

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
RT III 2001, 1, 1

3-4-1-10-00 Riigikohtu halduskolleegiumi taotluse tunnistada «Maa enampakkumisega erastamise korra» punkt 17 osaliselt põhiseadusevastaseks ja punkt 49 osaliselt kehtetuks läbivaatamine

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU OTSUS
Eesti Vabariigi nimel
Tartus 22. detsembril 2000. a

3-4-1-10-2000

Riigikohtu halduskolleegiumi taotluse tunnistada «Maa enampakkumisega erastamise korra» punkt 17 osaliselt põhiseadusevastaseks ja punkt 49 osaliselt kehtetuks läbivaatamine.

Riigikohtu üldkogu, koosseisus eesistuja Uno Lõhmus ja liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Lea Kivi, Ants Kull, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Jaano Odar, Jüri Põld, Hele-Kai Remmel, Jüri Rätsep, Harri Salmann, Peeter Vaher ja Triinu Vernik, vaatas istungil 23. novembril 2000. a Vabariigi Valitsuse esindaja vandeadvokaat Jaak Kirikali, õiguskantsleri asetäitja-nõunik Aare Reenumäe ja justiitsministri esindaja Enno Loonurme osavõtul ning üldkogu sekretäri Piret Lehemetsa juuresolekul läbi Riigikohtu halduskolleegiumi 19. oktoobri 2000. a taotluse.

Asjaolud ja menetluse käik

1. Usaldusühing Vergin Danuques (edaspidi *usaldusühing*) osales 15. septembril 1999 Lääne Maavalitsuse poolt korraldatud avalikul suulisel enampakkumisel maatüki erastamiseks, olles eelnevalt tasunud tagatisraha 155 krooni ja osavõtutasu 1000 krooni. Usaldusühing ei osutunud enampakkumise võitjaks. Usaldusühing esitas maavalitsusele taotluse tagatisraha ja osavõtutasu tagastamiseks. Maavalitsus tagastas tagatisraha, kuid jättis tagastamata osavõtutasu, teatades usaldusühingule, et maa enampakkumisega erastamise korra punkti 49 järgi osavõtutasu ei tagastata. Usaldusühing esitas Lääne Maakohtu halduskohtunikule kaebuse, milles palus tunnistada põhiseadusevastaseks maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõige 2 ja jätta see säte kohaldamata ning tunnistada seadusevastaseks maavalitsuse keeldumine tagastada osavõtutasu. Halduskohtunik jättis kaebuse rahuldamata. Selle otsuse peale esitas usaldusühing apellatsioonkaebuse. Tallinna Ringkonnakohus jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata.

2. Usaldusühing esitas ringkonnakohtu otsuse peale Riigikohtule kassatsioonkaebuse, milles palus tühistada ringkonnakohtu otsuse ja teha asjas uue otsuse, millega tunnistada maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõige 2 vastuolus olevaks põhiseaduse §-dega 3, 87 p 6 ja 113, jätta see säte kohaldamata ja tunnistada maavalitsuse keeldumine osavõtutasu tagastamisest täielikult seadusevastaseks. Riigikohtu halduskolleegium leidis 17. oktoobril 2000. a haldusasjas nr 3-3-1-32-00 tehtud otsuses, et Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud «Maa enampakkumisega erastamise korra» punkti 17 lõike 2 alapunkti 2 see osa, mis sätestab maa enampakkumisel osalejale 1000-kroonise osavõtutasu maksmise kohustuse (kuni 8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsioonis), ja punkti 49 esimene lause on vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja §-ga 3. Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 5 lõikele 1 tunnistas Riigikohtu halduskolleegium nimetatud sätted põhiseadusevastaseks ja jättis need kohaldamata.

3. Riigikohtu halduskolleegium esitas 19. oktoobril 2000. a Riigikohtu üldkogule taotluse:

1) Tunnistada, et Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud «Maa enampakkumisega erastamise korra» (RT I 1996, 78, 1385; 2000, 24, 132) punkti 17 lõike 2 alapunkti 2 see osa, mis sätestas maa enampakkumisel osalejale 1000-kroonise osavõtutasu maksmise kohustuse (kuni 8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsioonis), oli põhiseadusevastane.

2) Tunnistada Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud «Maa enampakkumisega erastamise korra» (RT I 1996, 78, 1385; 2000, 24, 132) punkti 49 esimene lause kehtetuks.

Õiguslik põhjendus

Vaidlustatud sätted

4. Maa enampakkumisega erastamise korra vaidlustatud sätted on:

Punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 (8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsioonis): «Enampakkumise tingimuste määramisel tuleb lähtuda järgnevalt:

– maa enampakkumisega erastamisel on osavõtutasu suuruseks elamumaa erastamise korral 200 krooni ja muu maa erastamise korral 1000 krooni, tagatisraha suuruseks on 10 protsenti enampakkumise alghinnast. Osavõtutasu ja tagatisraha tasutakse rahas erastamise korraldaja poolt näidatud arvele. Kui enampakkumisel osalejal on õigus tasuda kogu ostuhind erastamisväärtpaberites, reserveerib ta vastavalt Vabariigi Valitsuse 15. augusti 1995. a määrusega nr 296 kinnitatud «Erastamisväärtpaberite väljaandmise ja kasutamise korra» (RT I 1995, 70, 1165; 1996, 21, 423; 1997, 32, 512) punktidele 30 ja 31 tasumiseks kasutataval erastamisväärtpaberiarvel tagatisraha suurusega võrdse summa.»

Punkt 49:

«Osavõtutasu ei tagastata. Osavõtutasu võib kasutada nii käesoleva kui ka teiste katastriüksuste erastamise ettevalmistamise ja enampakkumise läbiviimise kulude katteks. Kohaliku omavalitsuse kulud maa erastamise ettevalmistamisel katab erastamise korraldaja kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.»

Asjaosaliste põhjendused

5. Riigikohtu halduskolleegium motiveerib oma taotlust järgmiselt:

- 1) Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud «Maa enampakkumisega erastamise korra» 8. märtsini 2000 kehtinud redaktsiooni punkti 17 lõige 2 alapunkt 2 seadis enampakkumisel osalemise tingimuseks rahalise kohustuse eelneva täitmise – osavõtutasu maksmise.
- 2) Osavõtutasu tagastamata jätmist reguleerib maa enampakkumisega erastamise korra punkt 49, mille põhiseadusevastaseks tunnistamist usaldusühing ei taotlenud. Haldusasjas oli aga see säte asjassepuutuv. Seetõttu ei näinud halduskolleegium takistust käsitleda kassatsioonkaebuse läbivaatamisel ka selle sätte kooskõla põhiseadusega.
- 3) Põhiseaduse § 87 p-st 6 tuleneb, et Vabariigi Valitsus võib määrusi anda ainult seaduses sätestatud spetsiaaldelegatsiooni alusel. Määruse andmisel ei tohi Vabariigi Valitsus ületada delegatsiooninormis sätestatud volitusi. Maa enampakkumisega erastamise korra (kuni 8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsioonis) punkt 1 sätestas, et see kord on kehtestatud maareformi seaduse § 20 lg 1 ja § 23 lg 6 alusel. Nendest sätetest on delegatsiooninormina vaadeldav § 23 lg 6, mis annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada maa erastamise kord.
- 4) Maa erastamise kord ei saa oma olemuselt sisaldada osavõtutasu maksmise nõuet. Maareformi seaduse § 23 lg 6 ega sama seaduse ükski teine säte ei anna Vabariigi Valitsusele volitust kehtestada osavõtutasu. Sellest tulenevalt on maa enampakkumise korra punkti 17 lõike 2 alapunktis 2 sätestatud 1000-kroonine osavõtutasu kehtestatud Vabariigi Valitsuse poolt ilma seadusliku aluseta ja on seega vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6.
- 5) Põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Määrusandluse puhul tähendab see säte täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. Vabariigi Valitsus on maa enampakkumisel osalejale osavõtutasu maksmise kohustuse kehtestamisega väljunud talle seadusandja poolt antud volituse piiridest, rikkudes sellega ka põhiseaduse § 3.
- 6) Haldusasjas olid maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 ja punkti 49 esimene lause, mille kohaselt osavõtutasu ei tagastata, omavahel olemuslikult seotud. Kuna maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 on vastuolus põhiseadusega, siis on ka maa enampakkumisega erastamise korra punkti 49 esimene lause vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja §-ga 3.
- 7) Maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 kehtib käesoleval ajal uues sõnastuses. Seetõttu saab Riigikohtu halduskolleegium taotleda selle sätte 8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsiooni põhiseadusevastaseks tunnistamist. Punkti 49 osas taotleb Riigikohtu halduskolleegium selle sätte esimese lause kehtetuks tunnistamist.
- 8) Kuna osavõtutasu maksmise kohustuse on Vabariigi Valitsus kehtestanud ilma sellekohase delegatsioonita ja on seega vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja §-ga 3, siis ei pidanud Riigikohtu halduskolleegium enam vajalikuks hakata käsitlema kassatsioonkaebuse neid väiteid, mille kohaselt osavõtutasu kehtestamine on vastuolus ka põhiseaduse §-ga 113.

6. Vabariigi Valitsuse esindajate vandeadvokaatide Aare Targa ja Jaak Kirikali kirjaliku arvamuse kohaselt pole Riigikohtu halduskolleegiumi taotlus põhjendatud järgmistel põhjustel:

- 1) Osavõtutasu tagastamisest keeldumine võib olla muu õigustoiming TsÜS § 65 tähenduses. Halduskolleegium polnud pädev läbi vaatama kaebust keeldumise peale tagastada juba makstud osavõtutasu.
- 2) Esimese astme kohtus asja läbivaatamise ajal kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku § 3 lg 2 p 2 sätestas, et halduskohtu pädevusse ei kuulu kaebused õigustloova akti peale, mis kuuluvad lahendamisele põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlusega sätestatud korras.
- 3) Halduskohus ei oleks tohtinud võtta otsuse resolutsioonis seisukohta jätta rahuldamata usaldusühingu taotlus tunnistada akt põhiseadusevastaseks. Ta pidanuks seda tegema otsuse motivatsioonis. Kohtu sellise järelduse peale ei saanud kaevata.
- 4) Valitsuse määruse vaidlustatud sätted on antud maareformiseaduse § 23 lg-s 6 sisalduva delegatsiooninormi alusel *praeter legem* korras. Maa enampakkumisega erastamise kord ei loo uut õigust.
- 5) Maa enampakkumisega erastamine on olemuselt tsiviilõiguslik. Riigil kui tsiviilõigussuhte subjektile on õigus määrata kindlaks tehingu tingimused. Osavõtutasu maksmine avalikust enampakkumisest osavõtu eest on enampakkumise kulutuste kandmise viis.

7. Õiguskantsler ei toeta oma kirjalikus arvamuses Riigikohtu halduskolleegiumi taotlust tunnistada maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lg 2 osaliselt põhiseadusevastaseks. Õiguskantsler toetab taotlust

tunnistada korra punkti 49 esimene lause kehtetuks osaliselt – osavõtutasu tagastamata jätmist sätestav lause tuleks tunnistada kehtetuks osas, milles osavõtutasu ei tagastata isikule, kes ei osutunud ostjaks, ja selles osas, mille võrra ostja poolt tasutud osavõtutasu ületab enampakkumise tegelikke kulusid. Õiguskantsler on seisukohal:

- 1) maareformi seaduse § 23 lg 6 annab valitsusele volituse kehtestada maa erastamise kord. Volituse sisu, ulatuse ja eesmärkide tuvastamiseks tuleb lähtuda seaduse §-st 23 tervikuna. Selle lõige 5 paneb enampakkumise läbiviimise kulud ostjale. Kuna need kulud on seadusega pandud ostjale, siis sai valitsus konkretiseerida korra, kuidas ostja kannab erastamise kulud. Valitsus ei saa panna erastamise õigustatud subjektile seaduses sätestamata rahalisi kohustusi;
- 2) maa enampakkumisega erastamise korra punkti 49 järgi ei tagastata osavõtutasu ja seda võib kasutada nii käesoleva kui ka teiste katastriüksuste moodustamiseks. Valitsusel puudus seaduslik alus panna enampakkumise kulutuste hüvitamise kohustusi isikutele, kes ei osutu ostjaks;
- 3) seadusega on enampakkumise kulude katmine pandud ainult ostjale. Kui tagastamatajäetav osavõtutasu on suurem toimingute tegelikelt kuludest, siis on valitsus määrusega pannud ostjale seaduses sätestamata rahalisi kohustusi. Seega on maa enampakkumisega erastamise korra punkti 49 esimene lause vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja §-ga 3 osas, mis sätestab (a) osavõtutasu tagastamatajätmise enampakkumise tegelikke kulutusi ületavas summas, ja (b) osavõtutasu tagastamatajätmise enampakkumisel osalejale, kes ei osutunud ostjaks.

8. Justiitsminister on oma kirjalikus arvamuses seisukohal, et maa erastamine enampakkumisel on avalik-õiguslik toiming. Osavõtutasu kui avalik-õigusliku rahalise nõude alus peab tingimata tulenema seadusest. Osavõtutasu on olemuselt kõige lähedasem riigilõivule. Maareformi seaduse § 23 lg 6, mis annab valitsusele volituse kehtestada erastamise kord, ei sisalda volitust kehtestada maa erastamisel osalemiseks vajalikku osavõtutasu.

Üldkogu seisukoht

I

9. Kohtuistungil seadis Vabariigi Valitsuse esindaja kahtluse alla Riigikohtu üldkogu pädevuse läbi vaadata Riigikohtu halduskolleegiumi taotlus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 3 järgi saavat üldkogu taotlusi läbi vaadata vaid siis, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis on vähemalt üks kohtunik jäänud eriarvamusele. Arutatav taotlus anti aga otse üldkogule.

Üldkogu ei nõustu Vabariigi Valitsuse esindaja väitega. Riigikohtu üldkogu pädevus tuleneb põhiseadusest. Põhiseaduse § 149 lg 3 teise lause kohaselt on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Seega ei kirjuta põhiseadus ette, kuidas toimub põhiseaduslikkuse järelevalve asjade lahendamine Riigikohtus. Juhul, kui taotlus õigusakti põhiseadusele vastavuse kontrolliks tuleb mõnelt Riigikohtu kolleegiumilt, on otsuse autoriteedi seisukohalt hädavajalik, et otsustamisest võtaksid osa kõik riigikohtunikud.

10. Kohus saab algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet vaid siis, kui vaidlustatud õigusakt oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Põhiseaduse §-st 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 5 lg-st 1 tulenevalt tunnistab kohus õigusakti põhiseadusevastaseks ja jätab kohaldamata, kui ta jõuab kohtuasja arutamisel järeldusele, et kohaldamisele kuuluv seadus või muu õigusakt on vastuolus põhiseadusega. Säte, mille põhiseaduspärasust põhiseaduslikkuse järelevalve kohus kontrollib, peab olema kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega.

Üldkogu veendus, et usaldusühingu Vergin Danuques kaebuse lahendamiseks olid maa enampakkumisega erastamise korra punkt 17 lõike 2 alapunkt 2 (8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsioonis) ja punkti 49 esimene lause kohaldatavad, sest need sätted mõjutasid kohtuasja lahendamise tulemust.

II

11. Väite kohta, et maa enampakkumisega erastamine on olemuselt tsiviilõiguslik tehing, arvab üldkogu järgmist. Õige on, et riik võib TsÜS § 6 kolme esimese lause järgi avalik-õigusliku juriidilise isikuna osaleda ka tsiviilõigussuhetes. Sellisel juhul allub riigi tegevus reeglina samadele eraõiguslikele normidele ja põhimõtetele, mis laienevad kõigile tsiviilõiguse subjektidele. Nii ei vaja eraõiguslikes suhetes tehingutingimuste määramine seadusest tulenevat erivolitust. Lepingutingimuste kindlaksmääramine eraõiguslikes suhetes on pakkumine või kutse pakkumisele, millega või mille ajendil hakatakse lepingut sõlmima. Isegi kui selline tahteavaldus või üleskutse on vormistatud täitevõimu määrusena, pole sisuliselt siiski tegemist määrusega, mis alluks avaliku õiguse põhimõtetele. Riigivara erastamine ei toimu aga eraõiguslikel alustel, vaid omandireformi käigus.

12. Omandireformi aluste seaduse § 2 järgi on omandireformi eesmärgiks omandisuhete ümberkorraldamine omandi puutumatus ja vaba ettevõtluse tagamiseks, omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamine ning eelduste loomine turumajandusele üleminekuks. Sama seaduse § 3 lg 2 sätestab omandireformi ühe vormina erastamise. Paragrahv 32 määratleb erastamist riigi- või munitsipaalomandis oleva vara omandireformi käigus tasuta või tasu eest andmisena teiste isikute omandisse, mille tulemusena muutub vara omanik.

13.Maareformi reguleerivaks eriseaduseks on maareformi seadus. Selle seaduse § 4 järgi on maareform omandireformi osa. Paragrahv 2 sätestab maareformi eesmärgi – kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, lähtudes endiste omanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks.

14.Omandireformi aluste seaduse §-s 2 ja maareformi seaduse §-s 2 sätestatud eesmärkidest nähtub, et omandireform käivitati avalikes, so üldistes huvides. Omandireform on riigi spetsiifiline ülesanne õigusriigi ja turumajanduse ülesehitamisel. Omandireformi käigus tekkivad suhted pole võrreldavad omaniku tsiviilõigussuhetega oma vara kasutamisel ja käsitamisel väljaspool omandireformi. Omandireformi raames toimub ka teravate huvikonfliktide lahendamine. Sellega kaasneb kuni omandireformi konkreetse objekti saatuse kohta otsuse tegemiseni riigivõimu teostamine. Avalik õigus kui osa õiguskorrast ongi määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega. Seetõttu on ka see osa objektiivselt õigusest, mis reguleerib riigi omandis oleva maa enampakkumisega erastamist avaliku õiguse valdkonda kuuluv õiguskorra osa. Kuna maa enampakkumisega erastamist puudutav suhete kompleks on avalik-õigusliku iseloomuga, siis eeldab see ka avalik-õiguslikke lahendusi. Et tagada isikute ja kollektiivsete huvide kaitse, peab avaliku võimu teostamine alluma märksa rangematele reeglitele ja põhimõtetele kui isikuvabadusele tuginev eraõiguslik käive.

15.Maareformi seaduse § 20 lg 1 sätestab: «Erastamisele kuulub maa, mida käesoleva seaduse alusel ei tagastata ning mida ei jäeta riigi omandisse vastavalt käesoleva seaduse §-le 31 ega anta munitsipaalomandisse vastavalt käesoleva seaduse §-le 25.» Sellest sättest tuleneb riigi kohustus erastada maa, mida ei jäeta riigi omandisse ega anta kohaliku omavalitsuse üksuse omandisse. Paragrahvi 31 järgi jääb riigi omandisse maa, mis jäetakse riigi omandisse avalikes huvides, maa, mis on vajalik riigi ülesannete täitmiseks või riigi äriühingutele või on vajalik seadusega riigile pandud kohustuste täitmiseks. Tegemist on avalik-õigusliku kohustusega.

16.Maareformi seaduse § 21¹lg 1 paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse määrata kindlaks erastatava maa suurus ja piirid. Ka § 23¹lg 1 ja § 23²lg 1 panevad maa erastamisel kohustuse valla- või linnavalitsusele – avalik-õigusliku juriidilise isiku organile. Paragrahvid 23¹lg 4 ja § 23²lg 4 sätestavad, et kaebusi valla- või linnavalitsuse otsustuste peale vaatab läbi valla- või linnavalitsuse. Ka see on avalik-õiguslik regulatsioon.

17.Maa enampakkumisega erastamise avalik-õiguslikku olemust kinnitab ka maa enampakkumisega erastamise kord ise. Tsiviilõiguslikul enampakkumisel tehtud pakkumised kujutavad endast tahteavaldust lepingu sõlmimiseks. Pakkumise vastu võtmisel loetakse leping sõlmituks. Maa erastamisel toimub aga korra punkti 46 järgi pärast enampakkumist protestide läbivaatamine. Seejärel kinnitab erastamise korraldaja (maavanem) pakkumise tulemusel otsusega (punkt 45). Selle haldusaktiga määratakse kindlaks ostja ja erastamise üldised tingimused. Alles pärast maavanema otsust sõlmitakse riigi ja ostja vahel eraõiguslik ostu-müügileping erastamisotsuse realiseerimiseks.

18.Seega on kogu maa enampakkumisega erastamine kuni ostu-müügilepingu sõlmimiseni reguleeritud avalik-õigusliku menetluskorraga.

III

19.Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 4 lg 3 järgi lahendab Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve korras õigusaktide põhiseadusele ja seadusele vastavust üksnes taotluses soovitud ulatuses. Halduskolleegiumi leidis, et maa enampakkumisega erastamise korra mõned sätted on vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja §-ga 3. Üldkogu peab vajalikuks kontrollida nende sätete vastavust ka põhiseaduse §-ga 113, mis ei tähenda väljumist esitatud taotluse piiridest. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ei tohi hinnata nende õigusaktide ja sätete põhiseaduslikkust, mille järelevalvet pole taotletud. Riigikohus võib hinnata ja peabki hindama vaidlusaluse normi õiguspärasust, lähtudes põhiseaduse kogu normistikust ja mõttest.

20.Põhiseaduse § 113 sätestab: «Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.» Sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklike makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.

21.Maksude osas kinnitab järeldust, et makse saab kehtestada üksnes Riigikogu poolt vastu võetud seadusega, ka põhiseaduse § 106 lg 1, mille järgi rahvahäätetusele ei saa panna makse, ja § 110, mis keelab presidendil oma seadlusega muuta või tühistada riiklike makse kehtestavaid seadusi. Paragrahvi 113 olemasolu ja seosed põhiseaduse teiste sätetega näitab, kui oluliseks peeti põhiseaduse koostamisel avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise parlamentaarset vormi.

22.Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on lubada üksnes seadusandjat riiklike maksude maksmise kohustust kehtestades piirama isiku põhiõigusi ning tagada, et riiklike makse ei kehtestataks selle sätte vastaselt. Sellest sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu.

23.Üldkogu märgib, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. märtsi 1998. a otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-98 (RT I 1998, 31/32, 432) asuti tollimaksu osas seisukohale, et tollitariifiseadusega tollimaksu kehtestamine ja maksumäärade sätestamise delegeerimine Vabariigi Valitsusele on vastuolus põhiseaduse §-ga 113. Kolleegium pidas aga võimalikuks kehtestada seadusega maksu alam- ja ülemmäär, jättes sellekohase delegatsiooninormi alusel valitsusele võimaluse sätestada konkreetne maksumäär.

24.Käesolevas asjas tuleb otsustada, kas osavõtutasu on lähedasem lõivule või maksule. Riigilõiv on tasu riigi poolt avalik-õigusliku toimingute tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Erinevus maksust seisneb selles, et lõivu tasuja saab toimingute tegemise või väljastamise näol konkreetse vastuteene. Lõivu eesmärk on riigi poolt tehtava konkreetse toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt. Maks on aga avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ilma otsese vastutasuta vaieldamatult täitmisele kuuluv rahaline kohustus.

25.Esmapilgul võib tunduda, et vaidlusalune osavõtutasu vastab lõivu tunnustele. Tegelikult on aga osavõtutasu lähedasem maksule. Selline järeldus tuleneb maa enampakkumisega erastamise korra punktist 49. Selle sätte järgi pole osavõtutasu ette nähtud konkreetse enampakkumise korraldamiseks. Osavõtutasu saab kasutada nii selle kui ka teiste katastriüksuste ettevalmistamise ja enampakkumise kulude katteks, s.o avalik-õigusliku iseloomuga maareformi üldisemaks läbiviimiseks. Tegelikult on ilmne, et vähemalt osa maatüki erastamise kuludest kaetakse varem toimunud enampakkumistelt laekunud osavõtutasudega. Rahalisi kulutusi nõudvad maatüki erastamisele suunatud toimingud algavad juba enne selle enampakkumise osavõtutasude laekumist. Korra punkti 49 järgi ei tagastata osavõtutasu ka sellele enampakkumisel osalejale, kes ei osutunud võitjaks. Seega ei saa osavõtutasu maksja, kes ei osutunud võitjaks, otseselt vastutasu. Olemuslikult on osavõtutasu maks, mis on pandud maareformi huvides isikutele, kes soovivad osaleda maa enampakkumisega erastamisel.

Kuna valitsuse määrusega kehtestatud osavõtutasu on olemuselt maks, siis on selle määrusega kehtestamine vastuolus põhiseaduse §-ga 113.

IV

26.Maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 on 1000-kroonise osavõtutasu kehtestamisel vastuolus ka põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja § 3 lg-ga 1.

27.Maa enampakkumisega erastamise korra (8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsiooni) punkt 1 sätestas, et see kord on kehtestatud maareformi seaduse § 20 lg 1 ja § 23 lg 6 alusel. Paragrahv 20 lg 1 sätestab: «Erastamisele kuulub maa, mida käesoleva seaduse alusel ei tagastata ning mida ei jäeta riigi omandisse vastavalt maareformi seaduse §-le 31 ega anta munitsipaalomandisse vastavalt maareformi seaduse §-le 25.» Paragrahv 23 lg 6 sätestab: «Maa erastatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.» Seaduse nendest sätetest on delegatsiooninormina vaadeldav § 23 lg 6.

28.Põhiseaduse § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellega on põhiseadus kehtestanud seaduse reservatsiooni printsiibi – täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus. Eriti oluline on selle nõude täitmine, kui täitevvõimu tegevus kohustab isikuid või piirab nende õigusi.

29.Sama eesmärgi teenib ka põhiseaduse § 87 p 6, mis sätestab, et Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on selle sätte kohaldamisel oma otsustes olnud järjekindlalt seisukohal, et Vabariigi Valitsus saab anda määruse üksnes seaduses sisalduva delegatsiooninormi olemasolul. Ka üldkogu on sellel seisukohal.

30.Põhiseaduse § 87 p-st 6 tuleneb, et valitsus tohib määruse anda üksnes seaduses sätestatud spetsiaaldelegatsiooni alusel. Määruse andmisel ei tohi valitsus ületada delegatsiooninormis sätestatud volitusi ega kehtestada määrusega seda, milleks tal delegatsiooninormiga volitust antud ei ole. Väga oluline on delegatsiooninormist kinnipidamine siis, kui õiguste teostama asumise tingimuseks on rahalise kohustuse eelnev täitmine.

31.Maareformi seaduse § 23 lg-st 6 ilmneb, et seadusandja on andnud Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada oma määrusega maa enampakkumisega erastamise korra. Sellest sättest ei tulene, et valitsusel oleks volitus kehtestada maa enampakkumisega erastamisest osavõtjale osavõtutasu. Maa erastamise kord ei saa oma olemuselt sisaldada osavõtutasu maksimise nõuet. Formuleering «maa erastamise kord» maareformiseaduse § 23 lg 6 tähenduses hõlmab maa erastamise otsuse tegemisele suunatud menetluskorda – toimingute jada, mis on suunatud ostja valikule ja maa erastamise otsustamiseks vajalike asjaolude kontrollimisele ning otsustamise muul viisil ettevalmistamisele. Haldusmenetluse eesmärkide saavutamiseks saab menetluskorra raames menetlusosalisel panna ka menetlustoimingutes osalemise ja tõendite esitamise kohustuse ning teisi kohustusi, mille täitmine on vajalik õige otsuse tegemiseks, samuti kehtestada vorminõudeid toimingutele. Menetluskorra raamest väljub aga avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamine, sest see pole erastamisotsustuse tegemiseks iseenesest vajalik.

32.Maareformi seaduse § 23 lg 5 esimene lause sätestab, et maa erastamine toimub ostja kulul. Osavõtutasu kehtestamise põhiseaduslikkust ei saa aga põhjendada selle sätte abil. Selles sättes peetakse silmas, et maatüki erastamine toimub selle ostja kulul, kellega sõlmitakse ostu-müügileping. Ostja peab tasuma maatüki erastamise tegelikud kulud. Kuna iga maatüki erastamise kulud on individuaalsed, siis peab erastamise korraldaja need kulud kindlaks määrama iga maatüki kohta eraldi. Regulatsioon, mille korral osavõtutasu määratakse kindlaks sõltumata maatüki erastamise tegelikest kuludest ja kulud pannakse mitte ainult ostjale, vaid kõigile enampakkumisest osavõtjatele, pole kooskõlas individuaalset regulatsiooni eeldava maareformi seaduse § 23 lg 5 esimese lause eesmärgiga.

33.Erastamise korra kehtestamise õigus ei hõlma õigust kehtestada, millises ulatuses kaetakse enampakkumise kulud. Küll aga hõlmab kindel selle reguleerimist, kuidas ostja katab enampakkumise kulud. Kulude katmise viisi saab aga määrata ka erastamise korraldaja, kui valitsus pole seda määrusega kehtestanud.

34.Määrusandluse puhul tähendab põhiseaduse § 3 lg 1 täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. Vabariigi Valitsus on maa enampakkumisel osalejale osavõtutasu maksmise kohustuse kehtestamisega väljunud talle seadusandja poolt antud volituse piiridest, rikkudes sellega ka põhiseaduse § 3 lg 1. Seega on maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 vastuolus põhiseaduse § 3 lg-ga 1.

35.Maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 ja punkti 49 esimene lause, mis välistab põhiseadusevastaselt võetud osavõtutasu tagastamise, on olemuslikult seotud. Kuna punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 on vastuolus põhiseaduse § 87 p-ga 6 ja § 3 lg-ga 1, siis on põhiseaduse nende sätetega vastuolus ka punkti 49 esimene lause.

36.Maa enampakkumisega erastamise korra punkti 17 lõike 2 alapunkt 2 kehtib käesoleval ajal uues sõnastuses. Seetõttu saab üldkogu tunnistada, et selle sätte 8. märtsini 2000 kehtinud redaktsioon oli 1000-kroonise osavõtutasu kehtestamise osas põhiseadusevastane. Korra punkti 49 esimest lauset pole muudetud ja see säte kuulub kehtetuks tunnistamisele.

37.Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 20 lg-le 1 jõustub põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsus väljakuulutamise päevast. Seega ei oma otsus tagasiulatuvat jõudu.

Juhindudes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 4 lg 1 p-st 4 ja § 19 lg 1 p-st 2, üldkogu otsustab:

1.Rahuldada Riigikohtu halduskolleegiumi taotlus.

2.Tunnistada, et Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud «Maa enampakkumisega erastamise korra» punkti 17 lõike 2 alapunkti 2 see osa, mis sätestas maa enampakkumisel osalejale 1000-kroonise osavõtutasu maksmise kohustuse (kuni 8. märtsini 2000. a kehtinud redaktsioonis), oli põhiseadusevastane.

3.Tunnistada Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996. a määrusega nr 268 kinnitatud «Maa enampakkumisega erastamise korra» punkti 49 esimene lause kehtetuks.

Otsus jõustub väljakuulutamisest, on lõplik ega kuulu edasikaebamisele.

Riigikohtu esimees

Uno LÕHMUS