



Narva

20.04.2011 nr 371-k

Sisetehingute sõlmimine AS-ga Narva Bussiveod

1. Asjaolud ja menetluse käik

Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametil (edaspidi ka *LVMA*) oli sõlmitud kaks jäätmeveolepingut: 29.05.2007 tavajäätmete äraveoleping nr 255 OÜ-ga Adelan Prügiveod (registrikood 10700419) ning 19.06.2004 töövõtuleping nr K0451 AS-ga Heakorrastus (registrikood 10229666). Nimetatud lepingute esemeks on olmejäätmete väljavedu LVMA bilansis olevatelt objektidelt, milleks on hooned aadressidel Maslovi 3, Maslovi 3a, Joala 22, Haigla 6, Linda 4, Peetri plats 3, Raekoja 1, Puškini 33, Karja 6a, Narva.

Narva Linnavalitsusele saabus AS-lt Narva Bussiveod 04.10.2010 jäätmeveo algatamise ettepanek nr 1-1a/307 ning 12.01.2011 kiri nr 1-1a/08, milles aktsiaselts informeeris Narva Linnavalitsust valmidusest alustada jäätmeveo teenuse osutamist ja kavatsusest pakkuda teenuseid hinnatariifiga, mis on vähemalt 5% soodsamad kehtivates lepingutes sätestatust. 04.04.2011 kirjas nr 1-1a/130 esitas AS Narva Bussiveod hinnapakkumise segaolmejäätmete, paber- ja kartongjäätmete konteinerite tühjendamise teenuse osutamiseks, mis on tõepoolest 5% soodsamad kehtivates lepingutes sätestatust.

Narva Linnavolikogu (NLVK) 20.01.2011. a otsuse nr 8 "Aktsiaseltsi Narva Bussiveod põhikirja muudatuste kinnitamine" alusel tehti Narva linna valitseva mõju all oleva AS-i Narva Bussiveod (reg. 10247291) põhikirjas muudatused. Vastavalt põhikirja punktile 1.3 on aktsiaseltsi peamiseks tegevusalaks muu hulgas jäätmevedu ning põhikirja punkti 1.4 kohaselt põhikirja punktis 1.3 nimetatud tegevusaladega seotud teenuste osutamine ja tööde teostamine on peamiselt seotud aktsionäriks oleva hankijaga ning toimub tema territoriaalse pädevuse piires. Samuti vastavalt põhikirja punktile 6.8 üldkoosoleku otsus loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt on hääletatud ühehäälselt.

AS Narva Bussiveod ainuaktsionäriks on avalik-õigusliku juriidilise isikuna Narva linn (aktsiate kui linnavara valitsejaks on Narva Linna Arenduse ja Õkonoomika Amet) ning AS-ile NBV on 01.11.2010.a. väljastatud jäätmeluba nr L.JÄ/319394 olmejäätmete veoks majandus- ja kutsetegevusena. Seega, AS-i Narva Bussiveod (NBV) näol on riigihankeõiguse tähenduses tegemist majasisese üksusega, st Narva linnal on lubatud oma asutuste kaudu sõlmida nimetatud ettevõtjaga riigihankemenetluseta otselepinguid. Sisetehingutele ei kohaldata riigihangete seaduses sätestatud menetluskorda (RHS § 14¹ lg 1).

Seejuures tuleb silmas pidada, et vastavalt jäätmeseaduse (JäätS) § 67 lg 1 korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks korraldab kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust ning JäätS § 1 lg 5 kohaselt korraldatud jäätmeveo tellimisele kohaldatakse riigihangete seaduses sätestatust, arvestades käesoleva seaduse erisusi ning

korraldatud jäätmeveole ei kohaldata riigihangete seaduse §-s 14¹ sätestatud. Vastavalt JäätS § 66 lg 1 korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse valitud ettevõtja poolt ning JäätS § 66 lg 4 kohaselt jäätmeliigid, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord kehtestatakse valla- või linnavolikogu määrusega. Vastavalt Narva Linnavolikogu 11.03.2010 määruse nr 12 „Narva linnas korraldatud jäätmeveo rakendamise kord” § 3 lg 1 korraldatud jäätmevedu kohaldatakse järgmistele Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2004. a määrusega nr 102 kehtestatud jäätmeliikide, sealhulgas ohtlike jäätmete nimistu jaotisekoodi 20 all loetletud olmejäätmetele: 20 01 01 – paber ja kartong (p 1); 20 03 01 – segaolmejäätmed (prügi) (p 2); 20 03 07 – suurjäätmed (p 3). Samuti eelnimetatud määruse § 4 kohaselt on Narva haldusterritoorium jaotatud kolmeks veopiirkonnaks, milliste loetelu ja nende piiride kirjeldus on toodud määruse Lisas 2. Seega, Narva haldusterritooriumil korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks tuleb igal juhul korraldada riigihange ning seda arvestades võib sõlmida AS-ga Narva Bussiveod leping olmejäätmete väljaveoks LVMA bilansis olevatelt objektidelt kuni korraldatud jäätmeveo osutaja leidmiseni riigihanke tulemusel.

Narva Linnavalitsus on koostöös AS-ga Narva Bussiveod analüüsinud sisetehingu 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 lg-s 1, kättesaadavuse. Majasisese üksuse erandi (sisetehingu) 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 töjõuna erinevate sotsiaalsete projektide abil kohalikule omavalitsusele vajalike tööde teostamiseks, mille paindlikkus puudub ainult rangelt võlaõiguslikele lepingulistele suhetele põhineval reguleerimisel.

Avalike teenuste osutamine linna valitseva mõju all oleva ühingu kaudu loob efektiivseks halduseks tarvilikud eeldused, võimaldades muuhulgas maandada teenuse sisseostmisega kaasnevaid tegevusriske (eeskätt turu- ja õigusriske). Sisetehing on avalike teenuste kättesaadavuse ja universaalsuse tagamiseks igati sobiv, vajalik ja mõõdukas meede, andes hankijale senisest suurema kaalutlus- ja iseotsustusõiguse teenuse maksumuse, kvantiteedi ja kvaliteedi küsimustes. Kommunaalmajandusteenuste iga-aastane eelarvekulu avaldab linnaelarvele märkimisväärset finantskoormust.

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 möödapääsmatute investeeringute tegemise vajadusega ja seda eriti teenuse osutamise alguses. Valdkonna alafinantseeritus viiks kahjumi tootmiseni ning ärikahjude akumulereerimine 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.

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 riigihankelepingle 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 aruandekohustus, internne otstarbekuse kontroll).

2. Õiguslikud alused

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas muuhulgas elamu- ja kommunaalmajandust, heakorda, jäätmehooldust, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu. Omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga (PS § 154 lg 1) tagatud enesekorraldusõigusest tulenevalt on kompetentne omavalitsusorgan üldjuhul (legaalsuse printsiibist tulenevate piirangutega arvestades) pädev valima ülesande täitmiseks sobiva tegutsemisvormi (oma vastutuse põhimõte). KOKS § 6 lg-s 1 nimetatud omavalitsuslike ülesannete puhul on tegemist avaliku halduse ülesannetega.

Vastavalt halduskoostöö seaduse (HKTS) § 3 lg-le 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 lg 5 lubab vallal või linnal oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid.

Riigihangete seaduse (RHS) § 10 lg 1 p 2 mõistes on hankijaks muuhulgas ka kohaliku omavalitsuse asutus. RHS §-i 14¹ 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 täisosaluselise 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 riigihankemenetluseta, s.o konkurentsile mitte avatud, otselepinguga. Sisetehingu kohaldatavuse ranged eeldused, siseriiklikus positiivses õiguses, on sätestatud ammendavalt RHS § 14¹ lg-s 3 antud kataloogis.

Jäätmeseaduse (JäätS) § 73 lg 2 p 6 alusel on olmejäätmete veoks majandus- või kutsetegevusena nõutav jäätmeluba. AS-le NBV on 01.11.2010.a. väljastatud jäätmeluba nr L.JÄ/319394.

Valla- ja linnaeelarve seaduse (VLES) § 16 lg 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 näidatud, on jäätmehoolduse tagamine omavalitsusüksuse haldusülesanne (KOKS § 6 lg 1). Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et KOKS § 22 lg 2 võimaldab kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele 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 p 7, et Ameti põhiülesandeks on muuhulgas heakorrastusobjektide, 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 lg 1 p-st 3 tulenevalt lahendab ja korraldab valla- või linnavalitsus kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse. Linnavalitsus kollegiaalorganina teostab teenistuslikku järelevalvet linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (KOKS § 66¹). Seega kuuluvad otstarbekuse küsimused Linnavalitsuse võimkonda.

KOKS § 7 lg-tele 1 ja 2 vastavalt on valitsusel õigus anda üldaktidena määrusi ning üksikaktidena korraldusi. Kehtiv õiguskord siseaktidele mööndusi ei tee ning need ka tuleb vormistada vastavalt määruste või korraldustena. Käesoleva korralduse puhul on tegemist internse (enesekorraldusliku) üksikaktiga, mille adressaatideks on linnavalitsuse struktuuriüksus 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 halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 4 lg-s 1 antud haldusakti definitsioon on haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 omast laiem, hõlmates põhimõtteliselt ka halduse siseakte, on kaebuse menetlusliku lubatavuse eelduseks kaebeõiguse olemasolu küsimus. HKMS § 7 lg 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.

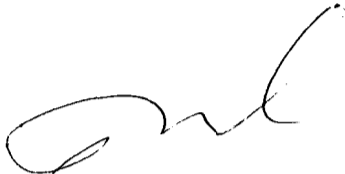
3. Otsus

- 3.1. Lubada Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametil kui jäätmevaldajal sõlmida Narva linna nimel AS-ga Narva Bussiveod sisetehing segaolmejäätmete, paber- ja kartongjäätmete konteinerite tühjendamise teenuse osutamiseks 2011. aastal linnaeelarves selleks ette nähtud kulude piires arvestades AS-i Narva Bussiveod 04.04.2011 hinnapakumist.

- 3.2. Lubada Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametil sõlmida 2011. aastal Narva linna nimel AS-ga Narva Bussiveod muid korralduse punktis 3.1 nimetatata sisetehinguid vastavalt majasisese üksuse tegevuskavale, linnaeelarves selleks ette nähtud vahenditele ning riigihangete seaduse § 14¹ sättele selleks nõutavate tegevuslubade olemasolul.

4. Rakendussätted

- 4.1. Linnakantseleil teha korraldus teatavaks Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametile.
- 4.2. Korraldus jõustub vastuvõtmisest.
- 4.3. Korraldust võib vaidlustada Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumajas 30 päeva jooksul korralduse teatavakstegemise päevast arvates.



Tarmo Tammiste
Linnapea



Marina Sorgus
Nõunik
linnasekretäri ülesannetes