



Õiguskantsler

Leo Repponen  
Maardu Linnavolikogu  
linnavolikogu@maardu.ee

Teie nr

Meie 16.10.2013 nr 6-4/131293/1304424

### **Korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise tähtaeg**

Austatud härra Repponen

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus hinnata, kas Maardu linna praktika inimeste vabastamisel korraldatud jäätmeveoga liitumisest on kooskõlas jäätmeseaduse ja põhiseadusega. Avaldaja selgitas, et Maardu Linnavolikogu 26.06.2012 määruse nr 68 „Korraldatud jäätmeveo rakendamise kord” (edaspidi *jäätmeveo kord*) §-de 11 ja 12 järgi vabastab Maardu Linnavalitsus isiku korraldatud jäätmeveoga liitumisest, kui isikule kuuluval kinnistul ei elata ja kinnistut ei kasutata, kuid selle vabastuse tähtjaks võib Maardu Linnavalitsus seada maksimaalselt kuus kuud. Viimase aluseks on Maardu Linnavolikogu 27.07.2004 määruse nr 55 „Maardu linna jäätmehoolduseeskiri” (edaspidi *jäätmehoolduseeskiri*) p 48.2. Avaldaja hinnangul ei ole vabastuse tähtaja piiramine kuue kuuga põhjendatud ega proportsionaalne ning samuti ei ole see kooskõlas jäätmeseaduse § 69 lg 4 mõttega.

Võtsin avalduse menetlusesse. Analüüsinud asjakohaseid õigusakte, **jõudsin seisukohale, et Maardu jäätmehoolduseeskirja punkt 48.2, mis annab Maardu Linnavalitsusele õiguse vabastada isikud korraldatud olmejäätmeveoga liitumisest vaid kuni kuueks kuuks, võib teatud erandlikes olukordades piirata linnavalitsuse diskretsiooniõigust ulatuslikumalt, kui jäätmeseaduse § 69 lõikes 4 ette nähtud. Ühtlasi võib seetõttu tekkida vastuolu põhiseaduse § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse printsiibiga.**

Enne, kui asun selgitama, kuidas ma selle järelduseni jõudsin, sooviksin märkida järgnevat. Mõõnan, et võimalikult paljude Maardu linna jäätmevaldajate hõlmamine korraldatud jäätmeveo süsteemiga on tähtis avalik hüve: korraldatud jäätmeveo süsteem toimib kõige efektiivsemalt ja võimaldab saavutada selle loomise aluseks olevaid keskkonnakaitse eesmärke siis, kui kõikide (või võimalikult paljude) jäätmevaldajate elu- või tegevuskohad on hõlmatud korraldatud jäätmeveoga. Mul pole alust kahelda, et Maardu Linnavolikogu pidas silmas just eesmärki tagada võimalikult paljude jäätmevaldajate osalemine korraldatud jäätmeveo süsteemis, kui ta kehtestas vaidlusaluse Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 ja piiras sellega jäätmeveoga liitumisest vabastamise tähtaega kuuele kuuele. Samuti pole mul kahtlust selles, et enamik inimesi, kes sellist vabastust Maardu linnalt taotlevad, ongi huvitatud just sellise kestusega vabastusest: ometi kuulub Maardu linna koosseisu suvekodude piirkonnana tundud Muuga elupiirkond, kus inimesed ei pruugi elada või viibida aastaringelt, vaid üksnes soojadel aastaaegadel. Seetõttu mõistan Maardu Linnavolikogu soovi võtta kasutusele lihtsustav abinõu, mis katab kõige tüüpilisema korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise juhtumi, kuid garanteerib seejuures korraldatud jäätmeveo peamise eesmärgi – s.o võimalikult paljude jäätmevaldajate korraldatud jäätmeveo süsteemis osalemise – saavutamist.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Ometi seab põhiseadus avaliku võimu kandjate – sh valdade ja linnade – tegevusele piirid. Nende hulgas on ka formaalset laadi kohaliku omavalitsuse otsustusõiguse piirangud. Minu kohustus on juhtida tähelepanu kõikidele põhiseaduse rikkumistele vaatamata sellele, kui õigustatud on eesmärk, mille nimel avalik võim põhiseadusega vastuollu satub. Seda põhjusel, et ka formaalsed põhiseaduse nõuded avaliku võimu tegevusele on lõppastmes vajalikud põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmiseks.

Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta vaidlusaluses küsimuses.

## 1. Põhiseaduslikud nõuded

1. Põhiseaduse (PS) § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mille üheks alaprincipiibiks on seaduse prioriteedi põhimõte.<sup>1</sup> Seaduse prioriteedi põhimõte nõuab, et madalama õigusjõuga norm oleks kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga.<sup>2</sup> Mh tähendab see, et madalama õigusega ei saa määrata kõrgema õiguse sisu, vaid madalam õigus peab olema kõrgema õigusega kooskõlas (nn kõrgema õiguse kehtimise prioriteedi printsiip).<sup>3</sup> Riigikohus on avanud seda ideed nentides, et seaduse vastuolu korral määrusega kehtib seadus.<sup>4</sup>

2. PS § 154 lg 1 esimese lause teine pool, mille järgi tegutsevad kohalikud omavalitsused kõiki kohaliku elu küsimusi otsustades ja korraldades seaduse alusel, rõhutab PS § 3 lg 1 ls 1 tähtsust ka KOV-ide töös. Riigikohus on öelnud, et „kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi [---] kohaliku elu küsimuste [---] korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega [---]”.<sup>5</sup> Seaduse prioriteedi põhimõtte tähtsust kohaliku omavalitsuse kontekstis on Riigikohus samuti täpsustanud öeldes, et „[k]ui 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 aga riigielu küsimusi”.<sup>6</sup>

3. See tähendab, et kuigi PS § 154 lg 1 järgi on kohalikel omavalitsustel õigus otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, siis PS § 3 lg 1 ls 1 ja ka PS § 154 lg 1 ise kehtestavad sellele õigusele selget piiri: küsimustes, milles seadusandja on pidanud vajalikuks anda kohalikele omavalitsustele juhiseid, ei saa kohalikud omavalitsused asuma seadusandja juhiste sisu muutma või piirama.

## 2. Probleem vaidlusalusel juhul

4. Olen seisukohal, et kehtestades jäätmehoolduseeskirja p 48.2, mis piirab korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise tähtaega kuue kuuga, eksis Maardu Linnavolikogu PS § 3 lg 1 ls 1, PS § 154 lg 1 ja jäätmeseaduse (JäätS) § 69 lg 4 vastu. Selgitan.

5. JäätS § 69 lg 4 sätestab, et kui kohaliku omavalitsuse üksus on veendunud, et kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata, võib ta jäätmevaldaja erandkorras vabastada jäätmevaldaja taotluse alusel teatud tähtajaks korraldatud jäätmeveoga liitumisest. Selline JäätS § 69 lg 4 sõnastus on jõus alates 19.07.2010; see lisati jäätmeseadusesse jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seadusega, mille Riigikogu võttis vastu 16.06.2010.<sup>7</sup> Seletuskiri jäätmeseaduse ja maapõueseaduse

<sup>1</sup> K. Merusk jt. Kommentaar § 3 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 51, komm 2. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>2</sup> K. Merusk jt. Kommentaar § 3 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 66, komm 2.3.2. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>3</sup> K. Merusk jt. Kommentaar § 3 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 66, komm 2.3.2.1. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-3/>.

<sup>4</sup> RKHKm 16.06.1994, nr III-3/1-6/94

<sup>5</sup> RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 27.

<sup>6</sup> RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, p II.

<sup>7</sup> Vt eelnõu menetlusinfot ja kõiki kaasnevaid dokumente Riigikogu veebilehelt:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=945461&u=20130926154152>.

muutmise seaduse eelnõu juurde ei ava detailselt, mida on seadusandja pidanud silmas sõnaühenduse „teatud tähtjaks” all. Normi sõnastust arvestades võib siiski asuda seisukohale, et seadusandja eesmärk oli võimaldada kohalikel omavalitsustel igal konkreetsel juhtumil otsustada, milliseks tähtjaks jäätmevaldajat korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastada, võttes arvesse jäätmevaldaja olukorda ja konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid.

6. Maardu Linnavolikogu on aga asunud seadusandja tahet täpsustama, sätestades Maardu jäätmehoolduseeskirja punktis 48.2, et maksimaalselt võib jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastust saada kuueks kuuks. Vaidlusalune norm sätestab: „Juhul kui kinnistut ei kasutata aastaringselt, võib vedajaga sõlmitavas lepingus ette näha vedude ajutise peatamise kuni 6 kuud kalendriaasta jooksul”.<sup>8</sup> Kuigi selline vabastuse tähtaeg vastab eeldatavasti enamiku jäätmevaldajate vajadustele, kes aastaringselt oma kinnistul (nt suvekodus) ei viibi, ei võimalda see Maardu Linnavolikogul teostada diskretsiooni juhtudel, mil isik soovib saada vabastuse enam kui kuue kuuliseks perioodiks ja selle andmine on asjaolusid arvestades ka põhjendatud. Sellest tulenevalt on minu hinnangul Maardu Linnavolikogu otsustusruum Maardu jäätmehoolduseeskirja järgi kitsam, kui tal peaks olema JäätS § 69 lg 4 järgi. Teisisõnu öeldes kitsendas Maardu Linnavolikogu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 kehtestamisega JäätS § 69 lg 4 sisu. See ei ole kooskõlas seaduslikkuse põhimõtte nõuetega.

### 3. Kokkuvõte

7. Kuivõrd Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 kitsendab minu hinnangul JäätS § 69 lg 4 mõtet, ei vasta see norm PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevale seaduse prioriteedi põhimõttele ja PS § 154 lõikele 1. Sel põhjusel ei ole minu seisukohal see säte formaalselt põhiseaduspärane.

8. Sellest tingitult palun Maardu Linnavolikogul kaaluda Maardu Linnavolikogu 27.07.2004 määruse nr 55 „Maardu linna jäätmehoolduseeskiri” p 48.2 muutmise eesmärgiga viia see põhiseadusega kooskõlla. Palun Maardu Linnavolikogul teavitada mind oma kaalumise tulemustest hiljemalt 20.12.2013.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Olga Lavrova 693 8410  
Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee

---

<sup>8</sup> Maardu jäätmehoolduseeskirja p 48.2 räägib küll mitte korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamisest, vaid jäätmeveo ajutisest peatamisest kuni kuueks kuuks. Siiski peetakse selle all Maardu Linnavalitsuse keskkonnaspetsialisti kinnitusel silmas just korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamist.