamise küsimuse (III).

I.

15.Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg 2 esimese lause kohaselt peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus konkreetse normikontrolli vormis hindab, olema asjassepuutuv. Asjassepuutuvaks saab lugeda üksnes neid norme, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.

Halduskohtu otsusest lähtuvalt esitas agentuur 27. novembri 2006. a kirjaga AS-ile Letofin nõude, et kaebaja tasuks täiendavalt varumakset. Varumakse määramise aluseks oli VKVS § 9 kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsioonis. Kuna tegemist on õigusnormiga, mis määras varumakse tasumise alused ja korra, on VKVS § 9 asja lahendamisel otsustavat tähtsust omavaks ja seega asjassepuutuvaks normiks.

16.Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis omavad vaidlustatud normiga tihedat seost ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-16-06 – RT III 2007, 6, 43, p 18).

Vedelkütusevaru seaduses puudutavad varumakset veel § 8 lg-d 2 (varu haldamiskulud kaetakse kütuse importija poolt tasutavatest varumaksetest), 3 (importija mõiste) ja 4 (varu haldamiskulude mõiste) ning § 10 (varumakse ülem- ja alammäärad ning volitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile nende kehtestamiseks ja muutmiseks). Kolleegium leiab, et kohtuasja lahendamisel on asjassepuutuv ka vedelkütusevaru seaduse § 8 lg 2, mis sätestab varumakse tasumise kohustuse ja määrab varumakse maksja.

II.

17.Vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine toimub avalikes huvides. Vedelkütusevaru seaduse § 1 lg 2 järgi on vedelkütusevaru riigi käsituses või kontrolli all olev naftatoodete kogus, mis moodustatakse riigi julgeoleku ja elanikkonna toimetuleku tagamiseks, energia ja kütuse varustamisega seotud rahvusvaheliste lepingute alusel võetud kohustuste täitmiseks ning majandustegevuse häirete vältimiseks või häirete mõju vähendamiseks naftatoodetega varustamise häirete korral. Eelnimetatud liikmesriikide kohustus tugineb Euroopa Liidu direktiividele 98/93 /EÜ ning 68/414/EMÜ.

Nõuetekohase varu säilitamine ei ole mõeldav ilma selle haldamiseta. Osundatud direktiivide kohaselt võis liikmesriik kütusevaru haldamise anda vastavale organile. Eestis on kütusevaru haldamine pandud AS-ile Eesti Vedelkütusevaru Agentuur, kelle põhiülesanded tulenevad vedelkütusevaru seadusest (vt VKVS § 4). Nimetatud agentuur on riigi äriühinguks riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse tähenduses.

Vedelkütusevaru seaduse § 8 lg 2 kuni 30. novembrini (k.a) kehtinud redaktsiooni kohaselt kattis varu haldamiskulud kütuse importija vedelkütusevaru seaduses või selle alusel antud määrustes sätestatud ulatuses ja korras. Vedelkütusevaru haldaja ning varumaksete tasuja vahel puudusid nii avalik- õiguslikud kui ka eraõiguslikud lepingulised suhted. Varumakse tasumine tugines ainuüksi õigustloovate aktide sätetele. Kolleegiumi arvates ei ole varumakse tasumine seondatav ka agentuuri reaalse vastusooritusega. Kuigi VKVS § 7 kohaselt teeb agentuur varustamiskulude korral müügipakkumise isikule, kelle nimel on eelnevalt kütust Eestis tarbimisse lubatud, ei saa sellist formaalset asjaolu käsitada määravana agentuuri ja varumakse tasuja suhete liigi piiritlemisel.

Kolleegium on seisukohal, et varumakse tasumise kohustus on avalik-õiguslik nõue. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on agentuuri ja varumakse tasumise kohustatud subjekti vahelised suhted võimusuhted, kus agentuur omab riigilt saadud võimuvolitusi varumakse kogumisel, makse suuruse kontrollimisel, teabe nõudmisel, sunnivahendite kohaldamisel jne. Seega toimub ka varumakse menetlemine avalik-õiguslikus menetluses, täpsemalt selle ühe alaliigi, haldusmenetluse raamides.

III.

18.Järgnevalt analüüsib kolleegium VKVS § 9 ja hindab seda koostoimes teiste vedelkütuse varumakse tasumist reguleerivate sätetega.

Vedelkütusevaru seaduse § 9 põhiseaduspärasuse kontrollimisel on Tallinna Halduskohtu õigesti viidanud asjassepuutuva põhiõigusena eelkõige PS §-s 14 sätestatud üldisele põhiõigusele korraldusele ja menetlusele (vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02 – RT III 2002, 28, 308, p 30). Põhiseaduse §-st 14 on Riigikohus tuletanud ka õiguse heale haldusele (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 5. märtsi 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-102-06 – RT III 2007, 10, 82, p 21; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-1-03 – RT III 2003, 5, 48, p-d 14-16).

Kolleegium nendib, et varumakse menetlus haldusmenetlusena peab vastama haldusmenetluse põhinõuetele. Varumakse tasumine on kohustatud isikule koormava iseloomuga, mistõttu eriti tähtis on tagada isiku sellised põhilised menetluslikud õigused nagu õigus informatsioonile, õigus olla ära kuulatud, vaide- ja kaebõigus. Nimetatud menetluslike põhiõiguste kasutamise regulatsioon võib sisaldada haldusmenetluse seaduses või

eriseadustes. Haldusmenetluse seadus on raamseaduseks, mida eriseadustele kohaldatakse HMS § 112 lg 2 kohaselt juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kohtupraktika on aga asunud seisukohale, et erivaldkonnas toimuva menetluse käsitamiseks HMS § 112 lg-s 2 sätestatud «eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena» peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusega, mis on võrreldav haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule haldusmenetluse seadusega võrreldava õiguskaitse. Nendele nõuetele mittevastava haldusmenetluse korral saab haldusmenetluse seadustikku kohaldada ka siis, kui eriseaduses ei sisaldu sellekohast viitenormi (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 4. aprilli 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-32-03 – RT III 2003, 11, 111, p-d 12–14 ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. juuni 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-4-07 – RT III, 25, 202, p 25).

Vedelkütusevaru seadus ei sisalda viitenormi haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks. Kolleegium nõustub halduskohtuga, et vedelkütusevaru seadus ei näe varumakse tasumisel *expressis verbis*ette menetlust, kus oleksid tagatud isiku põhiõigused, menetluse tulemusi ei fikseerita motiveeritud haldusaktis, puudub vaidemenetluse õiguslik regulatsioon jne. Eeltoodud asjaoludel ei saa vedelkütusevaru seaduse menetlusõiguslikku regulatsiooni tema iseloomult lugeda võrdväärseks haldusmenetluse seadusega kehtestatud õigusliku menetlusega. Kolleegium nendib, et ainuüksi vedelkütusevaru seaduse varumaksega seonduvad menetlusõiguslikud sätted ei taga isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele.

Eeltoodud asjaoludel tuleb hinnata, kas vedelkütusevaru seaduse ülalnimetatud puudused on ületatavad varumakse menetlusele haldusmenetluse seaduse põhimõtete ja konkreetsete sätete kohaldamise kaudu. Selline kohaldamine on võimalik tingimustes, kus eriseaduse vastav regulatsioon ei ole otseses vastuolus haldusmenetluse seaduse sätetega, ning samuti juhul, kui eriseaduses sätestatud menetluse täiendamine haldusmenetluse seaduse normidega ei too kaasa õiguselgusetut olukorda.

19. Kolleegium leiab, et vedelkütusevaru seaduses sätestatud varumakse menetlusele haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamine ei ole võimalik, kuivõrd sellega kaasneks nii normide vastuolu kui ka lõppastmes õigusselgusetus. Nii näiteks välistab vedelkütusevaru seaduse § 9 lg 3 imperatiivne säte haldusülesannet täitva varu haldaja poolt haldusaktina käsitatava varumakse nõude esitamise, õiguslikult vormilt on ebaselge selle paragrahvi lg-s 5 sätestatud viivise ja lg-s 7 sätestatud tagatiste nõue. Vedelkütusevaru seaduses, eelkõige §-s 9 sätestatud varumakse menetlemise kord välistab õiguslikult garanteeritud võimaluse mitte ainult esitada vastuväiteid varu haldaja nõuetele, vaid ka saada informatsiooni nende nõuete põhjendatuse kohta.

Eeltoodu alusel leiab kolleegium, et vedelkütusevaru seadusega ei ole konkretiseeritud haldusõiguse üldpõhimõtteid nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni ning vedelkütusevaru seaduse vastava menetluse eripära arvestades pole vajalik regulatsioon saavutatav ka haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades. Vedelkütusevaru makse menetlus ei vasta hea halduse põhimõtetele ega taga isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele.

20. Seetõttu tunnistab kolleegium vedelkütusevaru seaduse § 9 ja § 8 lg 2 osas, milles need ei taga piisavalt tõhusat varumakse tasumise menetlust, 9. märtsist 2005 kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud regulatsiooni põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Kolleegium peab vajalikuks juhtida tähelepanu sellele, et kehtiv vedelkütusevaru seadus ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud redaktsioonist.

Märt RASK

Hannes KIRIS

Indrek KOOLMEISTER

Julia LAFFRANQUE

Priit PIKAMÄE