



ÕIGUSKANTSLER

Riigikohtu esimees Märt Rask  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 13.04.2011 nr 3-4-1-13-11  
Õiguskantsler 5.05.2011 nr 9-2/110630/1102301

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-11**

Lugupeetud härra Rask

Palusite minu arvamust Tartu Linnavolikogu 19.09.2002 määruse nr 120 punktide 1 ja 2.2 põhiseadusele vastavuse kohta, kuna Tartu Maakohus jättis nimetatud sätted oma 22.02.2011 otsusega väärteoasjas nr 4-09-17297 kohaldamata ja tunnistas need põhiseadusega vastuolus olevaks, alгатades seega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

Olles analüüsinud nimetatud õigusnorme, leian, et

**Tartu Linnavolikogu 19.09.2002 määruse nr 120 „Koormise kehtestamine heakorra eeskirja täitmiseks“ punktid 1 ja 2.2 on osas, milles need kohustavad niitma muru ja heina punkti 1 lausete 2 ja 3 järgi määratletud puhastusalal, vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 36 lõikega 3 ja põhiseaduse § 157 lõikega 2.**

Teavitan, et ei soovi asja läbivaatamist suulises menetluses.

Oma seisukohta põhjendan järgmiselt.

#### **1. Asjaolud ja menetluse käik**

1. Tartu Linnavolikogu võttis 19.09.2002 vastu määruse nr 120 „Koormise kehtestamine heakorra eeskirja täitmiseks“ (edaspidi: *määrus*). Kõnealuse määruse p 1 sätestab füüsilise ja juriidilise isiku (ehk koormise täitja) üldise kohustuse tagada heakord puhastusalal. Ühtlasi on määruse punktis 1 toodud täpsem määratlus puhastusalast, kus isikud on kohustatud heakorda tagama. Määruse p 2.2 sätestab, et koormise täitja või tema arvel teine isik on puhastusalal kohustatud muu hulgas niitma muru või heina.

2. Tartu Linnavalitsus karistas 14.08.2009 otsusega Olev Lauku kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 66<sup>2</sup> lg 1 alusel 15 trahviühiku (900 krooni) suuruse rahatrahviga selle eest, et ta jättis määruse punktist 2.2 tuleneva koormise (heina niitmise) täitmata temale kuuluva kinnistuga külgneva kõnnitee ja sõidutee vahelisel haljasalal.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. O. Lauk esitas Tartu Linnavalitsuse otsuse peale väärteomenetluse seadustiku (edaspidi: VTMS) § 114 lõikes 1 sätestatud kaebuse. Tartu Maakohus rahuldab 28.05.2010 otsusega väärteoasjas nr 4-09-17297 eelnimetatud kaebuse ning tühistas Tartu Linnavalitsuse väärteotsuse.

4. Tartu Maakohtu otsuse peale esitas kassatsioonkaebuse Tartu Linnavalitsus, mille Riigikohus rahuldab osaliselt oma 19.11.2010 otsusega nr 3-1-1-89-10, tühistades Tartu Maakohtu 28.05.2010 otsuse ning saates asja uueks arutamiseks maakohtule.

5. O. Laugu väärteoasja uuel läbivaatamisel tegi Tartu Maakohus 22.02.2011 otsuse, milles tühistas taas vaidlustatud Tartu Linnavalitsuse väärteotsuse ning algatas ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse määruse punktide 1 ja 2.2 osas.

## 2. Vaidlusalused õigusnormid

6. Määrus sätestab:

„1. Füüsiline ja juriidiline isik (edaspidi: koormise täitja) on kohustatud tagama heakorra puhastusalal. Puhastusala on füüsilise või juriidilise isiku omandis või valduses oleva kinnistu või muu territooriumiga külgneva sõidutee ja vastava territooriumi vahel olev kõnnitee ja haljasala ja/või muu ala. Puhastusala piirneb kinnistu või muu territooriumi piiri, kinnistu või muu territooriumi piiriga risti tõmmatavate mõtteliste joonte ja sõidutee piiriga. Puhastusala piirid võidakse määrata ka elamugruppidele kehtestatud detailplaneeringuga. Vabaplaneeringuga aladel, kus detailplaneeringut ei ole, on ehitistevahelise maa-ala puhastusala piiriks nende vaheline mõtteline telgjoon.

2. Koormise täitja või tema arvel teine isik on kohustatud:

[...]

2.2. niitma muru või heina (lubatud maksimaalne kõrgus on 15 cm), lõikama kõnniteel liikumist takistavad puude ja põõsaste oksad, pügama heki, riisuma lehed, pühkima toimu ja liiva;“

## 3. Õiguskantsleri seisukoht

### 3.1 Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus

7. Vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 14 lõikele 2 on kohtu poolt algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus. Riigikohtu seisukoha järgi on oluline, et Riigikohtule taotluse esitanud kohus oleks veendunud, et just seda seadust või muud õigusakti tuleb vaidluse lahendamisel kohaldada ning igasugune muu lahendus on välistatud.<sup>1</sup> Normi asjassepuutuvust on Riigikohus sisustanud läbi normi otsustava tähtsuse: „Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse Põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse Põhiseadusele vastavuse korral.“<sup>2</sup> Täpsem oleks öelda, et norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama normi kehtivuse korral teisiti kui selle kehtetuse korral.

<sup>1</sup> RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-9-08, p 15.

<sup>2</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 15.

8. Tartu Maakohus alustas käesoleva normikontrolli menetluse vääртеoasjas nr 4-09-17297. Nimetatud põhikohtuasjas lahendas Tartu Maakohus O. Laugu taotluse tühistada Tartu Linnavalitsuse vääртеootsus, millega määrati temale KOKS § 66<sup>2</sup> lg 1 alusel rahatrahv koormise täitmata eest. Tartu Maakohtu otsuses kajastatud vääртеoprotokolli kohaselt pani isik KOKS § 66<sup>2</sup> lõikes 1 sätestatud vääртеo toime sellega, et ta polnud niitnud heina temale kuuluva kinnistuga külgneva kõnnitee ja sõidutee vahelisel haljasalal.

9. KOKS § 66<sup>2</sup> lg 1 sätestab, et heakorra- ja kaevetööde eeskirjade rikkumise või koormise täitmata jätmise eest karistatakse rahatrahviga kuni 100 trahviühikut. KOKS § 66<sup>2</sup> lg 1 on blanketne ehk viiteline karistusnorm<sup>3</sup>, mille puhul määratleb täpsema süüteokoosseisu kohaliku omavalitsuse koormist sätestav määrus. Kõnealuse vääртеokaristuse kohaldamise eelduseks on seega täitmata jäetud koormise kehtivus.<sup>4</sup> Järelikult sõltub kohtu vastavalt VTMS §-le 132 tehtav otsus, kas jätta isiku kaebus kohtuvälise menetleja otsuse peale rahuldamata või tühistada kohtuvälise menetleja otsus, koormist kehtestava määruse (või selle asjassepuutuvate normide) kehtivusest.

10. Kohustus niita heina või muru alal, mille niitmata jätmise tõttu tehtud vääртеootsuse O. Lauk põhikohtuasjas vaidlustas, tuleneb määruse punktide 1 ja 2.2 koostoimest. Nimelt sätestab määruse punkt 1 kõigepealt koormise täitja üldise kohustuse tagada heakord puhastusalal. Samuti on määruse punktis 1 toodud puhastusala ruumiline määratlus: muu hulgas piirneb koormise täitja omandis oleva kinnistu puhastusala kinnistu piiri, kinnistu piiriga risti tõmmatavate mõtteliste joonte ja sõidutee piiriga. Määruse p 2.2 sätestab täpsema loetelu heakorratöödest, mida koormise täitja puhastusal tegema peab (sh muru või heina niitmine maksimaalselt lubatud kõrguseni 15 cm).

11. Eelnevast tulenevalt peab kohus määruse punktide 1 ja 2.2 kehtivuse korral tegema põhikohtuasjas teistsuguse otsuse kui vaidlusaluste sätete kehtetuse korral: juhul, kui vaidlusalused sätted on kehtetud, tuleb Tartu Linnavalitsuse vääртеootsus VTMS § 132 p 3 ja § 29 lg 1 p 1 alusel tühistada ning vääртеomenetlus lõpetada. Kui vaidlusalused sätted on põhiseadusega kooskõlas ja kehtivad, siis jätab kohus isiku kaebuse vastavalt VTMS § 132 punktile 1 rahuldamata (eeldusel, et ei esine muid kui VTMS § 29 lg 1 punktis 1 sätestatud aluseid vääртеootsuse tühistamiseks). Vaidlusalused sätted on seega põhikohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega õigusnormid. **Eelnevast lähtudes asun seisukohale, et määruse punktid 1 ja 2.2 on asjassepuutuvad õigusnormid PSJKS § 14 lg 2 tähenduses ning Tartu Maakohtu 22.02.2011 otsusega algatatud konkreetse normikontrolli menetlus on lubatav.**

12. Täpsustavalt pean vajalikuks märkida, et lähtudes põhikohtuasjas tuvastatud asjaoludest on määruse p 1 ja p 2.2 asjassepuutuvad üksnes osas, milles need kohustavad isikut niitma heina või muru alal, mis asub isikule kuuluva kinnistuga külgneva kõnnitee ja sõidutee vahelisel haljasalal.<sup>5</sup> Seetõttu leian, et käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve vaidluses ei ole asjassepuutuv määruse punktide 1 ja 2.2 tulenev isikute kohustus niita muru või heina detailplaneeringuga määratletud puhastusalal või ehitistevahelisel alal, kus pole sõiduteed, kuna selles osas ei oma vaidlusalused sätted põhikohtuasjas tähtsust.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Vt selle kohta nt RKKKo 26.06.2009 nr 3-1-1-54-09, p 8.3.

<sup>4</sup> Vrd RKÜKo 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06, p 20.

<sup>5</sup> Haljasala, mille niitmata jätmise eest O. Lauku karistati, on nähtav Maa-ameti kaardiserveri väljavõttel, arvutivõrgus kättesaadaval:

[http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app\\_id=UU82&user\\_id=at&bbox=660301.724386724,6472684,660428.27561327,6.6472784&LANG=1](http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=UU82&user_id=at&bbox=660301.724386724,6472684,660428.27561327,6.6472784&LANG=1).

<sup>6</sup> Vrd RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 23: „Kolleeģium märgib, et konkreetse normikontrolli raames saab hinnata normi põhiseadusele vastavust konkreetse kohtuasja asjaolude põhjal.“

13. Puutuvalt põhivaidluse asjaoludesse märgin veel, et Maa-ameti kaardiserveri andmetest nähtuvalt asub Vaba 51 kinnistu ning Turu tänava vahele jääv haljasala Tartu linnale kuuluval kinnistul, mille katastritunnus on 79508:065:0007.<sup>7</sup> Selle katastriüksuse kasutamise sihtostarve on 100% transpordimaa.<sup>8</sup> Eelnevast saab järeldada, et Vaba 51 kinnistuga külgneva kõnnitee ning Turu tänava sõidutee vahele jääv haljasala asub teemaal teeseaduse (edaspidi: TeeS) § 3 tähenduses, kuna kinnistu katastritunnusega 79508:065:0007 on maa, mis on määratud tee koosseisus olevate rajataiste paigutamiseks ja teehoiu korraldamiseks.

### 3.2 Normikontrolli põhjendus

14. Määruse punktide 1 ja 2.2 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks tuleb leida kõigepealt riivatud põhiõigus ning seejärel vastata küsimusele, kas riive on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

15. Määruse punktide 1 ja 2.2 tulenev kohustus teostada heakorratöid (täpsemalt niita muru või heina puhastusalal) on koormis, st isikule pandud kohustus teatud töö tegemiseks selle eest tasu saamata.<sup>9</sup> Kohustus täita vaidlusalust koormist on vastavalt määruse punktile 1 kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kellele omandis või valduses on kinnistu. Põhikohtuasjas kaebuse esitanud O. Laugu kohustus täita määruse punktis 2.2 sätestatud koormist tulenes sellest, et ta oli puhastusalaga piirneva kinnistu omanik. Järelkult riivab määruses sätestatud koormis põhikohtuasjas kaebuse esitanud isiku omandipõhiõigust, mis on sätestatud PS § 32 lõikes 2: igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Seda põhjusel, et koormise kehtestamisega kaasneb kinnistu omanikul kohustus teostada heakorratöid, mis mõjutavad ebasoodsalt omaniku võimalusi oma kinnistut vabalt (ehk tingimusteta) vallata ja kasutada. Täiendavalt on Riigikohus leidnud, et koormise kehtestamine riivab omandipõhiõigust ka sellega, et see võib koormise adressaadilt nõuda kulutuste tegemist.<sup>10</sup>

16. Koormiste kehtestamist kohaliku omavalitsuse poolt reguleerib põhiseaduse tasemel PS § 157 lg 2, mis sätestab, et kohalikul omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Nõue, et koormise kehtestamine eeldab seaduses sätestatud alust, on PS § 3 lõikes 1 sätestatud üldise seadusreservatsiooni väljendus. Riigikohus on seoses omandipõhiõigusega selgitanud seadusreservatsiooni põhimõtet järgnevalt: „[...] kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga.“<sup>11</sup> Seega lubab PS § 157 lg 2 kohalikul omavalitsusel koormisega isiku põhiõigusi piirata vaid siis, kui seadusandja on selleks volituse andnud.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Vt väljavõtte Maa-ameti kaardiserverist, arvutivõrgus kättesaadaval:

[http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app\\_id=UU82&user\\_id=at&bbox=660301.724386724.6472684.660428.27561327.6.6472784&LANG=1](http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=UU82&user_id=at&bbox=660301.724386724.6472684.660428.27561327.6.6472784&LANG=1).

<sup>8</sup> Vt Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määrus nr 155 „Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord“ § 6 p 5, mille kohaselt on transpordimaa liiklemiseks ja transpordiks kasutatav maa koos ohutuse tagamiseks ja selle maa korrashoiuks vajalike ehitiste aluse ning neid ehitisi teenindava maaga, sh teemaa.

<sup>9</sup> V. Olle. Kommentaarid §-le 157. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 2, lk 740.

<sup>10</sup> RKKKo 19.11.2010, nr 3-1-1-89-10, p 13.

<sup>11</sup> RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>12</sup> Tulenevalt PS § 154 lõikest 1 ja HMS § 90 lõikest 2 võib kohalik omavalitsus küll ilma selge volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi. Vastavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid ei või aga olla vastuolus seadusega (sh

17. Kui seadusandja on kohalikule omavalitsusele andnud volituse omandipõhiõigust piirava määruse kehtestamiseks, peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele.<sup>13</sup> Samuti tähendab määruse vastavus seadusele seda, et volitusest ei tohi üle astuda ega reguleerida küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud<sup>14</sup> (sh küsimusi, mida seadusandja on ise reguleerinud teistes seadustes ning mille täpsustamiseks ei ole kohalikule omavalitsusele volitust antud). Nõuet järgida volitusnormi kordab ka haldusmenetluse seadus, mille § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

18. Eelöeldu kokkuvõttena märgin, et linnavolikogu määrusega koormise kehtestamine on PS § 157 lõikega 2 kooskõlas siis, kui seadusandja on selleks andnud piisavalt määratletud volituse ning koormist kehtestav määrus on kooskõlas volituse piiride, mõtte ja eesmärgiga.

19. Linnavolikogu on vaidlusaluse määruse preambulas määruse andmise volitusnormidena nimetanud TeeS § 25 lõike 7 ning KOKS § 6 lõike 1 ja § 36 lõike 3. Analüüsin järgnevalt, millised volitused on seadusandja nimetatud sätetega kohalikule omavalitsusele andnud ning kas vaidlusaluse määruse punktid 1 ja 2.2 on kooskõlas vastavate volituste piiride, mõtte ja eesmärgiga.

20. KOKS § 6 lg 1 sätestab, et kohaliku omavalitise üksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. KOKS § 6 lg 1 on üksnes pädevusnorm, mis reguleerib kohaliku omavalitsuse ülesandeid. Sellest ei tulene kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada määrus, mis riivab põhiõigusi (sh kehtestab koormise).<sup>15</sup>

21. Kohaliku omavalitsuse volitused koormise kehtestamiseks on reguleeritud KOKS §-s 36, millele viidatakse ka vaidlusaluse määruse preambulas.

22. KOKS § 36 lg 2 sätestab, et selle seaduse tähenduses on koormis kohustus, mis seaduse alusel kehtestatakse volikogu määrusega füüsilistele või juriidilistele isikutele kohustuslike tööde tegemiseks valla või linna territooriumil kehtestatud heakorraeskirjade täitmiseks. KOKS § 36 lõikes 2 nimetatud seaduslik alus heakorratööde koormise kehtestamiseks on sätestatud sama paragrahvi 3. lõikes: kohalik omavalitsus võib koormise kehtestada füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või valduses oleva kinnistu või muu nende kasutuses oleva territooriumi ning sellega vahetult piirneva üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks.

---

peab vastavalt HMS § 90 lõikele 2 kohalik omavalitsus juhul, kui seaduseandja on volitusnormiga reguleerinud kohaliku elu küsimusi reguleeriva määruse andmist, järgima volitusnormi). Samuti ei või kohalik omavalitsus PS § 154 lg 1 või HMS § 90 lg 2 alusel kehtestada põhiõiguste piiranguid, mida seadus ette ei näe: „kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus.“ (RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 27).

<sup>13</sup> RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

<sup>14</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

<sup>15</sup> Vrd RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 20: „Kollegium nõustub Tallinna Halduskohtu ja õiguskantsleri seisukohtadega, et vangistusseadusest ei tulene justiitsministrile õigust kehtestada vangla sisekorraeskirjades lisapiiranguid kinnipeetavate kirjavahetuse õigusele. Sellist pädevust ei anna ministrile VangS § 105 lõige 2, mis on üksnes pädevusnorm, mitte konkreetse sisuga volitusnorm.“

23. Selleks, et kontrollida, kas määruse punktid 1 ja 2.2 on kooskõlas KOKS § 36 lõikes 3 sätestatud volitusnormiga, tuleb kõigepealt määratleda volitusnormi eesmärk ja kohalikule omavalitsusele antud otsustusruumi piirid koormise kehtestamisel.

24. KOKS § 36 lg 3 sätestab, et kohalik omavalitsus võib koormise kehtestada heakorra tagamise eesmärgil. Leian, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud heakorra tagamise ja heakorraeeskirjade peamine eesmärk on luua puhas keskkond ning seeläbi elamisväärne ja esteetiline linnaruum.

