



ÕIGUSKANTSLER

Meeri Ottenson  
esimees  
Torma Vallavolikogu  
info@torma.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 5.07.2010 nr 7-5/100632/1003978;  
6-4/101099/1003978

## Märgukiri

Torma Vallavolikogu 23.09.2005. a määruse nr 50 põhiseaduspärasuse ning  
Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määruse nr 30 õiguspärasuse asjus

Austatud Meeri Ottenson

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida Torma vallas kehtivat õigusakti, millega on kooskõlastatud OÜ Torma Soojus müüdava soojuse piirhind, õiguspärasust.

Analüüsinud õigusakte, mille alusel ja millega kooskõlastati soojuse piirhind OÜ Torma Soojus suhtes, leian, et

**Torma Vallavolikogu 23.09.2005. a määruse nr 50 „Soojusenergia piirhinna kooskõlastamise kord Torma vallas“ punktid 2.6 ja 2.9, millega Torma Vallavolikogu on vastuolus kaugkütteseadusega laiendanud oma pädevust, on kehtestatud vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega. Samuti leian, et Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrus nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“ on õigusvastane.**

**Toodud järeldusest tingitult teen Teile ettepaneku astuda samme nende Torma Vallavolikogu õigusaktide õiguspärasuse tagamiseks.<sup>1</sup>**

Järgnevalt kirjeldan Teile oma seisukoha ja ettepaneku tagamaid. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel annan asjas oma õigusliku hinnangu (II). Selguse mõttes esitan lõpetuseks kokkuvõtvalt oma põhiseisukohad (III).

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Torma Vallavolikogu kehtestas 23.09.2005. a kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1, konkurentsiseaduse § 17 lõigete 2 ja 4 ning kaugkütteseaduse § 9 lg 3 alusel määruse nr 50 „Soojusenergia piirhinna kooskõlastamise kord Torma vallas“ (edaspidi *määrus*). Selle

<sup>1</sup> Menetluse uuendamise kohta haldusakti kehtetuks tunnistamise eesmärgil vt minu 06.10.2009. a Rae Vallavalitsusele tehtud ettepanekut nr 6-5/090318/0906073, p-d 18–25, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/OMBUDSMANI\\_MENETLUSED/Ettepanekud\\_rikkumise\\_korvaldamiseks/2009/Rae\\_vallavalitsus\\_ettepanek\\_Kuldala\\_Soojus\\_O\\_.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Ettepanekud_rikkumise_korvaldamiseks/2009/Rae_vallavalitsus_ettepanek_Kuldala_Soojus_O_.pdf)

määruse p 1.3 sätestab, et soojusettevõtja taotletud soojuse piirhinna kooskõlastamine toimub lähtuvalt kaugkütteseaduse (edaspidi KKütS) §-st 9. Määruse p 2.6 järgi peab soojusettevõtja Torma Vallavalitsusega või Torma Vallavolikoguga kooskõlastatud soojuse piirhinna avalikustama vähemalt kolm kuud enne selle kehtima hakkamist. Määruse p 2.9 näeb ette aga, et Torma Vallavalitsus või Torma Vallavolikogu peab soojuse piirhinna kooskõlastama vähemalt 30 päeva jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast, juhul kui ei ole vajalik täiendava informatsiooni järele.

2. Torma Vallavolikogu võttis 25.10.2006 vastu määruse nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“, millega ta a) kehtestas OÜ Torma Soojus suhtes soojuse piirhinna ning b) tühistas Torma Vallavalitsuse 26.09.2005. a määruse nr 9.

3. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida, kas Torma vald on OÜ-le Torma Soojus soojuse piirhinna kooskõlastamisel järginud kaugkütteseadust. Võtsin avalduse menetlusse ning esitasin teabe nõudmise Torma Vallavalitsusele.

4. Torma Vallavalitsus vastas mulle 15.04.2010. a ning edastas mulle Torma Vallavolikogu 23.09.2005. a määruse nr 50 „Soojusenergia piirhinna kooskõlastamise kord Torma vallas“ ning Torma Vallavolikogu 25.10.2006 määruse nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“.

## II Õiguslik hinnang

5. Küsimus on, kas Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrus nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“ on kehtiv ja õiguspärane õigusakt. Sellele küsimusele vastamiseks käsitlen kõigepealt selle õigusakti olemust (p 6) ning sellest johtuvalt selle õigusakti kehtivuse küsimusi (p-d 7–12). Sellele järgnevalt selgitan põhiseadusvastase soojuse piirhinna kooskõlastamise korra mõju soojuse piirhinna kooskõlastuse kehtivusele ja õiguspärasusele (p-d 13–16). Alles seejärel annan hinnangu avaldusaluses asjas (p-d 17–20).

### *Soojuse piirhinna kooskõlastuse õiguslik olemus ning selle kehtivuse tingimused*

6. KKütS § 9 lg 3 järgi peab soojusettevõtja, kel pole kohustust kooskõlastada müüdava soojuse piirhinda Konkurentsiametiga, kooskõlastama soojuse piirhinna valla- või linnavalitsusega.<sup>2</sup> Vastav valla- või linnavalitsuse antav kooskõlastus on haldusmenetluse seaduse § 51 lg 1 mõttes haldusakt.<sup>3</sup>

7. Haldusakti kehtivuse küsimusi reguleerib üldseadusena haldusmenetluse seadus. See tähendab, et kui eriseaduses on haldusakti kehtivuse küsimust reguleeritud teisiti, kohaldub eriseadus. Kui aga haldusakti kehtivuse küsimust eriseaduses reguleeritud või teisiti reguleeritud pole, kohaldub üldjuhul haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS).

8. KKütS § 1 lg 3 järgi kohaldatakse selles seaduses reguleeritud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduses sätestatud, arvestades kaugkütteseadusest tulenevaid erisusi. Seega näeb kaugkütteseadus ette, et juhul, mil kaugkütteseadus haldusmenetlusse puutuvat ei reguleeri või ei reguleeri seda teisiti, kohaldub haldusmenetluse seadus.

<sup>2</sup> RKTko 28.04.2008, nr 3-2-1-30-08, p 14, milles kolleegium leidis, et kaugkütteseaduse mõtet ning seaduse üldist eesmärki ja praktilist vajadust silmas pidades tuleb KKütS § 9 lõiget 3 tõlgendada nii, et soojuse piirhind tuleb kooskõlastada vallavalitsusega.

<sup>3</sup> RKHKm 05.04.2010. a, nr 3-3-1-7-10, p 9.

9. Kaugkütteseadus ei reguleeri soojuse piirhinna kooskõlastuse kehtivuse küsimusi. Seega kohaldub nendes küsimustes haldusmenetluse seadus.

10. Vastavalt HMS § 60 lõikele 1 loob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Haldusakti kehtivuse eeldusi reguleeriva HMS § 61 järgi kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist, kuni selle kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kui aga haldusaktist ei selgu selle andnud haldusorgan või selle adressaat või pole seda andnud pädev haldusorgan või haldusakt kohustab toime panema õigusrikkumise või sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita, on see haldusakt nähtuvalt HMS § 63 lõikest 2 tühine. Tulenevalt HMS § 63 lõikest 1 on tühine haldusakt kehtetu algusest peale. Koostoimes HMS § 60 lõikega 1 tähendab see, et tühine haldusakt õiguslikke tagajärgi ei loo ning pole ka täitmiseks kohustuslik.

11. Eespool toodust järeldub, et haldusakti kehtivuse tingimuseks pole selle HMS §-le 54, mille järgi on õiguspärane haldusakt, mille on andnud pädev haldusorgan andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ning mis on sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele, vastavus. Seega tuleb kehtivaks pidada ka haldusakti, mis on oma sisult õigusvastane ehk antud vastuolus HMS §-ga 54.

12. Ühtlasi asun johtuvalt eespool toodust seisukohale, et soojuse piirhinna kooskõlastus, kui see on antud vastuolus HMS §-ga 54, ent mitte HMS §-dega 61 ja 63, on kehtiv haldusakt.

*Põhiseadusvastase soojuse piirhinna kooskõlastamise korra mõju soojuse piirhinna kooskõlastuse kehtivusele ja õiguspärasusele*

13. Soojuse piirhinna kooskõlastamise korda reguleerib peaaesjalikult KKütS § 9. Muu hulgas on seadusandja KKütS § 9 lõikes 3 sätestanud, et soojusettevõtja, kel pole kohustust kooskõlastada müüdava soojuse piirhinda Konkurentsiametiga, jaoks võib kohaliku omavalitsuse volikogu, lähtudes kaugkütteseaduse 2. peatüki nõuetest, kehtestada oma haldusterritooriumil müüdava soojuse piirhinna kooskõlastamise korra. Soojuse kooskõlastamise korra kehtestamiseks antud seadusandja volitus tähendab, et kohaliku omavalitsuse volikogu on õigustatud kehtestama soojuse piirhinna kooskõlastamisele suunatud menetluskorra.<sup>4</sup> Seega on seadusandja KKütS § 9 lõikes 3 näinud kohaliku omavalitsuse volikogule ette võimaluse täpsustada KKütS §-s 9 juba reguleeritud soojuse piirhinna kooskõlastamise menetluskorda.

<sup>4</sup> RKPJKo 25.06.2009. a, nr 3-4-1-3-09, p 20: „Halduskohus märgib õigesti, et volitusnorm kirjavahetuse korra kehtestamiseks tähendab üksnes volitust kehtestada menetlusnormid, mis reguleerivad kirjavahetuse korraldamist ja seaduses sätestatud kohustus- ja keelunormide täitmist. Kord tähendab seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist (RKPJK 24. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-02, punkt 25) ning korra kehtestamiseks antud volitusnorm ei hõlma volitust kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid sisulisi piiranguid kinnipeetavate kirjavahetusele.“; RKÜKo 22.12.2000. a, nr 3-4-1-10-00, p 31: „Formuleering „maa erastamise kord“ maareformiseaduse § 23 lg 6 tähenduses hõlmab maa erastamise otsuse tegemisele suunatud menetluskorda - toimingute jada, mis on suunatud ostja valikule ja maa erastamise otsustamiseks vajalike asjaolude kontrollimisele ning otsustamise muul viisil ettevalmistamisele. Haldusmenetluse eesmärkide saavutamiseks saab menetluskorra raames menetlusosalisele panna ka menetlustoimingutes osalemise ja tõendite esitamise kohustuse ning teisi kohustusi, mille täitmine on vajalik õige otsuse tegemiseks, samuti kehtestada vorminõudeid toimingutele. Menetluskorra raamest väljub aga avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamine, sest see pole erastamisotsustuse tegemiseks iseenesest vajalik.“

14. Vastava menetluskorra kehtestamisel peab kohaliku omavalitsuse volikogu tulenevalt põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lg 1 lausest 1 ning PS § 154 lõikest 1 järgima nii kaugkütteseadust kui ka teisi soojuse piirhinna kooskõlastamisega puutumuses olevaid seadusandja kehtestatud õigustloovaid akte. Teisisõnu ei või kohaliku omavalitsuse volikogu asuda seadusandja reguleeritud oma määrusega ümber otsustama.<sup>5</sup> Nii ei või kohaliku omavalitsuse volikogu oma määrusega muu hulgas laiendada soojuse piirhinna kooskõlastamisel enda pädevust ning asuda valla- või linnavalitsuse kõrval ise soojuse piirhindu kooskõlastama. Samuti ei või kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestada näiteks tingimust, mille järgi peab soojusettevõtja enne soojuse hinna kehtestamist avalikustama selle seaduses ette nähtud tähtajast erineva tähtaja jooksul.

15. Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse volikogu on siiski otsustanud teatud küsimusi seadusest erinevalt reguleerida, tuleb selliste põhiseadusvastaste normide alusel antud soojuse piirhinna kooskõlastusi pidada kehtivateks. Seda põhjusel, et HMS §-des 61 ja 63 sätestatud haldusakti kehtivuse tingimused ei sea haldusakti kehtivust sõltuvusse sellest, kas haldusakt on antud põhiseadusega kooskõlas või sellega vastuolus oleva õigustloova akti alusel.

16. Mis puutub aga põhiseadusvastaste normide alusel antud soojuse piirhinna kooskõlastuste õiguspärasusse, siis ei saa pidada õiguspäraseks soojuse piirhinna kooskõlastust, mis on küll antud kooskõlas volikogu kehtestatud määrusega, ent mis on vastuolus seaduse ja põhiseadusega.<sup>6</sup> Nimelt tuleneb PS § 3 lg 1 lausest 1 halduse seaduslikkuse põhimõte, mille järgi ei või ükski halduse õigusnorm, olgu see kehtestatud määruks või haldusaktis, olla vastuolus kõrgemal astmel oleva õigusnormiga, s.t seaduse ja põhiseadusega.<sup>7</sup> Nimetatud põhimõttest johtuvalt on kehtestatud ka HMS § 54, mille järgi on õiguspärane haldusakt, mille on andnud pädev haldusorgan andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ning mis on sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Sellest tulenevalt on põhiseadusvastaste normide alusel antud soojuse piirhinna kooskõlastused vastuolus ka HMS §-ga 54.

#### *Hinnang avaldusaluses asjas*

17. Nagu öeldud, peab KKütS § 9 lg 3 järgi soojusettevõtja, kel pole kohustust kooskõlastada müüdava soojuse piirhinda Konkurentsiametiga, kooskõlastama soojuse piirhinna valla- või linnavalitsusega. Seda, et vallavalitsus kooskõlastab soojuse piirhinna, sätestab ka määruse p 1.3, mille järgi soojusettevõtja taotletud soojuse piirhinna kooskõlastamine toimub lähtuvalt KKütS §-st 9. Seevastu näeb määruse p 2.9 aga ette, et soojuse piirhinda on Torma Vallavalitsuse kõrval pädev kooskõlastama ka Torma Vallavolikogu.

18. Leian, et määruse p 1.3, mis viitab muu hulgas KKütS § 9 lõikele 3, mille järgi on soojuse piirhinda kooskõlastama pädev üksnes valla- või linnavalitsus, on määruse p 2.9 suhtes üldnormiks. See tähendab, et määruse p-ga 2.9 kui erinormiga on Torma Vallavolikogu laiendanud vastuolus KKütS § 9 lõikega 3 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ning PS § 154 lõikega 1 enda pädevust.<sup>8</sup> Madalamal asetseva õiguse rakendamise prioriteedist tulenevalt ei saa määruse p 2.9 alusel antud haldusakti pidada HMS § 63 lg 2 punktist 3 tulenevalt pädevuse puudumise tõttu aga tühiuks.

<sup>5</sup> Vt täpsemalt minu Torma Vallavolikogule 2008. a tehtud märgukirja nr 6-4/081385/00806083.

<sup>6</sup> RKHKm 20.10.1995. a, nr III-3/1-28/9: „Kuna majandusministri 3. veebruari 1994. a. määrus nr. 4 on antud pädevust ületades ega ole avaldatud, siis on seadusevastane ka Konkurentsiameti otsus, mis tugineb majandusministri nimetatud määruksle.“

<sup>7</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, 2008, kommentaarid §-le 10, komm 3.4.4.

<sup>8</sup> Torma Vallavolikogu pädevust laiendav norm sisaldub ka määruse punktis 2.6. Ka see norm on põhiseadusvastane.

Sellist haldusakti tuleb pidada kehtivaks, v.a juhul, kui esinevad muud haldusakti kehtetuse tingimused.

19. Seevastu ei saa pidada õiguspäraseks Torma Vallavolikogu haldusakti, millega vallavolikogu on määruse p 2.9 alusel kooskõlastanud soojuse piirhinna. Seda põhjusel, et määruse p-i 2.9 on Torma Vallavolikogu kehtestanud vastuolus KKütS § 9 lõikega 3, mis näeb ette, et soojuse piirhinda on pädev kooskõlastama üksnes valla- või linnavalitsus. Ühtlasi saab määruse p-i 2.9 pidada vastuolus olevaks PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1. Kuna määruse p 2.9 pole kooskõlas KKütS § 9 lõikega 3 ning seetõttu saab seda pidada vastuolus olevaks PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1, ei saagi selle Torma Vallavolikogu kehtestatud õigusnormi alusel antud soojuse piirhinna kooskõlastust pidada õiguspäraseks, s.t HMS §-ga 54 kooskõlas olevaks.

20. Tulenevalt sellest, et määruse p 2.9 alusel Torma Vallavolikogu antud soojuse piirhinna kooskõlastust ei saa pidada õiguspäraseks, ei saa õiguspäraseks pidada ka Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrust nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“. Teisisõnu tuleb Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrust nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“ pidada õigusvastaseks.

### III Kokkuvõte

21. Torma Vallavolikogu on 23.09.2005. a kehtestanud määruse nr 50 „Soojusenergia piirhinna kooskõlastamise kord Torma vallas“ p 2.9 vastuolus KKütS § 9 lõikega 3 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1. See tähendab, et kõnealuse määruse p 2.9 on põhiseadusvastane.<sup>9</sup> Põhiseadusvastase määruse p 2.9 alusel on Torma Vallavolikogu andnud omakorda 25.10.2006. a haldusakti (Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määruse nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“). Kuna 25.10.2006. a Torma Vallavolikogu antud haldusakt tugineb põhiseadusvastasele normile, on see haldusakt antud vastuolus HMS §-ga 54. See tähendab, et Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrus nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“ on õigusvastane. Kuna HMS §-d 61 ja 63 ei sea haldusakti kehtivust sõltuvusse selle õiguspärasusest, tuleb Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrust nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“ pidada kehtivaks. Seega on Torma Vallavolikogu 25.10.2006. a määrus nr 30 „Kaugkütte soojuse piirhinna kehtestamine“ küll kehtiv, ent õigusvastane haldusakt.

Õiguskantsleri seaduse § 35<sup>2</sup> lg 1 alusel palun Teid mulle hiljemalt 20.07.2010. a teatada, kuidas Te mu märgukirjas sisalduvat ettepanekut täitsite.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>9</sup> Torma Vallavolikogu pädevust laiendav norm sisaldub ka määruse punktis 2.6. Ka see norm on põhiseadusvastane.