



Õiguskantsler

Rain Sangernebo  
vallavanem  
Nõo Vallavalitsus  
vald@nvv.ee

Teie 15.01.2014 nr

Meie 29.01.2014 nr 7-8/131117/1400460

## **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine**

Lugupeetud härra vallavanem

Alustasin omal algatusel menetlust, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Nõo Vallavalitsuses isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Teie poole. Soovin Teid tänada mulle antud teabe ja selgituste eest.

Tutvunud Nõo Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et **üldjuhul on vallavalitsus isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Nii on isikute pöördumistele üldjuhul vastatud korrektselt ja õigeaegselt.**

Samas selgus, et vallavalitsus ei järgi sotsiaaltoetuste avalduste ja vaiete menetlemisel haldusmenetluse reegleid. Seetõttu soovitan Teil õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks tõsta asutuses haldusmenetlusel teadlikkust, korraldades vastava infopäeva, koolituse jms.

Samuti ilmnes, et vallavalitsuse praktika korraldatud jäätmeveost liitumisest vabastamisel ei vasta jäätmeseadusele. Seepärast soovitan korraldatud jäätmeveost liitumisest vabastamisel järgida jäätmeseadusest tulenevaid aluseid.

**Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt 21.02.2014.**

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku ning seejärel selgitan lähemalt oma seisukohta.

### **I Menetluse asjaolud ja käik**

1. Menetluse raames palusin 04.09.2013 Nõo Vallavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas dokumendiregistris olevatele juurdepääsupäsupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise ning ka taotluste

osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta. Samuti palusin vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

2. Nõo Vallavalitsus vastas teabe nõudmisele 05.11.2013, kuid ei lisanud vastuskirjale isikute märgukirju ja selgitustaotlusi ning vallavalitsuse vastuseid kõikidest palutud valdkondadest. Kuna edastatud teave oli õiguskantsleri seisukoha kujundamiseks vähene, palus õiguskantsleri nõunik vallavalitsusel teavet täpsustada ja edastada palutud kirjavahetus (25.11.2013, 27.12.2013, 13.01.2014). Nõo Vallavalitsus edastas palutud teabe 15.01.2014 ja 16.01.2014.

## **II Õiguskantsleri seisukoht**

3. Keskendun menetluse käigus tuvastatud asjaoludele, mille puhul leidsin, et Nõo Vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

### ***Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine sotsiaaltoetuste taotluste menetlemisel***

4. Menetluse käigus ilmnes, et isiku sotsiaaltoetuse avalduse rahuldamata jätmisel teavitatakse isikut kirjaga, milles selgitatakse avalduse rahuldamata jätmise põhjuseid.<sup>1</sup>

Isikule saadetud kirjale ei olnud lisatud kohaliku omavalitsuse haldusakti (nt vallavalitsuse korraldust), millega keelduti toetust määramast. Samuti ei selgunud menetluse raames mulle teatavaks saanud teabest, et nimetatud haldusakt toimetati isikule kätte muul viisil. Lisaks ei nähtunud isikule saadetud vallavalitsuse kirjast, kas ja kuidas on isikul võimalik kohaliku omavalitsuse haldusakti vaidlustada.

Leian, et nii ei järgita Nõo Vallavalitsuses sotsiaaltoetuste avalduste menetlemisel haldusmenetluse reegleid.

5. Sotsiaalteenuse ja –toetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi SHS) ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2). See tähendab sisuliselt seda, et juhul, kui mõni haldusmenetlusealane küsimus on SHS-s reguleerimata, kohaldatakse HMS-i.

6. Sotsiaalhoolekande seaduse raames tehtavate otsuste tegemist ja põhjendamist on reguleeritud SHS §-s 33. Selle paragrahvi lõike 1 järgi otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus.<sup>2</sup> Vajaduse ilmnemisel või sotsiaalteenust või –toetust taotleva isiku soovil kaasatakse otsuse tegemisse omavalitsusorgani asjakohane komisjon. Vastavalt SHS § 33 lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. Kõnealuse otsusega mittenõustumisel on isikul õigus esitada vaie maavanemale (SHS § 33 lg 3).

<sup>1</sup> Vt nt K. L. 17.10.2012 avaldus hooldajatoetuse määramiseks (nr 9-1.2/1342) ja vallavalitsuse 06.11.2012 vastus; A. K. 06.12.2012 avaldus toetuse saamiseks (nr 9-1.2/1640) ja vallavalitsuse 17.12.2012 vastus.

<sup>2</sup> 01.01.2013 jõustunud riiklike peretoetuste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ning tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seadusega täiendati SHS § 33 lõike 1 esimest lauset pärast lauseosa „muu abi” lauseosaga „ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse”. Toimetulekutoetuse osas täpsustati seadust, sest sõnastuse kohaselt ei olnud üheselt selge, et vaide võib esitada maavanemale – vt riiklike peretoetuste, sotsiaalhoolekande seaduse ning tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu – 294 SE – seletuskiri, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

Otsuse teatamisega seonduv on leitav SHS §-st 34. Vastavalt SHS § 34 lõikele 1 tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lõike 2 alusel tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

Eelnevast tulenevalt teeb sotsiaalteenuse või –toetuse või muu abi andmise või selle andmisest keeldumise kohta kohaliku omavalitsuse pädev organ vastava kirjaliku otsuse ja see peab olema põhjendatud. Samuti peab otsus sisaldama selgitust selle vaidlustamise kohta. Lisaks tuleb otsus teha isikule teatavaks.

**7.** Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse ja –toetuse või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses.

**8.** Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Haldusakti õiguspärasuse hindamisel eristatakse formaalset õiguspärasust ja materiaalselt õiguspärasust. Haldusakt on õiguspärane, kui nii formaalsed (pädevus, menetlus, vorm) kui materiaalsed (sisuline õiguspärasus, sh vastavus õiguse üldpõhimõtetele, nt proportsionaalsus, kaalutlusvigade puudumine jne) eeldused on täidetud. Haldusakti formaalse õiguspärasuse puhul on oluline ka haldusakti vorm. Samuti on formaalse õiguspärasuse puhul vajalik tähelepanu pöörata ka üldistele menetlusnormidele (nt teatavaks tegemise nõuded).

**9.** Nii peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav (HMS § 55 lg 1). Haldusakt tuleb anda kirjalikus vormis, kui seadusega või määrusega ei ole ettenähtud teisiti (HMS § 55 lg 2). Kirjalikus haldusaktis tuleb märkida ka selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed (HMS § 55 lg 4).

**10.** Haldusakti andmise menetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktide 1–4 järgi haldusakti teatavakstegemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Seega haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega.

Haldusakti teatavakstegemine on reguleeritud HMS §-s 62, mille kohaselt võib haldusakti teatavaks tegemine toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis. Üldreegli kohaselt tuleb haldusakt kätte toimetada isikule, kellele see paneb peale kohustusi või keelde või kelle õigusi see võib muul viisil piirata, sh isikule, kelle taotlus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata. Kättetoimetamise all peetakse silmas haldusakti originaali või ametlikult kinnitatud koopia isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist (HMS §-d 25-32).<sup>3</sup> Kätte tuleb toimetada haldusakti terviktekst, kuid kui ühes haldusaktis reguleeritakse paljude isikute õigusi ja kohustusi, võib igale adressaadile kätte toimetada üksnes väljavõtte teda puudutava osaga.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 9.5.3.1.

<sup>4</sup> RKHKo 22.12.2005, nr 3-3-1-73-05, p 14.

11. Mis puudutab haldusakti vaidlustamist, siis haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.<sup>5</sup> Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise otsusega mittenõustumisel õigus esitada vaie maavanemale. Vaide esitamine ja vaidemenetlus on reguleeritud HMS 5. peatükis ning vaide esitamise tähtaeg on sätestatud HMS §-s 75. Samuti võib isik haldusakti vaidlustamiseks pöörduda kaebusega halduskohtusse, kusjuures kohtule esitatava kaebuse tähtaega reguleerib halduskohtumenetluse seadustiku § 46.

**12. Eeltoodust tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt järgida sotsiaaltoetuste ning ka sotsiaalteenuste avalduste puhul haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks.**

### **Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine vaide läbivaatamisel**

13. Menetluse käigus selgus, et isiku vaide rahuldamata jätmisel teavitatakse isikut kirjaga.<sup>6</sup> Isikule saadetud vallavalitsuse kirjast ei nähtunud, kas ja millised on isiku edasised võimalused vallavalitsuse tegevuse vaidlustamiseks. Ilmnes ka, et vallavalitsus ei järginud vaide läbivaatamise tähtaega.

Leian, et nii ei järgita Nõo Vallavalitsuses vaide läbivaatamisel haldusmenetluse reegleid.

14. Vaidemenetlus on reguleeritud HMS 5. peatükis.<sup>7</sup> Vaidemenetluses kontrollib haldusorgan haldusakti õiguspärasust ja otstarbekust (HMS § 83 lg 1). Mis puutub vaidemenetluse olemusse, siis vaidemenetlus on vaidlustamistähtaegadega piiratud õiguskaitsemenetlus, milles haldusorgan toimib sisuliselt pea samamoodi nagu halduskohus.<sup>8</sup> Täpsemalt on tegemist alternatiivse haldusõigussuhtest tekkinud vaidluste lahendamise korraga.<sup>9</sup>

15. Tulenevalt HMS § 84 lõikest 1 tuleb vaie lahendada 10 päeva jooksul. Kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra (HMS § 84 lg 2).

16. Haldusorgani volitused vaide läbivaatamisel on sätestatud HMS §-s 85. Nii on haldusorganil vaiet sisuliselt lahendades õigus vaideotsusega:

- 1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitäitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.

<sup>5</sup> RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

<sup>6</sup> Keskkonnaekspert OÜ ja Berendsen Textile Service AS 11.05.2013 vaie (nr 7-1.3/391-2) ja vallavalitsuse 18.06.2012 vastus nr 7-1.3/391-3.

<sup>7</sup> Antud juhul oli tegemist puurkaevu asukoha kooskõlastamise menetlusega ja vallavalitsus keeldus kooskõlastamast isiku puurkoha asukoha taotlust. Puurkaevu asukoha kooskõlastamise menetlus on reguleeritud veeseaduses (§ 30). Veeseadus ei reguleeri vaidemenetlust. Veeseaduse §-st 1<sup>1</sup> nähtuvalt kohaldatakse veeseaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades veeseaduse erisusi. Seega kohalduvad vaide läbivaatamisele HMS 5. peatükk.

<sup>8</sup> RKHKo 28.04.2009, nr 3-3-1-30-09, p 14.

<sup>9</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu - 456 SE - seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

17. Kui haldusorgan on vaide läbi vaadanud ja otsustanud, kuidas seda lahendada, tuleb tal oma otsustusele anda vastav vorm. Tulenevalt HMS § 86 lg lausest 1 tuleb vaideotsus vormistada kirjalikult.

18. Vaideotsuses tuleb märkida resolutsioon vaide lahendamise kohta (HMS § 86 lg 1 l 2). Haldusakti resolutsiooni puhul on tegemist haldusorgani poolse õigusliku otsustusega üksikjuhtumi kohta ja lähtuvalt õigusselguse põhimõttest peab see otsustus tulema eraldi sõnaselgelt välja.<sup>10</sup>

19. Kuna vaideotsuse näol on tegemist haldusaktiga HMS § 51 lõike 1 tähenduses,<sup>11</sup> siis vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus olema põhjendatud (HMS § 86 lg 2 l 1). Riigikohtu hinnangul tuleb valet läbivaataval haldusorganil seda nõuet täites põhjendada, miks ta leiab, et haldusakt on õiguspärane või õigusvastane ning kas tegemist on sellise õigusvastasusega, mis tingib haldusakti kehtetuks tunnistamise.<sup>12</sup> Asjaomases põhjenduses tuleb välja tuua õiguslikud ja faktilised asjaolud, millest vaide lahendanud haldusorgan oma otsuse tegemisel lähtus.<sup>13</sup>

20. Vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus sisaldama ka selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta (HMS § 86 lg 2 l 2).

21. Eeltoodust tulenevalt **soovitan vallavalitsusel edaspidiselt vaide läbivaatamisel järgida eelkirjeldatud vormi- ja menetlusnõudeid.**

### **Korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamine**

22. Menetluse käigus ilmnes, et vallavalitsus vabastab isiku korraldatud jäätmeveoga liitumisest, kui isik kasutab kinnistut suvilana ja viib jäätmed oma alalisse elukohta.<sup>14</sup>

Leian, et selline vallavalitsuse praktika korraldatud jäätmeveost liitumisest vabastamisel ei põhine seadusest tulenevale alusele.

23. Jäätmeseadus (edaspidi JäätS) näeb korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamiseks ette kaks alust.

Kui kohaliku omavalitsuse üksus on veendunud, et kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata, võib ta JäätS § 69 lõike 4 järgi jäätmevaldaja erandkorras vabastada tema taotluse alusel mingiks tähtjaks korraldatud jäätmeveoga liitumisest.<sup>15</sup> Selles, et kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata, peab kohaliku omavalitsuse üksus olema veendunud ja eelnevalt kohapeal kontrollima, et jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise asjaolud on tõesed ja vabastamist võimaldavad (JäätS § 69 lg 4<sup>2</sup>).

<sup>10</sup> RKHKo 05.11.2008. a, nr 3-3-1-49-08, p 9.

<sup>11</sup> RKHKo 28.04.2009, nr 3-3-1-30-09, p 15.

<sup>12</sup> RKHKo 28.04.2009, nr 3-3-1-30-09, p 15.

<sup>13</sup> Vene, E. Vaideotsuse vorm. – Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 424.

<sup>14</sup> Vt nt T. S. 08.05.2012 avaldus (nr 8-3/640) ja vallavalitsuse 23.05.2012 vastus; P. K. 20.03.2013 avaldus (nr 8-3/416) ja vallavalitsuse 19.04.2013 vastuskiri.

<sup>15</sup> Sama sätte enne 19.07.2010 kehtinud redaktsiooni järgi võis valla- või linnavalitsus lugeda jäätmevaldaja erandkorras mingiks tähtjaks korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks tema põhjendatud avalduse alusel, kui ta korraldab jäätmekäitluse ise. Kohtupraktika kohaselt olid jäätmevaldajale erandi tegemise võimalused väga piiratud. Vt Kanger, L. Korraldatud jäätmeveost liitumisest vabastamine JäätS § 69 lg 4 alusel. Kohtupraktika lühianalüüs. Tartu 2011, lk 6-7. Kättesaadav arvutivõrgus:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/1416/Analys\\_Jaatmeveoga%20liitumine\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1416/Analys_Jaatmeveoga%20liitumine_L_Kanger.pdf).

Korraldatud jäätmeveoga liitumise kohustusest on JäätS § 69 lg 4<sup>1</sup> järgi vabastatud ka isikud, kellel on jäätmeluba või kompleksluba.

**24.** Tuleb märkida, et seadusandja tahe on olnud hõlmata korraldatud jäätmekäitlusega kohustuslikult võimalikult suur hulk isikuid.<sup>16</sup> Riigikohus on tõdenud, et isiku vabastamine korraldatud jäätmekäitlusega liitumisest on erandlik ja saab põhineda seadusest tuleneval alusel.<sup>17</sup>

**25.** Eelnevast tulenevalt ei ole alust lugeda isikut vabastatuks korraldatud jäätmeveoga liitumisest põhjusel, et ta ei ela alaliselt suvilas ja käitleb jäätmeid oma alalises elukohas.<sup>18</sup> Kui isik on mitme kinnisasja omanik, siis on ta ka mitmes kohas jäätmevaldaja jäätmeseaduse tähenduses.

**26.** Lisan, et kohalikul omavalitsusel on kohustus jäätmeveo korraldamisel järgida jäätmeseadust ning tagada jäätmeveo paindlik korraldus ning vastavus kohalike elanike vajadustele ja huvidele ja keskkonnakaitse nõuetele.<sup>19</sup> Jäätmeveo tingimuste paindlikkuse saab õiguskantsleri hinnangul tagada eelkõige üleantavate jäätmekoguste piisava diferentseerimisega nii, et iga jäätmevaldaja saaks valida just oma vajadustele vastava või sellele võimalikult lähedase jäätmete äraandmise võimaluse (ühiste kogumismahutite, kilekottide kasutamine jne).

**27.** Eeltoodust tulenevalt soovitan korraldatud jäätmeveost liitumisest vabastamisel järgida jäätmeseadusest tulenevaid aluseid.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Kristel Lekko 693 8443  
kristel.lekko@oiguskantsler.ee

<sup>16</sup> Vt jäätmeseaduse eelnõu – 105 SE – seletuskiri; jäätmeseaduse, maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu – 700 SE – algataja seletuskiri, lk 24-25. Kättesaadavad arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>17</sup> RKTKo 25.09.2013, nr 3-2-1-80-13, p 51.

<sup>18</sup> Seletuskirjas on märgitud, et suvekodude perioodiline kasutamine ja sellest tulenevalt ka jäätmete perioodiline tekkimine tekitab praktikas vajaduse jäätmeveost vabastamise järele sügisel ja talvel, mil suvekodus valdavalt ei viibita. Vt jäätmeseaduse, maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu – 700 SE – algataja seletuskiri, lk 25.

<sup>19</sup> Vt ka õiguskantsleri 28.09.2009 märgukiri nr 6-1/080772/0905863 keskkonnaministrile. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-olmejaatmeveo-korraldus>.