25. Küsimuses, milliseid kohustusi ja millises ulatuses võib isikule eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks koormisega panna, tulenevad kohaliku omavalitsuse otsustusruumi piirid muu hulgas KOKS § 36 lõikes 3 kasutatud mõistest „kinnistuga vahetult piirnev üldkasutatav territoorium“. Selle määratlemata õigusmõistega on seadusandja piiritlenud ala, mille heakorra tagamiseks koormise kehtestada võib.<sup>16</sup>

26. Riigikohus on märkinud, et „[m]ääratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.“<sup>17</sup> Samuti peab Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt kohalik omavalitsus määratlemata õigusmõiste sisustamisel järgima õigusriigi põhimõttest tulenevat nõuet, et isikuid koormavaid norme (sh volitusnorme isikuid koormavate määruste kehtestamiseks) tuleb tõlgendada isiku kasuks.<sup>18</sup> Määratlemata õigusmõiste sisustamisel ja koormist kehtestades ei saa kohalik omavalitsus hakata ka reguleerima seadusandja poolt teiste seaduste, sealjuures teeseadusega juba otsustatud küsimusi.

27. Määruse punktis 1 nimetab Tartu Linnavolikogu eelmises punktis nimetatud määratlemata õigusmõistet puhastusalaks ning sisustab seda järgnevalt: füüsilise või juriidilise isiku omandis või valduses oleva kinnistu või muu territooriumiga külgneva sõidutee ja vastava territooriumi vahel olev kõnnitee ja haljasala ja/või muu ala. Puhastusala piirneb kinnistu või muu territooriumi piiri, kinnistu või muu territooriumi piiriga risti tõmmatavate mõtteliste joonte ja sõidutee piiriga.<sup>19</sup> Tööd, mida koormise täitja puhastusalal teostama peab, on loetletud muu hulgas määruse punktis 2.2. Määruse punktide 1 ja 2.2 koostoimest tuleneb, et koormise täitja peab niitma muru või heina muu hulgas alal, mis jääb isikule kuuluva kinnistuga külgneva kõnnitee ja sõidutee vahele, olenemata sellest, kas nimetatud ala näol on tegemist nt teemaaga TeeS § 3 tähenduses.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Käesoleva konkreetse normikontrolli raames olen seisukohal, et seadusandja otsus anda kohalikule omavalitsusele õigus täpsemalt määratleda ala, mille heakorra tagamiseks koormise kehtestada võib, on kooskõlas põhiseadusega. Seda põhjusel, et linnaruumi heakorra tagamine on kohaliku elu küsimus (vt KOKS § 6 lg 1). Nimetatud küsimuse lahendamise on seega PS § 154 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kaitsealas. Leian, et seetõttu piisab PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneva seadusreservatsiooni nõuete järgimiseks sellest, kui seadusandja sätestab KOKS § 36 lõikes 3 koormise kehtivuse territoriaalse ulatuse määratlemata õigusmõistega, mille kohalik omavalitsus peab sisustama, lähtudes kohalikest oludest ja seadusandja eesmärkidest.

<sup>17</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 16.

<sup>18</sup> Nt RKHKo 03.04.2000, nr 3-3-1-4-00, p 1; RKHKm 28.03.2006, nr 3-3-1-27-06, p 13; RKTKm 28.03.2007, nr 3-2-1-26-07, p 10; RKTKm 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07, p 9; RKHKo 19.06.2007, nr 3-3-1-24-07, p 14.

<sup>19</sup> Alternatiivselt lubab määruse p 1 puhastusala piirid määrata elamugruppidele kehtestatud detailplaneeringuga. Samuti sätestab määruse p 1, et vabaplaneeringuga aladel, kus detailplaneeringut ei ole, on ehitistevahelise maa-ala puhastusala piiriks nendevaheline mõtteline telgjoon. Siinkohal osundatud osas ei ole aga minu seisukoha järgi määruse p 1 asjassepuutuv õigusnorm käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, nagu selgitasin ülalpool.

<sup>20</sup> Tõlgendust, et vaidlusalustest sätetest tuleneb kohustus niita muru ja heina teemaal asuval haljasalal, kui sellele laieneb määruse p 1 järgi puhastusala, kinnitavad ka Tartu Linnavalitsuse seisukohad põhikohtuasjas (vt Tartu Maakohu 22.02.2011 otsuse lk 2).

28. Järgnevalt kontrollin, kas eeltoodud puhastusala määratlusega on Tartu Linnavolikogu sisustanud õiguspäraselt KOKS § 36 lõikes 3 sätestatud mõistet „kinnistuga vahetult piirnev üldkasutatav territoorium“ ning seega jäänud volitusnormi piiridesse ja järginud volitusnormi eesmärki.

29. Nagu ülal öeldud, määrati O. Laugule rahatrahv, sest ta ei teinud heakorratöid teemaal. Pean seetõttu vajalikuks analüüsida just küsimust, kas KOKS § 36 lg 3 lubab kohalikul omavalitsusel kehtestada isikutele koormise teha heakorratöid teemaal või on teemaa korrashoiu küsimused seadusandja poolt juba otsustatud.

30. Teeseaduse tähenduses on tee maantee, tänav, metsatee, jalgteed ja jalgrattateed või muu sõidukite jalakäijate liiklemiseks kasutatav rajatis (TeeS § 2 lg 1). Vastavalt TeeS § 2 lg 2 punktile 2 kuuluvad teemaal asuv kõnnitee ja haljasala tee koosseisu.

31. TeeS § 37 lg 1 p 2 järgi on tee omanik kohustatud teostama tee ülevaatus ja hoidma tee kehtestatud nõuetele vastavas seisundis. Sama sätte 3. punkti kohaselt peab tee omanik kõrvaldama teelt liiklust ohustava või nähtavust piirava istandiku, puu, põõsa või muu liiklusele ohtliku rajatise, prahi, hukkunud loomad ja linnud.

32. Lisaks sätestab TeeS § 25 lg 3, et kohalikel teedel korraldab teehoidu valla- või linnavalitsus, kes on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks. Teehoid hõlmab TeeS § 14 lõigete 1 ja 2 järgi tee koosseisu kuuluvate rajatiste hooldamist. Vastavalt TeeS § 17 lõikele 3<sup>1</sup> on tee hooldamise eesmärk tagada tee seisundi vastavus TeeS § 10 lõikes 2 nimetatud nõuetele. TeeS § 10 lg 2 alusel kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002 määruse nr 45 „Tee seisundinõuded“ lisa 3 kehtestab muu hulgas rohu lubatud suurima kõrguse tänava eraldusribal ja teemaal tänavaäärse haljasalal.

33. Eelnevalt järeldub, et heakorratööde teostamine kohaliku tänava<sup>21</sup> teemaal (sh muru ja heina niitmine teemaal asuval haljasalal) on kohaliku omavalitsuse kohustus. Erandina eeltoodust peab vastavalt TeeS § 25 lõikele 7 linnas, alevis ja alevikus teega külgneva territooriumi kasutaja tegema heakorratöid sõidutee ja vastava territooriumi vahel oleval kõnniteel. Sellest saab järeldada, et teemaal asuv kõnnitee võib kuuluda „kinnistuga vahetult piirnevat üldkasutatavat territooriumi“ koosseisu, mille heakorra tagamiseks võib kohalik omavalitsus kehtestada KOKS § 36 lg 3 alusel koormise. **Kuna TeeS § 2 lg 2 nimetab teemaal asuvat haljasala eraldi tee koosseisu kuuluva rajatisena, ei anna TeeS § 25 lg 7 alust kohustada isikuid tagama heakorda isikule kuuluva kinnistuga külgneva kõnnitee ja sõidutee vahelisel haljasalal – sellise haljasala heakorra tagamise kohustus on TeeS § 25 lõikest 3 ning § 37 lg 1 punktidest 2 ja 3 tulenevalt kohalikul omavalitsusel.**

34. Ülalpool selgitasin, et määratlemata õigusmõisteid sisaldavaid isikuid koormavaid õigusnorme tuleb sisustada ja tõlgendada isiku kasuks. **Seetõttu olen seisukohal, et „kinnistuga vahetult piirnev üldkasutatav territoorium“, mille heakorra tagamise kohustuse võib kohalik omavalitsus KOKS § 36 lg 3 alusel panna kinnistu omanikele, ei hõlma teemaal asuvaid rajatise, mille korrashoidmise kohustus on teeseaduse järgi kohalikul omavalitsusel.**

35. Eelmärgitud toetab ka KOKS § 36 lõikes 3 sätestatud volituse eesmärk. Nagu eespool märkisin, võib kõnealuse sätte alusel koormise kehtestada heakorra tagamiseks ehk puhta keskkonna ning elamisväärse ja esteetilise linnaruum loomiseks.

<sup>21</sup> TeeS § 6 järgi on tänav linnas, alevis või alevikus paiknev tee, mis on ehitatud või kohandatud sõidukite või jalakäijate liiklemiseks. TeeS § 5<sup>1</sup> järgi on kohalik tänav üks kohaliku tee liikidest.

36. Seevastu tuleneb TeeS § 1 lõikest 1, et teeseaduses teega seonduva reguleerimise eesmärk on tee põhifunktsiooni – ohutu liiklemise – tagamine. Samuti pole heakorra tagamine teemaal asuva haljasalal vajalik üksnes puhta keskkonna jms loomiseks, vaid see tagab ka tänavatel ohutu liiklemise (nt piisava nähtavuse ristmikel). Teedel ohutu liiklemise tagamiseks vajalikud heakorratööd eeldavad reeglina suuremat hoolsuskohustust ning on kõnealuste tööde tegemiseks kohustatud isiku jaoks oluliselt koormavamad, kui heakorra tagamine KOKS § 36 lg 3 tähenduses.

37. Kui seadusandja oleks soovinud anda kohalikule omavalitsusele võimaluse delegeerida TeeS § 25 lõikes 3 ning § 37 lg 1 punktides 2 ja 3 sätestatud kohustusi kinnistute omanikele, pidanuks ta sätestama volitusnormi, milles oleks sellekohane õigus otsesõnu sätestatud. Seda pole aga seadusandja teinud. Ka KOKS § 36 lg 3 alusel ei saa panna kinnistu omanikele kohustusi teedel ohutu liiklemise tagamiseks vajalike heakorratööde tegemiseks, kuna see volitusnorm võimaldab kinnistu omanikke koormata üksnes esteetilise ja elamisväärse linnakeskkonna jms tagamise eesmärgil. Liati on seadusandja ise piiritlenud eraisiku kohustused teedel ohutu liiklemise tagamiseks vajalike heakorratööde tegemiseks (nt TeeS § 25 lg 7 ja TeeS § 36 lg 2)<sup>22</sup>.

38. Eeltoodule tuginedes leian, et Tartu Linnavolikogu ei ole vaidlusalustes sätetes sisustanud mõistet „kinnistuga vahetult piirnev üldkasutatav territoorium“ õiguspäraselt, kuna määruse p 1 ja p 2.2 kohustavad niitma muru ja heina ka teemaal asuval haljasalal, mille heakorra tagamise kohustus on vastavalt TeeS § 25 lõikele 3 ning § 37 lg 1 punktidele 2 ja 3 kohalikul omavalitsusel. Seetõttu asun seisukohale, et määruse p 1 ja p 2.2 ületavad KOKS § 36 lõikes 3 sätestatud volitusnormi piire ning on vastuolus PS § 157 lõikega 2.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>22</sup> TeeS § 36 lõikest 2 tuleneb, et TeeS §-s 13 sätestatud tee kaitsevööndi korrashoidmise kohustus kaitsevööndi maa omanikul ning mitte tee omanikul, kui need on erinevad isikud.