



Õiguskantsler

Riigikogu keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 11.06.2015 nr 6-1/141359/1502650

Märgukiri **Veeteenuse hinna kohtus vaidlustamise võimalikkus**

Lugupeetud Riigikogu keskkonnakomisjoni esimees

Õiguskantsler viis temale esitatud avalduse põhjal läbi menetluse leidmaks vastust küsimusele, kas vee-ettevõtja klientidel on olemas tõhusad õiguskaitsevahendid, et vaidlustada kohtus veevarustuse ning reovee ärajuhtimise teenuse hind.

Selle küsimuse lahendamisel paluti selgitusi Keskkonnaministeeriumilt ning Justiitsministeeriumilt. Pärast ministeeriumite seisukohtade analüüsimist leidis õiguskantsler, et **vee-ettevõtja klientide õigus vaidlustada kehtiv veeteenuse hind ei ole seaduses piisavalt selgelt reguleeritud. Seetõttu peab seadus arusaadavamalt esile tooma klientide võimaluse vaidlustada seadusevastane veeteenuse hind ja/või hinnale antud Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsuse kooskõlastus.**

Soovimata sekkuda õigusemõistmisse, on kehtivate normide põhiseaduskonformse tõlgendamise abil võimalik tuletada vee-ettevõtja kliendi õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsuse kooskõlastuse vaidlustamiseks. Õigusselguse põhimõtte nõuab aga enam. Nimelt peavad Riigikohtu praktika kohaselt halduskohtusse pöördumise tingimused ja kord olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimaline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.¹

Eelnevast lähtudes palub õiguskantsler algatada seaduseelnõu eesmärgiga sätestada üheselt mõistetav regulatsioon tarbija kohtukaebeõiguse kohta seoses vee-teenuse hinnaga.

Ühtlasi palume tagasisidet, kuidas Te käesolevat märgukirja järgida plaanite.

Õiguskantsleri seisukoha põhjendamiseks esitatakse esmalt ülevaate veevarustuse ning reovee ärajuhtimise teenuse (edaspidi: *veeteenuse*) hinna² kehtestamise korrast. Seejärel selgitatakse

¹ Riigikohtu üldkogu 16.08.2008 otsus nr [3-1-1-88-07](#), p 31.

² Mõiste „veeteenuse hind“ tähistab analüüsis ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 14 lõikest 1 tulenevalt kõiki seadusega lubatud tasusid veevarustuse ning reo-, sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimise ja puhastamise teenuse eest.

Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi vastuskirjadest lähtudes vee-ettevõtja klientide võimalikke õiguskaitsevahendeid olukorras, kus on tekkinud kahtlus vee-teenuse hinna seadusele vastavuse osas. Lõpuks esitatakse õiguskantsleri seisukoha põhjendused.

1. Veeteenuse hinna kehtestamise kord

[Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse](#) (edaspidi: ÜVVKS) § 8 lg 3 järgi toimub ühisveevärgist vee võtmine ja reovee juhtimine ühiskanalisatsiooni vee-ettevõtja ja kliendi vahelise lepingu alusel. Eraõiguslikke lepinguid saab üldjuhul muuta vaid poolte kokkuleppel. Tulenevalt ÜVVKS § 14¹ lõikest 1 on aga vee-ettevõtjal õigus ühepoolset kehtestada veeteenuse hind. Seega annab seadus vee-ettevõtjale oluliselt enam õigusi võrreldes tavalise eraõigusliku suhtega, kuna tal on õigus otsustada teist lepingupoolt kaasamata ühe lepingu olulise tingimuse (osutatava teenuse hinna) üle.

Veeteenuse hind peab aga olema kooskõlas ÜVVKS §-s 14 toodud nõuetega. Lisaks peab vee-ettevõtja veeteenuse hinna enne kehtestamist kooskõlastama ÜVVKS §-s 14² sätestatud korras Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsusega (sõltuvalt sellest, kui suure reostuskoormusega reoveekogumisalal vee-ettevõtja tegevuspiirkond asub).

Vee-ettevõtja peab enne veeteenuse hinna kehtestamist esitama Konkurentsiametile või kohalikule omavalitsusele kooskõlastamiseks ÜVVKS § 14² lõigetes 1 ja 2 nimetatud hinnataotluse koos põhiteenustega seotud teenuste hinnakirja ja muu hinnataotluse aluseks oleva dokumentatsiooniga. Vastavalt ÜVVKS § 14² lõikele 4 peab Konkurentsiamet või kohalik omavalitsus tegema hinnataotluse kooskõlastamise otsuse üldreeglina 30 päeva jooksul nõuetekohase hinnataotluse saamisest arvates.

ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud hinnataotluse kooskõlastamise otsusel on kliendilt nõutava vee-teenuse hinna jaoks määrav tähendus, sest vee-ettevõtja võib kehtestada üksnes kohaliku omavalitsuse või Konkurentsiametiga kooskõlastatud hinna, st kõrgemat või madalamat hinda ei tohi klientidelt nõuda. ÜVVKS § 14² lg 5 järgi on vee-ettevõtjal õigus esitada kaebus halduskohtule, kui Konkurentsiamet või kohalik omavalitsus ei kooskõlasta vee-ettevõtja hinnataotlust. Vee-ettevõtja kliendi kohtukaebeõiguse osas ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduses regulatsioon puudub.

2. Vee-ettevõtja kliendi õiguskaitsevahendid

Kohustus kooskõlastada vee-teenuse hind Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsusega aitab kaitsta veeteenuse tarbijaid vee-ettevõtja ebaõiglase hinnakujunduse eest. Ometi pole (vähemasti teoreetiliselt) välistatud, et ka ÜVVKS §-s 14² sätestatud korras kooskõlastatud hind on vastuolus seadusega (kui Konkurentsiamet või kohalik omavalitsus eksib) või et hinna vastuolu seadusega ilmneb pärast kooskõlastamist, kui asjaolud muutuvad. Seetõttu pöördus õiguskantsler Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi poole küsimusega, kuidas saab vee-ettevõtja klient kaitsta oma õigusi kohtus, kui ta leiab, et Konkurentsiametiga või kohaliku omavalitsusega kooskõlastatud veeteenuse hind rikub tema õigusi.

Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi seisukohad lahknesid.

2.1 Keskkonnaministeeriumi põhiseisukohad

Keskkonnaministeerium leidis oma [05.01.2015 vastuses](#), et vee-ettevõtja klientidel puudub õigus halduskohtus vaidlustada ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsuse otsus vee-ettevõtja hinnataotluse kooskõlastamise kohta, sest vee-ettevõtja kliendid ei ole käsitletavad menetlusosalistena vee-teenuse hinna kooskõlastamise protsessis. Õigus vaidlustada ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud otsus halduskohtus on Keskkonnaministeeriumi hinnangul üksnes vee-ettevõtjal.

Samuti leidis Keskkonnaministeerium, et kliendi õigusi mõjutab ennekõike vee-ettevõtjaga sõlmitud võlaõiguslik leping. Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsuse otsus kooskõlastada veeteenuse hind ei mõjuta aga otseselt vee-ettevõtja ja kliendi vahelist lepingut, sest uus kooskõlastatud veeteenuse hind hakkab kehtima alles peale selle kehtestamist vee-ettevõtja poolt. Eelnevast tulenevalt leiab Keskkonnaministeerium, et kliendil on õigus pöörduda tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud korras maakohtu poole nõudega kehtestada teenusele mõistlik hind, milles arvestatakse kõiki ÜVVKS § 14 lõikes 2 sätestatud komponente. Kohus saab aga asuda seisukohale, et veeteenuse hind ei vasta seaduses sätestatud nõuetele, üksnes juhul, kui ta hindab ära kõik vee-ettevõtja rahavood, viib läbi detailse uuringu vee-ettevõtja raamatupidamisdokumentides jne. Keskkonnaministeeriumi hinnangul oleks sellise menetluse maht aga ebaproportsionaalselt koormav nii kohtule kui ka vee-ettevõtja kliendile ning dubleeriks sisuliselt Konkurentsiameti ülesandeid. Sellele vaatamata leiab Keskkonnaministeerium, et vee-ettevõtja kliendi õiguste kaitse on põhiseadusega nõutud tasemel tagatud, sest veeteenuse hinna kontrollmehhanism rakendub mitte ainult kohalikul tasemel, vaid ka pädeva valitsusasutuse kaudu.

2.2 Justiitsministeeriumi põhiseisukohad

Justiitsministeerium asus oma [15.01.2015 vastuskirjas](#) eelmärgitust erinevale seisukohale ning leidis, et on raske näha põhjust, miks tuleks kahelda selles, et vee-ettevõtja kliendil on võimalik kaitsta oma õigusi seoses veeteenuse hinnaga halduskohtumenetluses (täpsemalt vaidlustada ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud haldusakt), kui Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sellist kaebeõigust oma [22.11.2010 määrusega nr 3-4-1-6-10](#) tunnustanud.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadust on küll pärast viidatud Riigikohtu otsust muudetud. Justiitsministeeriumi hinnangul tähendab aga analoogselt toona kehtinud seadusele ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud „hinnataotluse kooskõlastamise otsus“ sisuliselt veeteenuse hinna määramist ehk kehtestamist kohaliku omavalitsuse või Konkurentsiameti poolt. Seejuures osutas Justiitsministeerium ka asjaolule, et vee-ettevõtjal puudub kaalutlusruum otsustamaks, kas osutada veeteenust ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud otsuses märgitust madalama hinnaga, kuna ÜVVKS § 14² lg 6 kohustab vee-ettevõtjat ka senisest madalama hinna kehtestamiseks esitama uue hinnataotluse.

Samuti osutas Justiitsministeerium sellele, et [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (edaspidi: HKMS) § 44 lõikest 1 tulenevalt pole kaebeõigus ainult haldusakti adressaadil (kelleks on ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud otsuse puhul vee-ettevõtja), vaid igal juhul, kelle õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming puudutab. Samuti omab Justiitsministeeriumi hinnangul seoses vee-ettevõtja kliendi kaebeõigusega tähtsust asjaolu, et veeteenuse hinna komponente reguleeriv ÜVVKS § 14 lg 2 teenib ka tarbija huve.

Justiitsministeerium on seisukohal, et ÜVVKS § 14² lg 5, mis annab sõnaselgelt vee-ettevõtjale õiguse vaidlustada hinnataotluse kooskõlastamise otsus halduskohtus, ei välista tarbija võimalust see otsus vaidlustada. Sellist välistust ei tulene Justiitsministeeriumi hinnangul ka muudest õigusaktidest ega kohtupraktikast. Samas leidis Justiitsministeerium, et tsiviilkohtumenetluses ei ole veeteenuse hinna vaidlustamine üldjuhul võimalik, kuigi pole välistatud, et klient saab vee-ettevõtja suhtes kasutada mõnda [võlaõigusseaduses](#) sätestatud õiguskaitsevahendit (nt kahju hüvitamise nõudmine võlaõigusseaduse § 101 lg 1 p 3 ja § 115 alusel).

2.3 Õiguskantsleri seisukoht

Riigikohus ei ole siiani võtnud seisukohta küsimuses, milliseid õiguskaitsevahendeid vee-ettevõtja klient kehtiva õiguse kohaselt veeteenuse hinna osas kasutada saab. Samuti puudub teave mõne kõnealuse küsimusega seotud maa-, haldus- või ringkonnakohtu lahendi kohta. Vastavalt põhiseaduse (edaspidi: PS) §-le 146 mõistab õigust ainult kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu. Seega ei ole õiguskantsleri järgnev seisukohavõtt vee-ettevõtja kliendi kohtukaebeõiguse osas kohtute jaoks siduv. Senise Riigikohtu praktika ning asjassepuutuvate õigusnormide analüüsimise põhjal saab aga teha järgmisi järeldusi.

Õigusnormi erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse. Kui õigusnormi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt, siis puudub põhjus tunnistada norm põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks.³

Kohtusse pöördumise õigust reguleerib põhiseaduses ennekõike § 15, mille 1. lõige sätestab, et igapähele on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Lisaks sätestab PS § 14, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et PS §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.⁴ PS §-des 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.⁵ Muu hulgas on igapähele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud avalik-õiguslikus suhtes, tagatud õigus pöörduda halduskohtusse⁶ ning taotleda kohtulikku kontrolli tema suhtes tehtud haldusotsustuste ja -toimingute suhtes.⁷ Üldise kohtusse pöördumise õiguse kaitseala ei piirdu üksnes põhiõigustega, vaid hõlmab ka kõiki põhiseadusest alamal seisvaid subjektiivseid õigusi, sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.⁸

Kuna vee-ettevõtjal on keelatud nõuda kliendilt kohaliku omavalitsuse või Konkurentsiametiga kooskõlastatust erinevat hinda, puudutab ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud hinnataotluse kooskõlastamise otsus ka vee-ettevõtja kliendi õigusi. Järelikult riivaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tõlgendus, mille kohaselt puudub vee-ettevõtja kliendil õigus vaidlustada ÜVVKS § 14² lõikes 4 nimetatud otsus, intensiivselt PS §-dest 14 ja 15 tulenevaid põhiõigust

³ Riigikohtu üldkogu 22.02.2005 otsus nr [3-2-1-73-04](#), p 36.

⁴ Vt nt Riigikohtu üldkogu 16.05.2008otsus nr [3-1-1-88-07](#), p 41.

⁵ *Samas*.

⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 30.10.2003 määrus nr [3-3-1-68-03](#), p 15.

⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 24.03.1997 määrus nr [3-3-1-5-97](#), p 3.

⁸ [M. Ernits. Kommentaarid §-le 15. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn, 2012, kommentaar 2.1.1.](#)

tõhusale menetlusele enda kaitseks. Seda esiteks seetõttu, et nõnda välistataks isiku võimalus vaidlustada halduskohtus tema õigusi puudutav avaliku võimu kandja otsus. Teiseks on vee-ettevõtja kliendi jaoks äärmiselt keerukas kaitsta oma õigusi seoses temalt nõutava veeteenuse hinnaga tsiviilkohtumenetluses,⁹ nagu möönsid nii Justiitsministeerium kui ka Keskkonnaministeerium.

Samuti pole võimalik käsitleda veeteenuse hinna määramise kohta tehtavat vee-ettevõtja otsust halduskohtus vaidlustatava haldusaktina, kuigi ÜVVKS § 7 lg 2³ p 1 viitab sellele, et kohalik omavalitsus annab vee-ettevõtjale üle osa oma haldusülesandeid, täpsustamata seejuures, milliseid haldusülesandeid delegeerida võib. Kõnealuseks haldusülesandeks saab pidada [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 6 lõikes 1 sätestatud omavalitsusüksuse ülesannet *korraldada* veevarustust ja kanalisatsiooni. Vee-ettevõtjaks määramisega saab isik enda täita ainult osa sellest ülesandest, täpsemalt ülesande *osutada* veeteenust. Nimetatud avaliku teenuse osutamiseks ei vaja vee-ettevõtja kohalikule omavalitsusele kuuluvaid võimuvolitusi, mistõttu on seda võimalik teha eraõiguslikus vormis, sh sõlmides klientidega lepinguid vastavalt ÜVVKS § 8 lõikele 3 ja luues seega eraõiguslikke suhteid.¹⁰ Järelikult puuduvad ÜVVKS § 14¹ lõikes 1 sätestatud korras avalikustatava veeteenuse hinna määramise otsusel haldusakti tunnused, sest tegemist pole avalik-õiguslikus suhtes tehtud otsusega (vrd haldusmenetluse seadus § 51 lg 1).

Riigikohtu praktikast tulenevalt võib seega pidada küsitavaks, kas põhiseadus võimaldab tõlgendada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadust (sh §14² lõiget 5) Keskkonnaministeeriumi vastuskirjas toodud viisil ning piirata vee-ettevõtja kliendi halduskohtusse pöördumise võimalusi.¹¹

ÜVVKS § 14² lg 5 ning teiste asjassepuutuvate sätete sõnastus ei välista vee-ettevõtja kliendi kohtukaebeõigust. Vee-ettevõtja klient saab HKMS § 44 lõikes 1 sätestatud kaebeõiguse üldnormi alusel pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse kaebusega ÜVVKS § 14² lõikes 2 nimetatud hinnataotluse kooskõlastamise otsuse peale.¹²

Eeltoodule vaatamata on hetkel kehtiv ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus on õiguselguse põhimõtte seisukohalt taunitav. Nimelt on Riigikohus sedastanud, et isiku õigusi puudutava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.¹³ Nagu märgitud, rõhutab ÜVVKS § 14² lg 5 üksnes vee-ettevõtja kohtukaebeõigust. Sellest võib keskmine õigusteadmisteta isik ekslikult järeldada, et kellelgi teisel ei ole õigust vaidlustada veeteenuse hinna kooskõlastamise kohta antud haldusakti.

⁹ Veeteenuse tarbija tõhusama õiguste kaitse halduskohtumenetluses tagab muu hulgas HKMS § 2 lõikes 4 sätestatud uurimis põhimõtte, mille kohaselt tagab halduskohtus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele. Vrd ka Riigikohtu halduskolleegiumi 22.10.2014 otsus nr [3-3-1-42-14](#), p 20: „Kolleegium peab siiski vajalikuks märkida, et tarbijal võib olla keeruline hankida hagi esitamiseks vajalikku teavet ja tõendeid liitumistasu suuruse õigusvastasuse kohta.“

¹⁰ Vrd Riigikohtu halduskolleegiumi 22.10.2014 otsus nr [3-3-1-42-14](#), p 15.

¹¹ Vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22.11.2010 otsus nr [3-4-1-6-10](#), punktid 54 – 56.

¹² Märgin, et olukord oleks teistsugune, kui ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus sätestaks otsesõnu, et vee-ettevõtja kliendil puudub õigus sellise kaebusega halduskohtusse pöörduda, või kui ÜVVKS § 14² lõikes 5 oleks märgitud, et halduskohtusse pöördumise õigus on „üksnes“ või „ainult“ vee-ettevõtjal.

¹³ Riigikohtu üldkogu 16.08.2008 otsus nr [3-1-1-88-07](#), p 31.

Õiguskantsler on seisukohal, et õigusselgusetus kohtukaebeõiguse osas tuleb ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusest kõrvaldada. Samuti tuleb vältida kõnealuses küsimuses eksitavate normide kehtestamist [uue ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse eelnõus](#), mille koostamist praegu ette valmistatakse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Keskkonnaministeerium, Justiitsministeerium

Kaarel Eller 6938426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee