



ÕIGUSKANTSLER

OÜ Advokaadibüroo Eversheds Ots ja Co  
maivi.ots@eversheds.ee

Teie 8.10.2010 nr

Õiguskantsler 16.06.2011 nr 6-1/101693/1103152

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud Maivi Ots

Pöördusite minu poole 8. oktoobril 2010 avaldusega, milles palusite minul kontrollida, kas teeseaduses (TeeS) ja selle alusel antud õigusaktides sisalduv regulatsioon, mille kohaselt on võimalik taotleda tegevusluba tee ehitamiseks, remondiks ja hooldamiseks vaid selliselt, et luba antakse kõikide nimetatud tegevuste läbiviimiseks ning puudub võimalus taotleda luba vaid teede hooldustööde jaoks, vastab põhiseadusele.

Vastasin Teile 26. oktoobri 2010 kirjaga nr 6-1-101693/1006240, et tutvusin Teie avalduse ja asjakohaste õigusnormidega ning leidsin, et Teie poolt kirjeldatud regulatsioon on põhiseaduse valguses küsitav. Samas ei pidanud ma vajalikuks põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatada ja küsimust lähemalt uurida, sest parajasti oli käimas tegevuslubade regulatsiooni ühtlustamine praeguseks juba Riigikogu poolt vastu võetud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (edaspidi: MTSÜS) raames. MTSÜS üheks eesmärgiks on tagada majandustegevuse eriregulatsioonide kooskõla põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Liidu õigusega.

Informeerisin Teid, et edastasin Teie avalduse Riigikogu majanduskomisjonile, kes menetles Riigikogus MTSÜS-i ning palusin majanduskomisjonil analüüsida ja lahendada Teie tõstatatud probleeme teeseaduses. Majanduskomisjon edastas Teie avalduse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, kelle seisukoha edastas majanduskomisjon mulle omakorda 25. jaanuaril 2011.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium viitas oma on seisukohas muu hulgas teeseaduse § 25<sup>1</sup> lg-le 4, mis loetleb teetööd, milleks tegevusluba ei ole nõutav. Selliste teetööde hulka kuuluvad lumetõrje- ja lumekoristustööd, libedusetõrje kõnni- ja jalgrattateedel, teemaa ja teekraavide hooldetööd, ühissõiduki ootekodade ja tee teenindusrajatiste hooldamine, teede puhastus- ja korrastustööd ning liiklusmärkide paigaldamine ja hooldamine. Eeltoodud loetelus mittesisalduvate teede hooldamisega seotud tööde kohta selgitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, et nende osas on vaja taotleda tegevusluba ning tegevusluba taotleval ettevõtjal peab olema vastutav töötaja, kellel peab olema vastav eriharidus (teede remontimise, ehitamise või hooldamise alal) ning vähemalt kolmeaastane töökogemus vastava tehohiutöö (teede remontimine, ehitamine või hooldamine) juhina. Majandus- ja

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kommunikatsiooniministeerium rõhutas, et iga teetöö osas eraldi töökogemus on piisav tegevusloa saamiseks. Nii saab näiteks kolmeaastase teede hooldamise alase töökogemusega vastutava töötajaga ettevõtja tegevusloa mitte üksnes teede hooldamiseks, vaid teede ehitamiseks ning remontimiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvates tuleneb ühe tegevusloa nõue sellest, et puudub selge piir tee hooldamise ja remontimise ning teede remontimise ja ehitamise vahel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul on teede hooldustööde koosseisus mitmeid töid, mida võib käsitleda ka teede remontimisena (kruusateede hõõveldamine ja remont, teekatte aukude, pragude jt defektide parandus, pindamistööd jms). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium selgitas, et praktikas on Maanteeamet andnud teede ehitamise, remontimise ja hooldamise tegevuslubasid ettevõtjatele, kes on avaldanud soovi teha ainult teede hooldustöid. Samas tõdes ministeerium, et siiski on saanud selle tegevusloa (teede ehitamine, remontimine ja hooldamine) valdavalt vaid teede remondi- või ehitustöid tegevad ettevõtjad.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ei parandaks teeseaduse muutmine viisil, et teede hooldustööde jaoks antakse välja eraldi tegevusluba, ettevõtja konkurentsivõimet teede hooldamise alal. Samas on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium seisukohal, et praegu kehtiv tegevuslubade regulatsioon annab ettevõtjatele võimaluse tegeleda lisaks tee hooldamisele ka teede ehitamise ja remondiga ilma täiendavat taotlust esitamata.

Seoses asjaoluga, et mõned Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohad jäid minu jaoks ebaselgeks, pöördusin 01.04.2011 ise majandus- ja kommunikatsiooniministri poole täiendavate selgituste saamiseks. Palusin selgitada, millisel eesmärgil on TeeS sätestatud kohustus taotleda tegevusluba korraga nii tee ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks. Lisaks uurisin, millised on tee hooldamisega seotud tööd, mis ei sisaldu TeeS § 25<sup>1</sup> lõikes 4 ehk millisteks tee hooldamisega seotud töödeks on vaja tegevusluba. Samuti soovisin teada, kas tee hooldamine TeeS § 17 lg 3<sup>1</sup> tähenduses tähendab ka tee hooldaja kohustust parandada teekatet, sh likvideerida teekattes lubatust suuremad ja sügavamad augud<sup>1</sup> ja kui on, siis kas selleks on vaja taotleda tegevusluba. Esitasin ka küsimuse selle kohta miks ja millistel kaalutlustel toodi TeeS 01.01.2008 jõustunud muudatusega välja tee hooldamine uue teetöö liigina (läbi eesmärgi). Palusin ka selgitada, kas tegevusloa andmisel tee ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks peab ettevõtjal olema vastutav töötaja nii ehitamise, remontimise kui hooldamise alal, sh juhul kui ettevõtja tegutseb üksnes hooldamise alal, või piisab ühest vastutavast töötajast, kellel on kas ehitamise, remontimise või hooldamise alane haridus ja varasem töökogemus. Veel küsisin, kas kõrgkoolis on võimalik omandada eriala ainult teehoolduse valdkonnas ja kas riigimaanteede hooldustöödeks korraldatavatel hangetel osalemise eelduseks on alati ka teede ehitamise, remontimise ja hooldamise tegevusloa olemasolu.

Minister vastas minu küsimustele 09.05.2011 kirjaga nr 1.1-14/11-00100/020. Vastuses minu esimesele küsimusele kordas minister oma varasemat seisukohta, et kuna erinevate teetööde, eriti aga tee remontimise ja hooldamise vahel puudub selge piir, siis on mõistlik, et ettevõtja saab taotleda ühe tegevusloa, mis annab talle võimaluse teostada nii teede ehitamise, remontimise ja hooldamisega seotud töid. Veel selgitas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et teede hooldustööde koosseisus on töid, mida tehakse otseselt kui hooldustöid (värvimine, markeerimine, libedusetõrje, karestamine, ennetav libedusetõrje jne) ja töid kui tee remonditöid (liikluskorraldusvahendite paigaldamine, kruusateede hõõveldamine ja kruusatee pealmise kihi ehitamine, teekatte aukude, pragude jt defektide parandus, pindamistööd jms). Minister rõhutas, et teede ehitamise tegevusloaga isik on pädev teid hooldama ja tee hooldamise tegevusloaga isik teid ehitama.

<sup>1</sup> Vt ka majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002 määrusega nr 45 kinnitatud „Tee seisundinõuded“, lisa 3.

Lisaks selgitas minister, et ilma tegevusloa ja vastava hariduseta isik võib teha töid, mis on sätestatud TeeS § 25<sup>1</sup> lõikes 4. TeeS § 25<sup>1</sup> lõikes 4 viidatud tööde kohta märkis minister, et tema 17.12.2002 määruse nr 45 „Tee seisundinõuded“ § 2 lg 2 järgi võib tee omanik kehtestada täiendavaid nõudeid, mille täitmisel tagatakse teedel tingimused ohutuks liiklemiseks. Veel märkis minister, et teekattes lubatust suuremate ja sügavate aukude likvideerimine ei ole TeeS § 25<sup>1</sup> lg 4 sätestatud tööde koosseisus ja nendeks töödeks on vaja tegevusluba.

Lisaks eeltoodule selgus vastusest, et tee hooldamine on küll teetöö alaliik, kuid mitte erinev tegevusala<sup>2</sup>. Teede hooldamise mõiste lisamine TeeS-sse oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul vajalik eelkõige selguse jaoks, kuna TeeS alamaktides, asjakohastes halduslepingutes, strateegiadokumentides jms on teede ehitamise ja remontimise kõrval väljendina kasutusel ka teede hooldamine.

Minu küsimusele, mis puudutas tegevusloa taotlemiseks vajalikku kogemust ja haridust, kordas minister oma varasemat seisukohta, et tegevusloa andmisel tee ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks piisab ühest vastutavast töötajast, kellel on teedealane haridus ja varasem töökogemus. Kuna teedealast haridust on erinevates õppeasutustes nimetatud erinevalt, siis tegevusloa andmisel on määravaks läbitud õppeainete loetelu ja vastavus omistatud eriala nimetusele. Ministrile teadaolevalt eraldi ainult teehoolduse valdkonna eriala ei eksisteeri.

Minu viimasele küsimusele, kas riigimaanteede hooldustöödeks korraldatavatel hangetel osalemise eelduseks on alati ka teede ehitamise, remontimise ja hooldamise tegevusloa olemasolu, vastas minister jaatavalt ning lisas, et riigimaanteede hooldamisel ei rakendata TeeS § 25<sup>1</sup> lg-t 4 sätestatud võimalust.

27.03.2011 jõustusid TeeS muudatused, millega muu hulgas täpsustati ka tegevusloa regulatsiooni (TeeS § 25<sup>1</sup> ja 25<sup>2</sup>). TeeS § 25<sup>1</sup> lg 2 p 3 järgi on nüüd selgelt välja toodud, et tegevusluba on vajalik selliseks tööhoiutööks, nagu teede ehitamine, remontimine ja hooldamine (edaspidi *teede ehitamine*). Seadus täpsustab ka § 25<sup>2</sup> lg-t 2 sätestades, et teede ehitamiseks ja sildade ehitamiseks tegevusluba taotleval juriidilisel isikul peab mõlemal tegevusluba nõudval tegevusalal olema vähemalt üks töölepingu alusel töötav teehoiutöö kvaliteedi eest vastutav töötaja, kes vastab sama paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatud nõuetele. TeeS § 25<sup>2</sup> lg-t 3 ei ole muudetud, kuid lõike 4 p 2 27.03.2011 jõustunud redaktsioon sätestab, et erialaseks töökogemuseks loetakse muu hulgas töötamist pärast akadeemilise või rakendusliku erialase hariduse omandamist teede ehitamise, sildade ehitamise ja liikluskorraldusvahendite paigaldamise korral vähemalt kolmeaastast töötamist vastava teetöö juhina.

Analüüsisin ministri seisukoha valguses kogu teeseaduse regulatsiooni põhjalikumalt ning kokkuvõttes ma ei tuvastanud, et **teeseaduse regulatsioon, mille kohaselt antakse ühine tegevusluba teede ehitamiseks, remontimiseks ja teede hooldamiseks, oleks põhiseadusega vastuolus**. Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eelnevale järeldusele jõudsin.

Käesolevas asjas oli põhiküsimuseks, kas teeseaduse regulatsioon, mis ei võimalda ettevõtjal taotleda teehoiutööde tegevusluba eraldi vaid teede hooldamise tegevusalal tegutsemiseks, on vastuolus põhiseadusega või mitte. Selleks, et vastata eeltoodud küsimusele ja hinnata, kas selline regulatsioon piirab ebaproportsionaalselt isiku õigust tegeleda ettevõtlusega, on vaja esmalt

<sup>2</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium käsitleb ühe tegevusalana teede ehitamist, remontimist ja hooldamist.

analüüsida, mida mõistetakse teeseaduses teede hooldamise all ning seejärel selgitada välja, kas ja millises ulatuses on selleks vaja taotleda tegevusluba.

TeeS § 14 lg 2 kohaselt nimetatakse teetöökä TeeS §-s 17 sätestatud tee **ehitamist, remontimist ja hooldamist**. TeeS § 17 määratleb tee ehitamise, remontimise ja hooldamise nende eesmärgi kaudu. TeeS § 17 lg 2 kohaselt on tee ehitamise eesmärk muuta liiklemine ohutumaks, suurendada tee läbilaskevõimet ja seega soodustada transiitliiklust, parandada keskkonnaseisundit või soodustada piirkonna arengut. Tee ehitamise tulemus **on uus tee, tee klassi muutumine, uus ristmik või lisarada**. TeeS § 17 lg 3 kohaselt on tee remontimise eesmärk **kõrvaldada teelementide kulumise ja kahjustuste tagajärjed**. Remondi tulemus on tee-elementide **esialgne tehniline seisund**. Tee klassi remondi tulemusena ei muutu. TeeS § 17 lg 3<sup>1</sup> sätestab, et tee hooldamise eesmärk on **tagada tee seisundi vastavus TeeS § 10 lõikes 2 nimetatud nõuetele**.<sup>3</sup> Nagu nähtub eeltoodust, on tee ehitamisel, remontimisel ja hooldamisel erinevad eesmärgid ja esmapilgul need omavahel ei kattu. Kui tee ehitamise ja remontimise puhul mõjutatakse tee tehnilist seisundit, siis hooldamise puhul tee tehnilist seisundit ei muudeta. Tee hooldamise eesmärk on tagada olemasoleva tee seisundi vastavus õigusaktidega kehtestatud nõuetele.

Eelnevat arvestades tuleb järgnevalt vaadata, millised on teele kehtestatud nõuded, mis peavad tee hooldustööde tulemusel olema tagatud.

TeeS 17 lg 3<sup>1</sup> viidatud nõuded tee seisundile on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. detsembri 2002 määrusega nr 45 „Tee seisundinõuded“. Viidatud määruse § 5 loetleb teede üldised seisundinõuded peamiselt läbi tegevuste, mille tulemusel loetakse teede seisund nõuetele vastavaks. Enamus loetletud tegevusi on seotud teemaa korrashoiuga (nt praht ja võimalikud takistused peavad olema teemaalt ja teelt eemaldatud), teel nähtavuse tagamisega, libeduse tõrjega, liikluskorraldusvahendite paigaldamisega jms. Minu hinnangul ühtivad 17. detsembri 2002 määruses nr 45 loetletud tegevused suuresti TeeS § 25<sup>1</sup> lg 4 loetletud tegevustega. Teatud ebaselgus on siiski selles, kas ja millises ulatuses võib tegevusloata parandada kattega teel esinevaid väiksemaid pragusid ja auke<sup>4</sup>. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastusest nähtub, et selliseid töid tuleks ikkagi teha vastavat tegevusluba omava isiku poolt.

Kuigi TeeS § 25<sup>1</sup> lg 2 p 3 märgitud tegevusluba sisaldab õigust teostada ka teede hooldustöid, võimaldab TeeS § 25<sup>1</sup> lg 4 teha enamus teede hooldamisega seotud töid ka TeeS § 25<sup>1</sup> lg 2 p-3 märgitud tegevusluba omamata.

Riigikogu poolt vastuvõetud MTSÜS ei mõjuta TeeS § 25<sup>1</sup> lg 4 kehtivust, seega säilib ka MTSÜS jõustumisel ettevõtjal võimalus teostada teatud teede hooldamiseks vajalikke töid ilma tegevusluba taotlemata. Samas peab ettevõtja arvestama, et osad teede hooldamisega seotud keerulisemad tegevused võivad siiski eeldada tegevusloa olemasolu. Näiteks on ka majandus- ja kommunikatsiooniminister oma vastuses märkinud, et riigimaanteed hooldustöid saavad teostada vaid need ettevõtjad, kes omavad vastavat tegevusluba. Järelikult ettevõtjal, kes soovib tegeleda üksnes teede hooldamisega, tuleb vastava tegevusloa omamine kasuks. Iseenesest saab sellist nõuet pidada mõistlikuks ja põhjendatuks, kuna teatud teede, nagu näiteks maantee, seisundile on

<sup>3</sup> TeeS § 10 lg 2 sätestab, et tee ohutusrajatiste, liiklusmärkide, fooride, piirete, tähispostide ja teemärgistuse kohta ning riigimaantee, kohaliku tee ja talitee seisundi kohta esitatavad nõuded kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister.

<sup>4</sup> Vt ka Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. detsembri 2002 määrus nr 45 „Tee seisundinõuded“ § 11.

kehtestatud rangemad nõuded<sup>5</sup> ja vastutava hooldusspetsialist olemasolu on selliste tööde tegemisel vajalik.

Kuna TeeS § 25<sup>1</sup> lg 2 p 3 alusel väljastatakse üks tegevusluba teede ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks, ei ole formaalselt võimalik taotleda tegevusluba üksnes teede hooldamiseks. Selleks, et hinnata, kas nõ ühise tegevusloa nõue ka sisuliselt piirab ettevõtja õigust teostada üksnes teede hooldustöid, analüüsin järgnevalt, millised õigused kaasnevad teede ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks väljastatud tegevusloaga.

TeeS § 25<sup>2</sup> lg 2 järgi peab teede ehitamiseks ja sildade ehitamiseks tegevusluba taotleval juriidilisel isikul mõlemal tegevusluba nõudval tegevusalal olema vähemalt üks töölepingu alusel töötav **teehoiutöö kvaliteedi eest vastutav töötaja**, kes vastab sama paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatud nõuetele. TeeS § 25<sup>2</sup> lg 3 sätestab, et tegevusluba taotleval füüsilisel isikul ja juriidilise isiku vastutaval töötajal peab olema **vastav akadeemiline või rakenduslik erialane kõrgharidus ning erialane töökogemus**. Sama paragrahvi lg 4 p 2 järgi loetakse erialaseks töökogemuseks töötamist pärast akadeemilise või rakendusliku erialase hariduse omandamist teede ehitamise, sildade ehitamise ja liikluskorraldusvahendite paigaldamise korral vähemalt kolmeaastast töötamist **vastava teetöö** juhina.

Arvestades TeeS § 25<sup>2</sup> lõigetes 2 ja 3 ning lg 4 punktis 2 sätestatud, on isikul, kes soovib teostada üksnes teede hooldustöid, võimalik tegevusluba saada ka üksnes seaduse nõuetele vastava hooldusspetsialisti olemasolul. See tähendab, et kui ettevõtja on sõlminud töölepingu isikuga, kellel on teede hooldamisega seonduv erialane haridus ja vähemalt kolmeaastane töökogemus teede hooldamise juhina, on tal võimalik taotleda tegevusluba teede ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks. Kuigi on küsitav, kas eksisteerib eraldi õppekava sellise eriala jaoks nagu teede hooldus, võib teedehooldus õppeainena sisalduda ka muude erialade õppekavad. Näiteks Tallinna Tehnikaülikoolis on võimalik õppida transpordiehitust spetsialiseerumisega teedeehitusele, mille eriala ainete hulgas on ka teekorrashoid<sup>6</sup>.

Kokkuvõtlikult leian, et TeeS regulatsioon, mis näeb ette ühise tegevusloa taotlemise teede ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks, ei piira ebaproportsionaalselt ettevõtluvabadust, sh ettevõtja õigust tegutseda üksnes teede hooldamise valdkonnas. Seega on TeeS regulatsioon selles osas põhiseadusega kooskõlas. Minu hinnangul annab nõ ühise tegevusloa nõue ettevõtja jaoks hoopiski laiemad võimalused erinevate teehoiutööde (teede ehitamise, remontimise ja hooldamise) tegemiseks kui siis, kui seadus näeks ette erinevad tegevusload teede ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks.

Arvestades Maanteeameti poolt väljastatud teede ehitamise, remontimise ja hooldamise tegevuslubade arvu – hetkel ca 176<sup>7</sup> – ei ole sellise loa taotlemine tõenäoliselt seotud ka eriliste raskustega. Ühtlasi märgin, et ka Teie kliendile Veolia Keskkonnateenused AS-le on teede ehitamiseks, remontimiseks ja hooldamiseks ning liikluskorraldusvahendite paigaldamiseks väljastatud load kehtivusega kuni 06.10.2013.

<sup>5</sup> Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. detsembri 2002 määruse nr 45 „Tee seisundinõuded“ §-des 7 ja 8 eristatakse maanteid ja tänavaid. Need omakorda jaotatakse erinevateks liikideks.

<sup>6</sup> vt <http://vastuvott.ttu.ee/index.php?id=10795>.

<sup>7</sup> [http://www.mnt.ee/public/th\\_tegevusload/tl.pdf](http://www.mnt.ee/public/th_tegevusload/tl.pdf).

Täna Teid veel kord probleemile tähelepanu juhtimise eest.

Lugupidamisega,

*/digitaalselt allkirjastatud/*

Indrek Teder