

NARVA LINNAVALITSUS



KORRALDUS

Narva

09.03.2011 nr 236-k

Sisetehingute sõlmimine AS-ga Narva Bussiveod

1. Asjaolud ja menetluse käik

Narva Linnavolikogu (NLVK) 20.01.2011. a otsusega nr 8 "Aktsiaseltsi Narva Bussiveod põhikirja muudatuste kinnitamine" kinnitati Narva linna valitseva mõju all oleva Aktsiaseltsi Narva Bussi-veod (reg. 10247291) põhikirja muudatused. Viimaste kohaselt on äriühingu peamisteks tegevus-aladeks: ühistransporditeenuse osutamine; jäätmevedu; heakorrastus- ja haljastustööde teostamine; välisvalgustuse paigaldus, remont ja hooldus; liikluskorraldust tagavate vahendite hooldus; teede ja tänavate hooldustööde teostamine; kinnisvara hooldus; puistu, haljastustaimede, lillede ja põõsaste istutus- ja hooldustööd ning teiste teenuste osutamine. Eelnimetatud tegevused on seotud teenuste osutamisega peamiselt äriühingu aktsionäriks olevale hankijale ning aktsiaselts tegutseb hankija territoriaalse pädevuse piires. AS Narva Bussiveod ainuaktsionäriks on Narva linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna (aktsiate kui linnavara valitsejaks on Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet) ning aktsiaseltsi põhikirja muudatuste järgi võetakse üldkoosoleku otsused vastu ühe-häälselt. Nimetatud põhikirja muudatused jõustuvad «Äriseadustiku» § 300 lg 2 kohaselt nende kandmisel äriregistrisse. Lisaks on AS-le NBV 01.11.2010.a. väljastatud jäätmeluba olmejäätmete veoks majandus- ja kutsetegevusena. Pärast põhikirja muudatuste jõustumist on AS-i Narva Bussi-veod (NBV) näol tegemist - riigihankeõiguse tähenduses - majasisese üksusega, s.t Narva linnal on lubatud oma asutuste kaudu sõlmida nimetatud ettevõtjaga riigihankemenetluseta otselepinguid. Sisetehingutele ei kohaldata riigihangete seaduses sätestatud menetluskorda (RHS § 14¹ lg 1).

Narva Linnavalitsus on koostöös AS-ga Narva Bussiveod analüüsinud siseteingu potentsiaalseid mõju- ja kasutegureid, samuti selle otstarbekust ja vastavust omavalitsusüksuse huvidele ja vajadustele laiemalt. Siinkohal tuleks mainida järgmisi aspekte. Omavalitsusüksuse koostöö riigihanke teel leitud ettevõtjaga, ei pruugi alati laabuda tõrgeteta. Kuivõrd õigussubjektne erasektori ettevõtja ei allu hankija juhtimisele ja kontrollile, ei pruugi lepinguõiguslikud instrumendid olla igas situatsioonis piisavalt tõhusad ja tagada osutatava teenusega omavalitsuse elanikele paremat elukvaliteeti. Avaliku ja erasektori vahelise koostöö mittelaabumine võib omakorda seada ohtu avalike teenuste, mille osutamise kohustus on sätestatud KOKS § 6 lõikes 1, kättesaadavuse. Majasisese üksuse erandi (sise-tehingu) põhiolemus seisneb hankija õiguses teostada töid omaenda jaoks omaenda jõududega. Tähtsaks aspektiks (just tänases majanduslikus situatsioonis) tuleks pidada avalikest vahenditest rahastavate töökohtade kindlustatust ja linnaelanike täiendava kaasamise võimalust tööjõuna erinevate sotsiaalsete projektide abil kohalikule omavalitsusele vajalike tööde teostamiseks, mille paindlikkus puudub ainult rangelt võlaõiguslikele lepingulistele suhetele põhineval reguleeringul.

Avalike teenuste osutamine linna valitseva mõju all oleva ühingu kaudu loob efektiivseks halduseks tarvilikud eeldused, võimaldades muuhulgas maandada teenuse sisseostmisega kaasnevaid tegevus-riske (eeskätt turu- ja õigusriske). Sisetehing on avalike teenuste kättesaadavuse ja universaalsuse tagamiseks igati sobiv, vajalik ja mõõdukas meede, andes hankijale senisest suurema kaalutlus- ja isotsustusõiguse teenuse maksumuse, kvantiteedi ja kvaliteedi küsimustes. Kommunaalmajandus-teenuste iga-aastane eelarvekulu avaldab linnaelarvele märkimisväärset finantskoormust. Ei saa jätta märkimata, et finantsautonoomse haldusekandja eelarvetasakaal ja sealt edasi omavalitsuse haldussuutlikkus on siseteingu kasuks rääkivad legitiimsed ja äärmiselt kaalukad argumendid.

Seejuures pole rahaline kokkuhoid kindlasti eesmärk omaette ning järeleandmisi kvaliteedis omavalitsusüksus endale lubada ei saa. Majasisesele üksusele peab olema tagatud põhjendatud tulukus. Oluline, et majasisesele üksusele pandud ülesannete täitmine oleks tagatud majandusliku ratsionaalsusega ning teenuse kvaliteetset täitmist võimaldava finantsilise ressursiga. Otsuse langetamisel tuleks arvestada jätkusuutlikuks arenguks mõödapääsmatute investeeringute tegemise vajadusega ja seda eriti teenuse osutamise alguses. Valdkonna alafinantseeritus viiks kahjumi tootmiseni ning äri-kahjude akumulierimine päädib lõppvaatuses paratamatult makseraskuste ja teenuseosutaja makse-jõuetusega. Seeläbi kannataks jällegi avalike teenuste kättesaadavus (struktuuririski realiseerumine). Seega ei saa avaliku teenuse kättesaadavus apriorselt taanduda teenuse maksumuse ees. Kohaliku omavalitsusüksuse eesmärgiks on kvaliteetne teenus mõistliku hinnaga. Seega on küsimus esma-pilgul antagonistlikena näivate huvide ja eesmärkide (tegevuskulude surve vähendamine linnaeel-arvele, ühelt poolt, ning teenuse kättesaadavus, kvaliteet ja teenuseosutaja jätkusuutlikkus, teiselt poolt) tasakaalustatuses.

Tuginedes eeltoodule räägivad sisetehingu kasuks järgmised kasutegurid: kättesaadavus (kvaliteedi ja kvantiteedi optimaalne suhe); adekvaatsus (teenuse kvaliteedi tõstmine ja kulude optimeerimine - linna eksistentsiaalsetele vajadustele vastavad operatiivsed, efektiivsed ning eesmärgipärased meetmed ja vahendid); paindlikkus (primaarsed on linna huvid ja vajadused - sisetehingule ei laiene riigihankelepingule omased formaliseeritud protsessid: jäik hankelepingu muutmise regulatsioon, riigihangete korraldamisega kaasnev halduskoormus jne); läbipaistvus ja kontrollitavus (avalike vahendite ratsionaalne kasutamine, omavalitsusüksuse kaalutus- ja otsustusõigus hinnakujunduses, teenuseosutaja aruandekohuslus, internne otstarbekuse kontroll).

Olles lahendanud sisetehingu õiguspärasuse ja otstarbekuse küsimused, hindas Linnavalitsus koos-töös AS-ga Narva Bussiveod tegevusvaldkonniti teenuseid, mille osutamisega võiks majasisene üksus lähiajal alustada. Nimelt lõppevad 2011. aasta märtsi- ja aprillikuus lepingutähtaja möödumisel (korraliselt) riigihankemenetluste tulemusel sõlmitud mitmed hankelepingud, mille esemeks on liikluskorraldusvahendite, tänavavalgustuse ning haljasalade hooldustööd. Loetletud teenused evivad munitsipaaltasandil kogukonna jaoks eksistentsiaalset tähendust. Vajadus nende järele on konstantne, stabiilselt püsiv – omavalitsus ei saa ühelgi juhul jätta nimetatud teenuseid osutamata, tegemist on kohaliku omavalitsuse tingimatult kohustuslike ülesannetega (KOKS § 6 lg 1), mille täitmist omavalitsuselt nõuab riik (enesekorraldusõigusest tulenevalt on KOV otsustada üksnes see, kuidas nimetatud ülesandeid täita).

Arvestades eelnimetatud teenuste olemust ning AS-l Narva Bussiveod majasisese üksusena tegevuse alustamisega kaasnevaid käivituskulusid (oskusteabe, inventari ja muu põhivara soetamine), on mõistlik ja eesmärgipärane sõlmida nende osas sisetehing 2011. aasta linnaeelarves selleks ette nähtud kulude piires. Kõnealuste teenuste tellimiseks on Narva linna 2011. aasta eelarves ette nähtud olemasolevate lepingutega katmata vabasid vahendeid kogusummas 435 472 EUR. Seega ei kaasne sisetehingu sõlmimisega planeeritust suuremaid kulutusi. Siinõeldu ei väära omavalitsus-üksuse seadusest tulenevat võimalust tellida majasiseselt üksuselt muid, eelpool nimetatud, töid ja teenuseid (nt iga-aastased sesoonsed teenused: puistu, haljastustaimede, lillede ja põõsaste istutus- ja hooldustööd; puuraie ja -lõikus; Joaoru supelranna hooldus; linnaasutustes tekkivate jäätmete vedu). Sisetehingu kontseptsiooniga on kooskõlas arenguvision ja arendustegevus, millega maja-sisene üksus koostöös tema aktsionäriks oleva hankijaga panustavad käibemahtude suurendamisesse ning uute tegevussuundade (nt linnateede ja -tänavate hooldus) juurutamisesse, saavutamaks omavalitsushalduse majanduslik rippumatus ning avalike teenuste kättesaadavus.

2. Õiguslikud alused

«Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse» (KOKS) § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse üles-andeks korraldada antud vallas või linnas muuhulgas elamu- ja kommunaalmajandust, heakorda, jäätmehooldust, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu. Liikluseaduse (LS) § 2 lõige 4 sätestab täiendavalt, et kohalik omavalitsus korraldab liiklust ja tagab liiklusohutuse oma haldusterritooriumil.

Omavalitsuse põhiseadusliku (institutsionaalse) garantiiga (PS § 154 lg 1) tagatud enesekorraldusõigusest tulenevalt on kompetentne omavalitsusorgan üld-juhul (legaalsuse printsiibist tulenevate piirangutega arvestades) pädev valima ülesande täitmiseks sobiva tegutsemisvormi (oma vastutuse põhimõte). KOKS § 6 lõikes 1 nimetatud omavalitsuslike ülesannete puhul on tegemist avaliku halduse ülesannetega.

Vastavalt «Halduskoostöö seaduse» (HKTS) § 3 lõikele 4 võib haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Ka KOKS § 35 lõige 5 lubab vallal või linnal oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Tsiviilõiguslik leping on tehing kahe või enama isiku (lepingupooled) vahel, millega lepingupool kohustub või lepingupooled kohustuvad midagi tegema või tegemata jätma (VÕS § 8 lg 1). Seega on leping mitmepoolne tehing. Mitmepoolne tehing on tehing, mille tegemiseks on vajalik kahe või enama isiku tahteavaldus (TsÜS § 67 lg 2).

«Riigihangete seaduse» (RHS) § 10 lõike 1 punkti 2 mõistes on hankijaks muuhulgas ka kohaliku omavalitsuse asutus. RHS §-i 14¹ (in house entity exception ehk majasisese üksuse erand riigihanke-õiguses) kohaselt ei ole hankija kohustatud rakendama riigihangete seaduses sätestatud korda sisetehingutele. Sisetehing on hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega või sihtasutusega, mille ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega. Majasisese üksuse erandi korral vaadeldakse avaliku sektori hankijat ning tema täisosaluslega äriühingut tinglikult ühe majandussubjektina. Kusjuures hankijal on voli otsustada, kas toota, tellida või teha vajaminevad asjad, teenused või ehitustööd ise (muuhulgas, kui seda teeb talle kuuluv äriühing, moodustatud sihtasutus vms) või osta need sisse väljastpoolt oma organisatsiooni. Sisuliselt on tegemist riigi-hankemenetlusega, s.o konkurentidele mitte avatud, otselepinguga. Sisetehingu (majasisese üksuse erandi) kohaldatavuse ranged eeldused, siseriiklikus positiivses õiguses, on sätestatud ammendavalt RHS § 14¹ lõikes 3 antud kataloogis. Käesoleval juhul saavad RHS § 14¹ lõike 3 punktides 3-5 loetletud tingimused täidetud pärast NLvK 20.01.2011. a otsusega nr 8 "Aktiaseltsi Narva Bussiveod põhikirja muudatuste kinnitamine" kinnitatud AS NBV põhikirja muudatuste avaldamist äriregistris. Nimelt sätestab «Äriseadustiku» (ÄS) § 300 lõige 2, et põhikirja muutmise otsus jõustub vastava kande tegemisel äriregistrisse. Mainime, et RHS § 14¹ regulatsioon põhineb olulisel määral Euroopa Ühenduste Kohtu (ECJ) kujundatud kriteeriumidel (Teckal: C-107/98; Parking Brixen: C-458/03; Carbotermo: C-340/04; jt).

«Jäätmeseaduse» (JäätS) § 73 lõike 2 punkti 6 alusel on olmejäätmete veoks majandus- või kutsetegevusena nõutav jäätmeluba. AS-le NBV on 01.11.2010.a. väljastatud jäätmeluba nr L.JÄ/319394. Muudel litsentseeritud tegevusaladel tegutsemiseks tarvilikud eriõigused (nt TeeS § 25¹, EIOS § 32) omandab AS NBV hiljemalt teenuse osutamise alguskuupäevaks.

«Valla- ja linnaeelarve seaduse» (VLES) § 16 lõike 3 järgi on valla- ja linnavalitsusel ning nende asutustel õigus võtta rahalisi kulutusi nõudvaid kohustusi ainult neile eelarves selleks ette nähtud kulude piires. Nagu eelpool näitasime, on heakorra tagamine omavalitsusüksuse haldusülesanne (KOKS § 6 lg 1).

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et KOKS § 22 lõige 2 võimaldab kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuri-üksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele (RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15). Nõnda ütleb Narva Linnavolikogu 11.03.2010.a määruse "Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti (LVMA) põhimääruse kinnitamine" § 13 punkt 7, et Ameti põhiülesandeks on muuhulgas heakorrasobjektide, linna infrastruktuuri objektide ja tehnovõrkude hooldus-, remondi- ja ehitustööde korraldamine ning tehnilise järelevalve teostamine.

LVMA põhimääruse §-i 11 kohaselt on Ametil õigus oma pädevuse piires sõlmida Narva linna nimel lepinguid füüsiliste ja juriidiliste isikutega.

Kuigi iseenesest ei vaja kohaliku omavalitsuse asutus hankijana omavalitsusüksuse nimel lepingu sõlmimiseks linnavalitsuse ega muu organi nõusolekut ega heakskiitu, kuulub antud juhul sisetehingu sõlmimise üle otsustamine olulise printsiibist ning linnavalitsuse organisatsioonivõimust tulenevalt Narva Linnavalitsuse kui kollegiaalse omavalitsusorgani võimkonda. Seda põhjusel, et üleminek turusuhetelt (riigihangetelt) sisetehingutele on eelkõige majanduspoliitiline otstarbekuse-küsimus, mille lahendamine vajab kollegiaalset otsustust. KOKS § 30 lõike 1 punktist 3 tulenevalt lahendab ja korraldab valla- või linnavalitsus kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse. Linna-valitsus kollegiaalorganina teostab teenistuslikku järelevalvet linna ametiasutuste ja nende ameti-isikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbe-kuse üle (KOKS § 66¹). Seega kuuluvad otstarbekuse küsimused Linnavalitsuse võimkonda.

KOKS § 7 lõigetele 1 ja 2 vastavalt on valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi ning üksikaktidena korraldusi. Nendime, et kehtiv õiguskord siseaktidele mööndusi ei tee. Ka need tuleb vormistada vastavalt määruste või korraldustena. Selguse huvides märgime, et käesoleva korralduse puhul on tegemist internse (enesekorraldusliku) üksikaktiga, mille adressaatideks on linnavalitsuse struktuuri-üksused (linna ametiasutused ja nende hallatavad asutused) ning, millest kolmandatele isikutele vahetult subjektiivseid õigusi ega kohustusi ei tulene. Vahetegu välis- ja siseõigusel (eksternse ja internse õigusakti dihhotoomia) on oluline esmajoones kaebeõiguse seisukohalt. Kuigi «Haldus-kohtumenetluse seadustiku» (HKMS) § 4 lõikes 1 antud haldusakti definitsioon on «Haldusmenetluse seaduse» (HMS) § 51 lõike 1 omast laiem, hõlmates põhimõtteliselt ka halduse siseakte, on kaebuse menetlusliku lubatavuse eelduseks kaebeõiguse olemasolu küsimus. HKMS § 7 lõike 1 kohaselt võib halduskohtusse pöörduda üksnes enda õiguste ja vabaduste kaitseks. Kehtiv haldusprotsess lähtub nn subjektiivse õiguskaitse teooriast. Kaebuse esitaja peab oma subjektiivsete õiguste rikkumise võimalikkust vähemalt usutavalt väitma, s.t rikkumine peab olema kaebuses esiletoodud asjaoludel võimalik. Käesoleval juhul on kolmandate isikute puutumus antud korraldusega ilmselgelt võimatu ning potentsiaalne kaebus seetõttu perspektiivitu.

3. Otsus

Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametil Narva linna nimel sõlmida AS-ga Narva Bussiveod 2011. aastal liikluskorraldusvahendite, tänavavalgustuse ja haljasalade hooldustööde teostamiseks sisetehing maksumusega 435 472,00 EUR.

4. Rakendussätted

- 4.1. Linnakantseleil teha korraldus teatavaks Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametile ning AS-le Narva Bussiveod.
- 4.2. Korraldus jõustub 15. märtsil 2011.a.
- 4.3. Käesolevat korraldust on võimalik vaidlustada Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumajas 30 päeva jooksul selle teatavakstegemisest arvates.



Tarmo Tammiste
Linnapea



Ants Liimets
Linnasekretär