



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 6

Tallinn

.november 2006

Leisi Vallavolikogu 15.03.2005 määrusega nr 5 kinnitatud „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadustega

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg-e 1 ning õiguskantsleri seaduse¹ § 1 lg-e 1 ning §-i 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Leisi Vallavolikogu 15.03.2005 määrusega nr 5 kinnitatud „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” punktide 34 kuni 46 vastavust põhiseadusele ja seadusele.

Leidsin, et Leisi Vallavolikogu 15.03.2005 määrus nr 5 „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” on vastuolus põhiseaduse § 3 lg-s 1, § 154 lg-s 1, teeseaduse § 32 lg-s 1 ja võlaõigusseaduse § 155 lg-s 1 sätetega.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lg-le 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Leisi Vallavolikogule ettepaneku

viia volikogu 15.03.2005 määrus nr 5 „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” põhiseaduse ja seadustega kooskõlla kahekümne päeva jooksul ettepaneku saamisest arvates.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 19.10.2006 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Leisi Vallavolikogu 15.03.2005 määruse nr 5 „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” punktides 34-46 sätestatu vastavust põhiseadusele ja teistele seadustele.

II Vaidlustatud sätted

2. Leisi Vallavolikogu 15.03.2005 määrusega nr 5 kinnitatud „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri”² (edaspidi Eeskiri) sätestab:

V. LIIKLUSE AJUTINE PIIRAMINE VÕI SULGEMINE VALLATEEL

34. Vallateel võidakse liiklust ajutiselt piirata või sulgeda avariide, loodusõnnetuste, vihmast või pinnase sulamisest tingitud tee kasutamiskõlbmatuks muutumise või kandevõime kaotuse ohu

¹ RT I 1999, 29, 406; ...; 2006, 7, 42

² KO, 26.04.2005, 138, 1400

korral või kui liigelda on ohtlik, samuti teetööde või ettenähtud korras kooskõlastatud ürituste ajaks.

35. Otsuse vallateel liikluse sulgemiseks või piiramiseks teeb vallavalitsus.

36. Kõigist vallateedel kavandatavatest liikluse sulgemistest ja piirangutest teatatakse valla- ja maakonnalehe kaudu vähemalt üks nädal enne.

37. Liikluskorralduse muutmisel tagatakse liiklejatele juurdepääs üldkasutatavatele paikadele, nende elukohta ja kinnisvarale.

38. Teede sulgemise perioodil saab metsavedu teostada eriloa [lisa 1] alusel. Loa väljaandjaks on Leisi Vallavalitsuse poolt määratud isik. Vedajaks käesoleva korra mõistes on vedu korraldav juriidiline või füüsiline isik.

39. Loa väljaandmisest võib keelduda, kui metsavedu võib tee muuta kasutamiskõlbmatuks.

40. Luba peab olema kaasas metsaveoautos. Selle olemasolu on õigus kontrollida Politseiametil ja Leisi Vallavalitsuse poolt määratud isikul.

41. Metsaveo eriluba ei väljastata erinevatele vedajatele samal ajavahemikul samale teelõigule.

42. Enne loa väljaandmist tasub vedaja Leisi Vallavalitsuse arvele **tagatishüvitisena** kuni 10 000 krooni valla poolt tehtavate võimalike tee taastamiskulude katteks. Tagatishüvitise suuruse määrab loa väljaandja vastavalt veetavale kogusele.

43. **Tagatishüvitist** ei määrata, kui seoses veoga ei ole ohtu tee seisukorra halvenemisele. Vastava otsustuse teeb punktis 38 nimetatud isik.

44. Enne veo alustamist ja veo lõppedes koostavad vedaja ja vallavalitsuse poolt määratud isik kahepoolse akti tee seisukorra hindamise kohta [lisa 2].

45. Pärast veo teostamist kohustub vedaja viima maantee seisundi veoeelsesse olukorda loal näidatud tähtjaks. Tähtjaks tegemata tööd on vallavalitsusel õigus ise korraldada, kusjuures kulud kaetakse **tagatisraha** arvelt.

46. Kui veo lõppedes tee seisukord vastab veoeelsele seisundile või kui vedaja taastab veoeelse maantee seisundi tähtaegselt ja omal kulul, siis tagastatakse talle **tagatisraha** hiljemalt viie päeva jooksul pärast tee ülevaatuse aktile allakirjutamist.

III Õiguskantsleri seisukoht

Käesolevaga annan oma seisukoha Eeskirja nendes punktides sätestatu kohta, mis ei ole minu hinnangul kooskõlas põhiseaduse ja seadusega (punktides 42 ja 43 sätestatud tagatishüvitise,

punktides 45 ja 46 nimetatud tagatistrahaga seaduslikkus; samuti Lisa 1 osas, mis puudutab tagatishüvitise suurust ning vedaja kinnitust tagatishüvitise tasumise kohta).

3. Teeseaduse³ § 32 sätestab **tee kasutajale esitatavad nõuded**. Teed ja tee kaitsevööndit kahjustada ja risustada on keelatud. Tee omanik ja tee kaitsevööndi omanik võivad nõuda tee või tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt **teehoiukulude katteks hüvitist** (lg 1).

Kui isik **on** teeseaduse § 32 lg 1 lauses 1 nimetatud **kohustust rikkunud**, võib tee omanik ja tee kaitsevööndi omanik nõuda tee või tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt teehoiukulude katteks hüvitist. Tegemist on õiguskaitsevahendiga tsiviilõigusliku kohustuse rikkumise korral.

Olen seisukohal, et teeseaduse § 32 lg 1 ei võimalda isikut etteulatuvalt kvalifitseerida tee või tee kaitsevööndi kahjustajaks või risustajaks ja nõuda isikult teehoiukulude katteks tagatishüvitist/tagatistrahaga ettemaksuna tulevikus potentsiaalselt realiseeruva kahju tekitamisest tuleneva kohustuse täitmiseks.

4. Eeskirja punktis 42 määratleb Leisi Vallavolikogu tagatishüvitist rahalise hüvitisena kuni 10 000 krooni valla poolt tehtavate võimalike tee taastamiskulude katteks, kusjuures tagatishüvitise suuruse määrab loa väljaandja vastavalt veetavale kogusele. Eeskirja punktides 45 ja 46 kasutatakse mõiste „tagatishüvitis” asemel mõistet „tagatistrahaga”.

Osundan, et garantiiks saab põhimõtteliselt olla Eeskirja punktis 38 märgitud metsamaterjali veo teostaja ehk vedaja – vedu korraldava juriidilise või füüsilise isiku poolt kas teeseaduse kui eriseaduse või tagatiste andmist reguleeriva üldseaduse (nt võlaõigusseadus) alusel antav garantiikohustus ehk tagatis.

5. Võlaõigusseaduse⁴ (edaspidi VÕS) §-i 76 kohaselt tuleb kohustus täita vastavalt kas **lepingule** või **seadusele**.

VÕS § 155 sätestab **garantii andmise**. Majandus- või kutsetegevuses **võib** isik (garantii andja) võtta **lepinguga** võlausaldaja suhtes **kohustuse (garantii), et ta täidab võlausaldaja nõudel garantiist tuleneva kohustuse** (lg 1). Kuna garantii puhul on tegemist tsiviilõigusliku/võlaõigusliku suhtega, siis kohaldatakse garantiile võlaõigusseaduses käenduse kohta sätestatud (vt VÕS 8. peatükk 1. jagu „Käenduse ja garantii andmine”).

6. Põhiseaduse § 3 lg-e 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Vastavalt PS § 154 lg-le 1 otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Riigikohus on asunud seisukohale, et „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab kohalikule omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste

³ RT I 1999, 26, 377; ...; 2005, 61, 479

⁴ RT I 2001, 81, 487; 2002, 60, 374; ...; 2005, 61, 473

otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas **määrusandluse** osas. Mõiste „seaduste alusel“ sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi (vt *mutatis mutandis* Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 22.detsembri 1998. a otsus II osa – RT I, 1998, 113/114, 1887). Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.⁵“

Põhiseaduse § 154 lg-st 1 tulenev seaduslikkuse nõue eeldab, et Leisi valla avalikel teedel metsamaterjali veo teostaja poolt Leisi Vallavalitsuse arvele tasutava **tagatishüvitise/tagatISRaha** kehtestamiseks oleks kohalikule omavalitsusele seadusega antud vastav otsustuspädevus.

7. Eeltoodust tulenevalt leian, et Leisi Vallavolikogu 15.03.2005 määruse nr 5 „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” õigusliku alusena viidatud teeseaduse § 32 lg 1 ei sisalda tee omanikule ja tee kaitsevööndi omanikule volitust tulevikus potentsiaalselt realiseeruva kohustuse täitmiseks tagatishüvitise/tagatISRaha kehtestamiseks. Seega on Leisi Vallavolikogu seadusliku aluseta kehtestanud metsaveo eriloa (Lisa 1) taotlejale tagatishüvitise/tagatISRaha. Volikogu 15.03.2005 määrusega nr 5 kinnitatud Eeskirja punktid 42 ja 43 on tagatishüvitise, punktid 45 ja 46 tagatISRaha kehtestamise osas, aga samuti Lisa 1 osas, mis puudutab tagatishüvitise suurust ning vedaja kinnitust tagatishüvitise tasumise kohta vastuolus põhiseaduse § 3 lg-s 1, § 154 lg-s 1, teeseaduse § 32 lg-s 1 ja võlaõigusseaduse § 155 lg-s 1 sätestatuga. Küsimus tagatishüvitise/tagatISRaha suuruse proportsionaalsuse hindamisest langeb aga tagatishüvitise/tagatISRaha kehtestamise seadusliku aluse (volituse) puudumise tõttu ära.

Austusega

Aare Reenumägi
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

⁵ RKPJK 09.02.2000. a otsus nr 3-4-1-2-2000 p 17 (RT III 2000, 5, 45).