



ÕIGUSKANTSLER

Hr Urmas Kirts
vallavanem
Kuusalu Vallavalitsus
vallavalitsus@kuusalu.ee

Teie 6.01.2011 nr 18.2-13/3211-1
Õiguskantsler 27.01.2011 nr 7-5/101746/1100440

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra vallavanem

Tänan Teid, et vastasite minu teabe nõudmisele seoses menetlusega, mille algatasin L. R. avalduse alusel. Avaldaja väitel ei vastanud Kuusalu Vallavalitsus tema ja V. R. pöördumistele.

Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude, teabe nõudmise vastuse ning asjakohaste õigusaktidega, olen seisukohal, et Kuusalu Vallavalitsuse tegevus ei ole avaldaja kõikidele pöördumistele vastamisel olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin. Seda tehes kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel esitan Teile õigusliku hinnangu (II). Kirja lõpus teen Teile ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja pöördus 19.10.2010 minu poole ja tõstatas oma pöördumises küsimuse Kuusalu Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasusest pöördumistele vastamisel.

Avaldaja väitel ei vastanud Kuusalu Vallavalitsus 30.04.2009 märgukirjale (registreeritud 30.04.2009 nr 16-4/1296), 04.05.2009 kaebusele (registreeritud 04.05.2009 nr 18.2-13/1304) ja 26.01.2010 märgukirjale (registreeritud 26.01.2010 nr 9-2.1/186). Lisaks väitis avaldaja, et Kuusalu Vallavalitsus ei ole vastanud ka V. R. 07.10.2009 taotlusele ning kirjadele nr 4-2/3050 ja nr 04-2/675.

2. Võtsin avaldaja avalduse menetlusse ja pöördusin 09.11.2011 teabe nõudmisega Kuusalu Vallavalitsuse poole. Palusin Kuusalu Vallavalitsusel saata väljavõtte dokumendiregistrist, millest nähtuvad avaldaja pöördumiste registreerimise ja nendele vastamise kuupäevad ning koopiad avaldaja ja V. R. pöördumistest ja Kuusalu Vallavalitsuse vastuskirjadest.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kuusalu Vallavalitsus vastas minu teabe nõudmisele 06.01.2011 ning andis selgitused avaldaja ja V. R. pöördumistele vastamise kohta.

II Õiguslik hinnang

3. Kõnealusel juhul on oluline leida vastus küsimusele, kas Kuusalu Vallavalitsuse tegevus avaldaja ja V. R. (edaspidi avaldaja või avaldajad) pöördumistele vastamisel on olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

4. Kuna olen Kuusalu Vallavalitsusele juba selgitanud isikute pöördumistele vastamise põhimõtteid,¹ siis annan järgnevalt hinnangu Kuusalu Vallavalitsuse tegevusele avaldajate pöördumistele vastamisel. Samas keskendun nendele pöördumistele, mille puhul leian, et Kuusalu Vallavalitsus ei vastanud avaldajatele korrektselt.

Avaldaja 19.10.2009 pöördumisele vastamine

5. Avaldaja pöördus 19.01.2009 Kuusalu Vallavalitsuse poole ja ütles üles eratee avaliku kasutamise lepingu. Kuusalu Vallavalitsus ei vastanud avaldaja pöördumisele, kuna vallavalitsuse arvates ei nõudnud lepingu ülesütlemise avaldus vastamist.

6. Teeseaduse (edaspidi TeeS) § 4 lg 3 teise lause kohaselt määrab eratee avalikuks kasutamiseks valla- või linnavalikogu. Sellise haldusakti andmine on võimalik üksnes tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning valla- või linnavalitsuse ja eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel. Seega, eratee avalikuks kasutamiseks määramiseks on vajalik eratee omaniku nõusolek ning Kuusalu valla ja eratee omaniku vaheline leping.

7. Valla- või linnavalitsuse ja eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu puhul on tegemist halduslepinguga. Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 102 lõike 1 järgi muudetakse ja lõpetatakse halduslepingut tsiviilseadustes sätestatud korras. Lepingu ülesütlemise avaldus on tahteavaldus tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TSüS) § 67 jj tähenduses. Tahteavalduse tegemist ja selle kättesaamist reguleerib TsÜS § 69. Tulenevalt TsÜS § 69 lõikest 3 loetakse lepinguga seotud tahteavaldus kättesaaduks, kui see on toimetatud tahteavalduse saaja tegevuskohta ja tahteavalduse saajal on mõistlik võimalus sellega tutvuda. Tõepoolest ei nõua lepingu ülesütlemise avaldus vastamist.

8. Tuleb aga märkida, et põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 14 tuleneb igäühe õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele¹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatöös juhinduma. Üheks alapõhimõtteks on ka viisakus. Kui Kuusalu Vallavalitsus sai kätte avaldaja lepingu ülesütlemise avalduse ja oli sellega tutvunud, oleks olnud viisakas sellest avaldajat teavitada.

9. Eelpool märkisin ka, et eratee avalikuks kasutamiseks määramise eeldusteks on TeeS § 4 lg lõike 3 järgi tee omaniku nõusolek ja sellekohane leping. Juhul kui eratee avaliku kasutamise leping puudub, siis ei ole täidetud ka eeldused eratee avalikuks kasutamiseks määramiseks. Seega oleks Kuusalu Vallavalitsus pidanud pärast lepingu ülesütlemise avaldusega tutvumist avaldajat teavitama, millised samme astub vallavalitsus selleks, et kõnealune eratee ei oleks määratud avalikuks kasutamiseks. Juhul kui kõnealune eratee on käesoleval ajal määratud avalikuks

¹ Vt Kuusalu Vallavalitsusele saadetud õiguskantsleri 19.10.2009 seisukoht nr 7-5/091438/0906257, p-d 9-21.

kasutamiseks ilma tee omaniku nõusolekuta ja sellekohase lepinguta, siis soovitan vallavalitsusel astuda samme eratee avalikult kasutatavaks teeks määramise otsuse kehtetuks tunnistamise asjas ja sellest teavitada ka avaldajaid.

Avaldaja 30.04.2009 pöördumisele vastamine

10. Avaldaja pöördus 30.04.2009 Kuusalu Vallavalitsuse poole. Pöördumises palus avaldaja selgitada tema 07.04.2009 Kuusalu Vallavalitsusele saadetud tähtis pöördumise mittevastuvõtmise ja tagastamise asjaolusid. Kuusalu Vallavalitsus ei vastanud avaldaja pöördumisele kirjalikult, vaid andis avaldajale suulised selgitused. Kuna avaldaja jäi suuliste selgitustega rahule, ei pidanud vallavalitsus vajalikuks suuliselt antud selgitusi kirjalikult üle korrata.

11. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi MSVS) § 5 lõike 8 kohaselt vastatakse isikule märgekirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Märgekirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamistamisel selgitatakse vastuses arvestamata jätmise põhjust. Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist. Vastuvõtul viibinud isiku pöördumisele võib vastata suuliselt vastuvõtu ajal. Seega, tulenevalt MSVS § 5 lõikest 8 saab isiku märgekirjale või selgitustaotlusele vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil.

12. Suuline suhtlus on tõepoolest sageli lihtsam, kiirem ja kergem probleemide lahendamiseks – seetõttu ei saa seda taunida. Samas tuleb märkida, et on mõistlik anda isikule tagasisidet tema pöördumise menetlemise kohta ja kirjalikult vastamine annab ka parema ülevaate vallavalitsuse tegevusest. Kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

13. Kuigi MSVS § 5 lg 8 võimaldab isiku pöördumisele vastata kokkuleppel ka suuliselt, siis võiks vallavalitsus oma tegevuse korrektsuse huvides kaaluda siiski ka isiku pöördumisele kirjalikult vastamist.

Avaldaja 04.05.2009 pöördumisele vastamine

14. Avaldaja esitas 04.05.2009 Kuusalu Vallavalitsusele kaebuse kohtuvälise menetleja tegevuse peale väärteoasja lõpetamisel. Avaldaja väitel ei vastanud Kuusalu Vallavalitsus tema kaebusele. Kuusalu Vallavalitsus lahendas kohtuvälise menetleja tegevuse peale esitatud kaebuse 27.05.2009 ning tühistas kohtuvälise menetleja väärteomenetluse lõpetamise otsuse ja uuendas väärteomenetluse. Kuusalu Vallavalitsus väitis vastuses minu teabe nõudmisele, et saatis 28.05.2009 väärteomenetluse lõpetamise otsuse ja väärteomenetluse uuendamise määruse ka avaldajatele. Kuusalu Vallavalitsus saatis minule koopia oma 28.05.2009 kirjast menetlusalusele isikule, mitte avaldajale kui kaebuse esitajale.

15. Vastavalt väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VMTS) § 77 lõikele 1 lahendab kohtuvälise menetleja tegevuse peale esitatud kaebuse kohtuvälise menetleja juht või kohtuvälise menetleja juhi õigusaktiga volitatud ametnik kaebuse kättesaamisest alates viie päeva jooksul kirjalikus menetluses. VMTS § 77 lõike 5 järgi saadetakse kaebust lahendades tehtud määrus viivitamatult vaidlustatud määruse teinud kohtuvälisele menetleja ja määruse koopia kaebuse esitajale.

16. Üheks hea halduse (ning ka õiglase õigusemõistmise) põhimõtteks on ka tegutsemine mõistliku aja jooksul². Teisisõnu on inimesel õigus eeldada, et teda puudutav küsimus otsustatakse mõistliku aja möödudes ning küsimuse lahendamise ega venitata põhjendamatult. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest.

17. Seega juhul, kui seadus näeb ette menetluse teostamiseks kindla tähtaja, tuleb menetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutsedes viivitamatult, kuid jäädes õigustloovas aktis esitatud tähtaja raamesse. Kui Kuusalu Vallavalitsus lahendas avaldaja 04.05.2009 kaebuse 27.05.2009, siis ei järginud Kuusalu Vallavalitsus VMTS § 77 lõikes 1 sätestatud 5-päevast tähtaega.

18. Kuigi Kuusalu Vallavalitsus väitis vastuses minu teabe nõudmisele, et saatis kaebust lahendades tehtud määruse ka avaldajatele, siis see väide ei leidnud kinnitust. Minule saadetud Kuusalu Vallavalitsuse 28.05.2009 kirjast selgub, et vääriteomenetluse lõpetamise otsus ja vääriteomenetluse uuendamise määrus saadeti menetlusalusele isikule, mitte avaldajale. Seega tuleb asuda seisukohale, et Kuusalu Vallavalitsus ei järginud VMTS § 77 lõikes 5 sätestatud nõuet, mille kohaselt tuli määruse koopia saata kaebuse esitajale.

19. Eelnevast tulenevalt soovitan Kuusalu Vallavalitsusel menetluse teostamisel edaspidiselt järgida õigusaktides sätestatud nõudeid ja tähtaegu.

Avaldaja 26.01.2010 pöördumisele vastamine

20. Avaldaja pöördus 26.01.2010 Kuusalu Vallavalitsuse poole ning tõstatas veevarustust ja vee-ettevõtja tegevust puudutavad küsimused. Kuusalu Vallavalitsus ei vastanud avaldaja pöördumisele ja võttis avaldaja pöördumise teadmiseks.

21. Rõhutan, et PS §-dest 14, 44 ja 46 ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid avaliku võimu organi kohustus lahendada isiku pöördumine selle pöördumise sisu ja isiku tahet arvestades ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides. Avaldaja pöördumisele vastamata jätmist Kuusalu Vallavalitsuse poolt tuleb pidada õigusvastaseks ja mitte kooskõlas olevaks hea halduse põhimõttega. Eelnevast tulenevalt soovitan Kuusalu Vallavalitsusel vastata avaldaja 26.01.2010 pöördumisele.

III Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

22. Õiguskantsleri seaduse § 35¹ lg 1 kohaselt lõpeb õiguskantsleri menetlus õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lg 2 järgi võib õiguskantsler kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

23. Leian, et Kuusalu Vallavalitsuse tegevus avaldajate pöördumistele vastamisel ei ole olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga. Seetõttu palun Teil järgida minu soovitusi ja avaldajatele vastamisel saata ka mulle koopia vastuskirjast.

² Vt ka nt RKHKo 13.10.2005, nr 3-3-1-44-05, p 15; 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 8: "Isikul on omandireformi raames subjektiivne õigus asja otsustamisele mõistliku aja jooksul." RKHKo 11.12.2006, nr 3-3-1-61-06, p 20; 05.03.2007, nr 3-3-1-102-06, p 21.

24. Ootan Teie vastust minu soovitusel täitmise kohta hiljemalt 30 päeva jooksul arvates käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder