



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Vormsi Vallavalitsus
vv@vormsi.ee
Hullo küla, Vormsi, 91301, Lääne maakond

Meie 05.06.2025 nr 20-1/2853

Tähelepanu juhtimine

Õiguskantsleri Kantselei edastas Justiits- ja Digiministeeriumile pöördumise Vormsi Vallavalitsuse 20.05.2025 korralduse nr 59 „Vormsi valla jäätmeveo teenustasude ja jäätmejaama hinnakirja kehtestamine“ kohta.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) (VVS) § 75³ lõikele 1 teostab Justiits- ja Digiministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Justiits- ja Digiministeeriumi poolt teostatava järelevalve eelduseks on VVS § 75³ lõikest 4 tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakti õigusvastasus ja avaliku huvi rikkumine. VVS § 75³ lõige 4 sätestab, et kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Sõltumata sellest, kas tingimused on või ei ole täidetud, on Justiits- ja Digiministeeriumil kaalutlusõigus küsimuses, kas järelevalvet alustada või mitte.

VVS § 75³ lõike 2 kohaselt on ministeeriumil õigus kaasata haldusjärelevalve teostamisse ministeerium, kelle valdkonda kuulub järelevalvatava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt. Kuna VVS § 61 lõike 1 kohaselt kuulub jäätmekäitluspoliitika korraldamine Kliimaministeeriumi valitsemisalas, kaasas Justiits- ja Digiministeerium käesolevas asjas seisukoha kujundamisse Kliimaministeeriumi.

Vormsi vallas on Jäätmevedu korraldatud selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus ning jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus lasub kohaliku omavalitsuse üksusel. Sellise võimaluse andis varem kehtinud [Jäätmeseaduse](#) (JäätS) § 66 lõige 1¹, kuid viidatud säte on alates 07.01.2015 kehtetu (vt Riigikohtu asi 3-4-1-34-14).

Korralduse nr 59 punktides 1.4. ja 1.5 on kehtestatud jäätmeveo teenustasud füüsilisest isikust jäätmevaldajatele, kelle kinnistul asub suvila või eluruum. Isikutele, kes on arvestusaasta 1. jaanuari seisuga rahvastikuregistri järgselt Vormsi valla elanikud, on tasu 35 eurot aastas. Teistele isikutele on tasu sama teenuse eest 100 eurot aastas.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 6 lõikest 1 tulenevalt on jäätmehoolduse korraldamine kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne. JäätS § 11 kohaselt on jäätmehooldus jäätmekäitlus, sealhulgas selleks vajaliku jäätmerajatiste taristu rajamine ja hooldus, järelevalve jäätmekäitluse üle ning jäätmekäitluskohtade rajamine ja hooldus, sealhulgas järelhooldus.

JäätS § 135 lõige 2 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksusele, mille haldusterritooriumil elab vähem kui 1500 inimest, korraldatud jäätmeveo korraldamise kohustus jäätmeseaduse §-de 66–69 tähenduses ei laiene. Vormsi vallas elab vähem kui 1500 inimest, seega vallale viidatud kohustused ei laiene.

Kuigi eelnevast tulenevalt ei ole Vormsi vallal korraldatud jäätmeveo korraldamise kohustust, on jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine sellegipoolest kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas (KOKS § 6 lõige 1; JäätS § 12 lõige 2; § 31 lõiked 1, lg 1¹, 3 ja 4). Kui kohalik omavalitsus on kasutanud õigust loobuda JäätS § 66 lõikes 1 sätestatud korraldatud jäätmeveo korraldamisest, siis tuleb jäätmehooldus korraldada muul viisil. Jäätmeveo teenustasu näol on (korraldatud jäätmeveo korraldamata jätmise puhul) tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mille kehtestamiseks puudub seadusest tulenev volitusnorm.

Seaduse kohaselt tuleb korraldatud jäätmeveo teenus korraldada hanke kaudu (JäätS § 66 lg 1 ja JäätS § 67). Kui kohalik omavalitsus annab JäätS § 68 lg 1 alusel jäätmevedajale kontsessiooni korraldatud jäätmeveoks, saab jäätmevedaja ka õiguse nõuda jäätmeveo teenustasu vahetult jäätmevaldajatelt. Jäätmevedaja ning –valdaja vaheline suhe põhineb nende vahel sõlmitud lepingul või, kui jäätmevaldaja ei ole vedajaga lepingut sõlminud, siis tulenevalt JäätS § 69 lõikest 1 tekib jäätmevaldaja ja -vedaja vahel seadusest tulenev lepingusarnane võlasuhe VÕS § 3 p 6 mõttes, mille põhisisuks on jäätmevedaja kohustus jäätmed kokku koguda ja ära vedada ning jäätmevaldaja kohustus selle eest maksta.

Jäätmeseadus ega kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei sisalda volitusnorme, mis annaksid kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada ja võtta jäätmevaldajatelt tasu väljaspool korraldatud jäätmevedu. Arusaadavalt tekivad kohalikul omavalitsusel jäätmehoolduse korraldamisel kulud, kuid neid kulusid ei saa sisse nõuda jäätmevaldajalt, kui selleks puudub seaduslik alus.

Korraldusest nr 59 nähtuvalt nõuab Vormi vald jäätmevaldajalt tasu avalik-õiguslikus suhtes, milles üheks pooleks on avaliku võimu kandjana omavalitsusüksus (vt RK 3-4-1-34-14 p 36). Jäätmehoolduse korraldamine, eriti liigiti kogumise korraldamine, on kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas, n-ö tema olemuslikud ülesanded. Kuna Vormsi vald ei ole korraldanud jäätmevedu JäätS § 66 lõike 1 alusel, on Vormsi valla kehtestatud jäätmeveo teenustasu avalik-õiguslik rahaline kohustus (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nr 3-4-1-6-08, p 38 ja nr 3-4-1-1-10 p, 58).

Kuid, PS § 113 järgi riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed võib sätestada ainult seadusega ehk Riigikogu poolt vastu võetud õigusaktiga. Sama põhimõtet kannab PS § 157 lõige 2, mille kohaselt kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi ainult seaduse alusel. Kuigi PS § 154 lõige 1 annab kohalikele omavalitsustele suure autonoomia kohaliku elu küsimuste üle otsustamisel, saab kohalik omavalitsus avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi kehtestada vaid siis, kui seadus annab selleks selge volituse.

Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise võib delegeerida täidesaatvale võimule tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-22-03, p 19). Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 41). Riigikohus on selgitanud (RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 28.), et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse suurus või selle kindlakstegemise tingimused, tasumise või sissenõudmise kord ja muud kohustuse olemuslikud tunnused.

KOKS § 6 lõige 1 ja JäätS § 12 lõige 2 ei ole normideks, mille alusel saab kohalik omavalitsus kehtestada avalik-õigusliku tasu, vaid need määratlevad üksnes kohaliku omavalitsuse ülesannete ringi. Mh määratlevad jäätmeveo teenustasu suuruse kujunemise JäätS § 66 lõiked 4-6. Samas ei tulene neist volitust väljaspool korraldatud jäätmevedu avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks.

Kokkuvõtlikult ei tulene seadusest õiguslikku alust, millest tulenevalt oleks lubatud korraldusega nr 59 jäätmeveo teenustasud kehtestada.

Rõhutame, et jäätmeseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõuga \(657 SE\)](#) kavandatakse sätestada võimalus jäätmeveo teenustasu kehtestamiseks kohalikes omavalitsustes, kes ei ole käeoleva seaduse § 135 lõike 2 alusel kohustatud korraldama jäätmevedu korraldama.

Kuigi korraldusega nr 59 jäätmeveo teenustasude kehtestamiseks ei tulene seadusest õiguslikku alust, on ministerium otsustanud käesoleval juhul Vormsi Vallavalitsusele VVS § 75³ lõikes 4 nimetatud ettepaneku tegemise asemel piirduda eelnevale tähelepanu juhtimisega. Ministeriumi hinnangul ei ole otstarbekas esitada ettepanekut ja sellele järgnevat protesti olukorras, kus Riigikogu menetluses on eelnõu, mis jäätmeveo teenustasude kehtestamiseks õigusliku aluse kehtestab. Kohalik omavalitsus saab ise otsustada, kuidas muuta korraldust nr 59 viisil, mis tagaks selle õiguspärasuse.

Juhuks, kui seadusandja otsustab jäätmeseadust vastavalt täiendada, märgime täiendavalt veel järgmist. JäätS § 66 lõike 6 kohaselt juhendatakse jäätmeveo teenustasu suuruse kindlaksmääramisel jäätmete liigist, kogusest, omadustest, jäätmeveo teenindussagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust. Jäätmeseaduse kohaselt saab teenustasu kindlaksmääramisel (sh tasude eristamisel) seega lähtuda asjaolust, mis oluliselt mõjutavad jäätmete käitlemise maksumust. Selliseks asjaoluks ei saa olla see, kas füüsiline isik on kinnistu omanikuks või mitte. JäätS §-dest 9 ja 10 tulenevalt on jäätmevaldajaks isik, kelle tegevuse käigus tekivad jäätmed. Seadus ei loe automaatselt jäätmetekitajaks isikut, kellele kuuluval kinnistul jäätmed tekivad. Vormsi valla elanike ja valla vaheline õiguste ja kohustuste suhe on sarnane nii nende elanike puhul, kes on oma elukoha omanikud, kui ka nende elanike puhul, kes seda ei ole. Seega ei ole kinnistu omaniku registreeritud elukoht selliseks asjaoluks, mille alusel oleks põhjendatud määrata jäätmeveo teenustasu suurus.

Korralduse punktides 1.4. ja 1.5 on viidatud mh suvilatele ehk hooajaliselt kasutatavatele eluruumidele. Põhimõtteliselt on võimalik, et jäätmete käitlemise maksumust mõjutab see, kui suur osa vallas asuvatest eluruumidest on kasutuses vaid hooajaliselt. Sellisel juhul ei ole teenuse maht stabiilne ning see võib raskendada teenuse osutamist. Sellegipoolest tuleks kohalikul omavalitsusel selgitada seda, milline on eluruumide hooajalise kasutamise mõju jäätmeveo teenuse maksumusele.

Kui soovite jäätmeseaduse kohta täiendavaid selgitusi, on Teil võimalik pöörduda Kliimaministeriumi poole.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Glen Roosaar
nõunik

Lisaadressaadid:
Kliimaministerium
Õiguskantsleri Kantslei

Glen Roosaar 53293222
Glen.Roosaar@justdigi.ee