



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 3

Tallinn

11. juuni 2007

Ettepanek Kullamaa Vallavolikogu 19.01.2007 määruse nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadustega

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ning § 15 alusel ja arvestades Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõiget 5 põhiseaduslikkuse järelevalve korras Kullamaa Vallavolikogu 19.01.2007 määruse nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” vastavust põhiseadusele ja seadusele.

Leidsin, et Kullamaa Vallavolikogu 19.01.2007 määrus nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” on vastuolus põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lõike 1 ja maareformi seaduse muutmise seaduse (RT I 2005, 61, 476) §-ga 24.

Teen Kullamaa Vallavolikogule ettepaneku viia Kullamaa Vallavolikogu 19.02.2007 määrus nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” kooskõlla põhiseaduse ja maareformi seaduse muutmise seadusega 20 päeva jooksul ettepaneku saamisest arvates.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus 27.02.2007 Lääne maavanem ning palus kontrollida Kullamaa Vallavolikogu 19.01.2007 määruse nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” (edaspidi määrus) vastavust maareformi seadusele ja põhiseadusele.

2. Pöördusin Teie poole 19.03.2007 teabe nõudmisega, et selgitada välja, miks pidasite vajalikuks määrusega reguleerida põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmist. Oma 05.04.2007 vastuses minu teabe nõudmisele põhjendasite määruse vastuvõtmist praktilise vajadusega reguleerida põllumajandusliku maa ajutiseks kasutamiseks andmist.

3. Vabariigi Valitsuse 15.02.1993 määruse nr 48 „Põllumajandusliku maakasutuse kohta” kehtetuks tunnistamine Vabariigi Valitsuse 17.08.2006 määrusega nr 88 „Määruste kehtetuks tunnistamine” tekitas tõepoolest õigusliku lünga põllumajandusmaade ajutisse kasutusse andmise regulatsioonis.

Vabariigi Valitsus kiitis oma 31.05.2007 istungil heaks määruse „Maareformi seaduse” § 31 lõikes 2 sätestatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord”, mis sisuliselt asendab 17.08.2006 kehtetuks tunnistatud Vabariigi Valitsuse 15.02.1993 määrust nr 48 „Põllumajandusliku maakasutuse kohta”. Vastuvõetud Vabariigi Valitsuse määrus jõustub seaduses ettenähtud korras peale selle avaldamist Riigi Teatajas.

II Vaidlustatud sätted

4. „Määrus kehtestatakse „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse” § 6 lõike 3 punkti 2 ja Kullamaa Valla põhimääruse § 4 punkt 3 lõige 2 alusel.

§ 1 Reguleerimisala

Käesolevas määruses reguleeritakse põllumajandusmaa ajutist kasutust ja sellekohaste lepingute sõlmimist kuni maa ümbervormistamiseni „Maareformi seadusega” ettenähtud korras.

§ 2 Põllumajandusmaa ajutise kasutaja kohustused

Põllumajandusmaa ajutine kasutaja on kohustatud:

- 1) alustama temale kasutamiseks antud maa harimist ning kasutama seda maad sihipäraselt põllumajandussaaduste tootmiseks kogu lepingu kehtivuse ajal;
- 2) säilitama tema kasutusse antud maid läbivaid ja maaga piirnevaid teid, veejuhtmeid ja muid objekte;

§ 3 Põllumajandusmaa ajutise kasutamise lepingu sõlmimine

- (1) Põllumajandusmaa ajutise kasutuse lepinguid sõlmib Kullamaa Vallavalitsuse korraldusega volitatud ametnik isikute kirjaliku taotluse alusel.
- (2) Kui isikul on sõlmitud põllumajandusmaa ajutise kasutuse leping, võib ta taotleda hiljemalt 15. novembrini lepingu pikendamist järgmiseks aastaks. Kui isik ei ole realiseerinud õigust lepingu pikendamiseks, on teistel isikutel õigus taotleda sama maatüki ajutist kasutamist järgmiseks aastaks.
- (3) Põllumajandusmaa ajutise kasutuse taotlused järgmiseks aastaks tuleb esitada hiljemalt 1. detsembriks. Taotlused registreeritakse vallavalitsuse dokumendiregistris.
- (4) Taotluses peab olema märgitud maa asukoht, ligikaudne suurus ja lisatud maa asendiplaan. Taotlused vaadatakse läbi hiljemalt 15. detsembriks.
- (5) Kui maatüki ajutist kasutust taotleb rohkem kui üks isik, tuleb lepingu sõlmimisel eelistada maa õigustatud subjekti (ostueesõigusega erastajat, maa tagasisaajat, volikogu otsusega vaba maa erastajat või kasutusvalduse seadjat) või lepingu alusel senist maakasutajat.
- (6) Kui ajutist kasutust taotlevad isikud on võrdsed, sõlmitakse leping vastavalt taotlejate vahel sõlmitud kokkuleppele. Kokkuleppe sõlmimise tähtaeg on vähemalt kaks nädalat. Kokkuleppe mittesaavutamisel tõmmatakse loosi.
- (7) Põllumajandusmaa ajutise kasutuse leping koostatakse kahes eksemplaris, millest kumbki lepingupool saab ühe.

§ 4 Põllumajandusmaa ajutise kasutamise lepingu täitmine ja lõpetamine

- (1) Kui põllumajandusmaa ajutine kasutaja ei ole käesoleva korra § 2 toodud kohustusi täitnud, ei ole vallavalitsuse volitatud isik kohustatud pikendama tema maa ajutise kasutuse lepingut ja võib anda maa teise isiku kasutusse.
- (2) Lepingujärgset maakasutust on õigus kontrollida Kullamaa Vallavalitsusel.
- (3) Lepingu alusel kasutataval maal tuleb täita Asjaõigusseadusest tulenevaid kitsendusi.
- (4) Lepingu ennetähtaegne lõpetamine seoses maa omandiõiguse üleminekuga toimub pärast vegetatsiooniperioodi lõppu, kui maaomanik ja – kasutaja ei lepi kokku teisiti.

§ 5 Rakendussätted

- (1) Käesoleva määruse § 3 lõigetes 2, 3 ja 4 toodud tähtjad ei kehti 2007.aastaks põllumajandusmaa ajutise kasutuse lepingute pikendamise ja ajutise kasutuse taotluste esitamise kohta. Nimetatud taotlusi saab esitada 30 päeva jooksul peale käesoleva määruse jõustumist. Taotlused vaadatakse läbi hiljemalt 1. märtsiks 2007.a.
- (2) Kui taotleja ei ole nõus lepingu mittesõlmimise põhjusega, on tal õigus esitada vaie Kullamaa Vallavalitsusele „Haldusmenetluse seaduses” ettenähtud korras.
- (3) Käesolev määrus jõustub kolmandal päeval arvates määruse avalikustamisest Kullamaa valla veebilehel.”

III Õiguslik analüüs

A Määruse formaalne õiguspärasus

5. Vastavalt haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 89 lõikele 1 on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lõike 2 kohaselt võib kohaliku elu küsimuse korraldamiseks kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

Määrus vastab vorminõuetele ning on antud pädeva haldusorgani, vallavolikogu, poolt. Järelikult tuleb järgnevalt analüüsida, kas määrus on antud volitusnormi alusel või kas tegemist võib olla kohaliku elu küsimuse korraldamisega, mida kohalik omavalitsus võib määrusega reguleerida ka volitusnormita.

6. Määruse preambulas viidatakse määruse andmise õigusliku alusena kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 3 punktile 2 ja Kullamaa Valla põhimääruse § 4 p 3 alapunktile 2.

KOKS § 6 lg 3 punktist 2 tulenevalt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Sama tuleneb ka Kullamaa Valla põhimääruse § 4 p 3 alapunktist 2.

7. Seega on Kullamaa Vallavolikogu pidanud määrusega reguleeritud küsimust – põllumajandusmaa ajutisse kasutusse andmist – kohaliku elu küsimuseks, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

8. Sellise seisukohaga ei saa nõustuda. Maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada MRS § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise ning kasutusse andmise seotud kulude kandmise korra.

MRS § 31 lõikest 2 tulenevalt maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse, on samuti riigi omandis. Seega on mistahes maa, mille staatus on omandireformi käigus veel määratlemata MRS § 31 lg 2 kohaselt riigi omandis.

Maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 tulenevalt on sellise maa ajutist kasutamist pädev reguleerima Vabariigi Valitsus. Järelikult on tegemist küsimusega, mis on seadusega antud muu organi kui kohaliku omavalitsuse organi otsustada ja korraldada.

9. PS § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lõikest 1 tulenevalt otsustavad ja korraldavad kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt.

Seaduslikkuse põhimõttega on kohalik omavalitsus seotud seega sõltumata sellest, kas korraldatakse kohaliku elu küsimust või riigielu küsimust. Kummalgi juhul ei tohi kohaliku omavalitsuse antud akt olla vastuolus seadusega. Maareformi muutmise seaduse §-ga 24 on määratud riigi omandis oleva maa ajutise kasutamise reguleerimiseks pädevaks organiks Vabariigi Valitsus. Seetõttu ei ole võimalik kohalikul omavalitsusel tuginedes KOKS § 6 lg 3 punktile 2 seda küsimust oma määrusega reguleerida. Seega ei ole käesoleval juhul vaja eraldi analüüsida seda, kas põllumajandusmaade ajutise kasutamise korra näol on tegemist kohaliku või riigielu küsimuse korraldamisega.

10. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et Kullamaa Vallavolikogul puudus õigus põllumajandusmaa kasutusse andmist oma määrusega reguleerida ning vallavolikogu on kehtestanud määruse vastuolus maareformi seaduse muutmise seaduse §-ga 24.

B Kokkuvõte

11. Lähtudes eeltoodust leian, et Kullamaa Vallavolikogu 19.02.2007 määrus nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” on vastuolus PS § 3 lõikega 1 ning maareformi seaduse muutmise seaduse §-ga 24.

12. Teen Kullamaa Vallavolikogule ettepaneku viia Kullamaa Vallavolikogu 19.02.2007 määrus nr 2 „Põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” kooskõlla põhiseaduse ja maareformi seaduse muutmise seadusega 20 päeva jooksul ettepaneku saamisest arvates.

13. Kullamaa Vallavolikogu määruse järele ei tohiks olla ka enam praktilist vajadust, kuivõrd põllumajandusmaade ajutise kasutamise reguleerimiseks on määruse kehtestanud Vabariigi Valitsus.

Lugupidamisega

Madis Ernits
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes