



Õiguskantsler

Teie 15.10.2015 nr

Meie 03.11.2015 nr 6-4/151307/1504822

Saue linna kaevetööde garantiist

Lugupeetud []

Palusite kontrollida [Saue linnavolikogu 21.05.2015 määruse nr 28 „Saue linna kaevetööde eeskiri“](#) § 12 vastavust põhiseadusele. **Leian, et määruse § 12 on põhiseadusega kooskõlas.**

Teie hinnangul ei saa kohalik omavalitsus kohustada kaevetööde tellijat või teostajat andma kaevetöödele garantiid, sest selleks puudub seaduses volitus.

Seisukoht, et kaevetööde eeskirja kehtestamiseks puudub seaduses volitusnorm, on õige. Kuigi [KOKS 22 lg 1 p 36¹](#) kohaselt on kaevetööde eeskirja kehtestamine kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses, ei ole see säte volitusnorm, sest ei määra kaevetööde eeskirja kehtestamise tingimusi.

Siiski ei tingi volitusnormi puudumine iseenesest määruse õigusvastasust. Kohalik omavalitsus võib kohaliku elu küsimuste korraldamiseks viisil, mis ei riiva isikute põhiõiguseid, anda määruseid ilma volitusnormita (HMS § 90 lg 2). Seetõttu tuleb hinnata, kas kaevetööde eeskirja kehtestamine on kohaliku elu küsimus ning kas garantii andmise kohustus riivab põhiõiguseid.

Riigikohtu praktika kohaselt on kohaliku elu küsimused „need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.“¹ Kaevetööde korraldamine mõjutab üksnes kohalikku kogukonda ning võrsub sellest. Samuti pole kaevetööde korraldamist antud ühegi riigiorgani kompetentsi. Seega on kaevetööde korraldamine kohaliku elu küsimus.

Järeldust kinnitab Saue linna kaevetööde eeskirja § 1 lg 2, mille kohaselt ei kohaldata eeskirja eraõiguslike isikute omandis olevatel kinnistutel. Praktikas puudutab kaevetööde eeskiri eelkõige kohaliku omavalitsusele kuuluvatel kinnistutel kaevamist. Andes kaeveloa, lubab kohalik omavalitsus talle kuuluvat kinnistut kasutada. Riigikohus on leidnud, et munitsipaalomandi kasutamine on kohaliku elu küsimus.²

Kaevetööde eeskirja kehtestamine ei riiva isikute põhiõiguseid. Kuna kaevetööde eeskiri ei kohaldu eraõiguslike isikute omandis olevatele kinnistutele, ei riiva eeskiri nende isikute

¹ RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#) p 53

² RKPSJKo 19.01.2010, [3-4-1-13-09](#) p 22

õiguseid, eelkõige õigust omandile. Kui vastupidist ei sätesta eriseadus, pole isikutel subjektiivset õigust kaevata kohalikele omavalitsusele kuuluvatel kinnisasjadel.

Kuna munitsipaalomandis olevatel kinnistutel kaevetööde reguleerimiseks eeskirja kehtestamine ei riiva isikute põhiõiguseid ja on kohaliku elu küsimus, mida omavalitsus võib reguleerida ilma volitusnormita, ei tingi volitusnormi puudumine määruse õigusvastasust.

Teiseks leidsite, et Saue linnavolikogu kaevetööde eeskirjaga reguleeritakse eraõiguslike isikute vahelisi suhteid, mis pole lubatav. Märkisite, et kaevetööde eeskirja kohaselt peab kaevaja andma tellijale oma töö kohta garantii, mis on olemuslikult töövõtugarantii. Samuti viitasite, et teatud tingimustel võib see garantii langeda tellijale.

Üldjuhul ei anna kaevaja kaevetööde garantiid tellijale, vaid Saue linnale. Seda kinnitab eeskirja § 4 lg 2 p 4, mille kohaselt on garantii andmist õigus nõuda menetlejal, kes on Saue linnavalitsuse esindaja. Seega ei ole kohalik omavalitsus kaevetööde garantii kohustuse sätestamisega reguleerinud kaevaja ning tellija omavahelisi õigussuhteid.

Kaevetööde garantii võib langeda tellijale üksnes siis, kui tellijaks on Saue linn. Sellisel juhul on Saue linn kaevajaga korraga nii eraõiguslikus suhtes, milles tellitakse tööde teostamine, kui ka avalik-õiguslikus suhtes, milles teostatakse järelevalvet kaevetööde üle. Kuna kaevetööde garantii antakse avalik-õiguslikus suhtes, ei reguleerita ka sellises olukorras eraõiguslikke suhteid määruse abil.

Kaevetööde garantiikohustused lähevad teatud tingimustel üle tellijale (eeskirja § 12 lg 4). See ei ole õigusvastane, sest kaaveluba taotleb lisaks kaevajale ka tellija (vt [kaevetööde eeskirja lisa 1](#)). Kaevetöödeks loa taotlemisel tekib avalik-õiguslik suhe nii KOVi ja kaevaja kui ka KOVi ja tellija vahel, kusjuures KOV võib panna mõlemale kaaveloaga seotud kohustusi. Tellija vastutab KOVi ees ning annab garantii tema ja KOVi vahelise avalik-õigusliku suhte alusel, mitte tellija ja kaevaja vahelises eraõiguslikus õigussuhtes. Asjaolu, et kaevetööde garantii on olemuslikult sarnane töövõtugarantiiga, ei muuda kaevetööde garantiid põhiseaduse vastaseks.

Eeltoodud põhjustel on Saue linnavolikogu 21.05.2015 määrus nr 28 „Saue linna kaevetööde eeskiri“ põhiseadusega kooskõlas. Teie viited kaevetööde garantii ning töövõtugarantii sarnasusele on huvitavad ning kaalukad, ent ei anna alust pidada Saue linna kaevetööde eeskirja õigusvastaseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Sten Andreas Ehrlich 693 8408
StenAndreas.Ehrlich@oiguskantsler.ee