



ÕIGUSKANTSLER

Andres Visnapuu
vallavanem
Otepää Vallavalitsus
vald@otepaa.ee

Teie 5.07.2011 nr 11-1.2/878
Õiguskantsler 21.07.2011 nr 6-4/110699/1103799

Märgukiri

Otepää Vallavolikogu 24.03.2011. a määruse nr 1-6-7 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ põhiseaduspärasuse küsimuses

Austatud Andres Visnapuu

Pöördun Teie poole taas kord seoses avaldusega, milles avaldaja palus mul kontrollida Otepää Vallavolikogu 24.03.2011. a määruse nr 1-6-7 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ §-de 6 ja 8 põhiseaduspärasust. Täpsemalt teatan Teile, et analüüsinud viidatud määrust, leian, et

Otepää Vallavolikogu 24.03.2011. a määrus nr 1-6-7 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ on vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 lg 1 lausega 2 osas, milles selle määruse on kehtestanud organ, kel puudus selleks seadusandja volitus.

Esitatud seisukohast tingitult palun Teil kasutada

- a) Teile põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega antud volitust ning kehtestada Otepää vallas elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord,
- b) Teile kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 30 lõikega 2 antud õigust taotleda volikogu ees volikogu vastuvõetud määruse uuesti läbivaatamist.

Palun Teil mulle hiljemalt 23.08.2011. a vastata, kas ja kuidas Te mu märgukirjast Otepää vallas elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimuste ja korra põhiseaduspärasel moel reguleerimiseks juhendusite.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma esitatud seisukohale jõudsin.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Otepää Vallavolikogu võttis 24.03.2011. a vastu määruse nr 1-6-7 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

2. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida Otepää Vallavolikogu 24.03.2011. a määruse „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ §-de 6 ja 8 põhiseaduspärasust. Avaldaja leidis, et Otepää Vallavolikogu on kõnealuse määruse § 6 kehtestanud vastuolus õiguskindluse põhimõttega ning määruse § 8 on Otepää Vallavolikogu kehtestanud vastuolus *vacatio legis*ga.

3. Võtsin kõnealuse avalduse menetlusse ning esitasin selle õigeks ja õiglaseks lahendamiseks teabe nõudmise Teile.

4. Vastasite minu teabe nõudmisele muu hulgas seda, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 1 lõikest 2 tulenevalt on munitsipaalkooli pidajaks Otepää Vallavolikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 22 lõige 2 sätestab, et seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Kuna põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi on kooli pidajaks vallavolikogu ja vallavolikogu kooli pidajana ei ole KOKS § 22 lõike 2 alusel delegeerinud seadusega kooli pidajale pandud ülesandeid, õigusi ja kohustusi vallavalitsusele, siis leidis vallavalitsus, et üldistes ja avalikes huvides ning erapooletuse tagamiseks on otstarbekas ja mõistlik, et koolikorralduse seisukohalt olulise määruse võtab vastu vallavolikogu kooli pidajana ja selle täitmist korraldab vallavalitsus.

Puutuvalt vaidlusaluse määruse §-desse 6 ja 8 märkisite, et PGS § 10 lõikes 1 sätestatud elukohajärgse kooli määramise tingimuste ja korra kehtestamise järele Otepää vallas puudub vajadus. Seda põhjusel, et Otepää vallas on lapsevanemal või lapse seaduslikul esindajal võimalus kooliminevate laste arvu vähesuse tõttu vabalt valida Otepää Gümnaasiumi ja Pühajärve Põhikooli vahel. Mõõnsite, et vaidlusaluse määruse vastuvõtmisega jäi vallavalitsusele avalduste esitamise aeg napiks ning ilmselgelt pidanuks rakendussätted olema täpsemad ja jätma huvitatud isikule võimaluse pikema ajavahemiku jooksul avalduste esitamiseks. Seejuures tõite aga välja, et avalduste hilisem esitamine ei ole kahjustanud kellegi huve, sest põhimõtteliselt oli määruse vastuvõtmise ajaks esimesse klassi õppima asuvate Otepää valla laste arv teada ning enamiku lastevanematega kontaktid loodud. Eelkõige esimesse klassi õppima asuva lapse huve arvestades lahendati ka need avaldused, mis esitati pärast 01.04.2011. a ning soovi korral munitsipaalkoolidesse laste vastuvõtmine jätkub.

II Õiguslik hinnang

5. Eespool esitatud asjaolude pinnal leian, et avaldusaluses asjas seisukoha kujundamiseks tuleb mul otstarbekuse kaalutlustel eeskätt hinnata Otepää Vallavolikogu 24.03.2011. a määruse nr 1-6-7 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ formaalset põhiseaduspärasust. Täpsemalt seda, kas kõnealuse määruse on andnud õige omavalitsusorgan. Seda põhjusel, et formaalselt põhiseadusvastast määrust ei saa põhiseadusega kooskõlas olevaks pidada ka siis, kui see määrus on oma sisult põhiseaduspärane.¹

6. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lg 1 lause 1 sätestab seaduslikkuse põhimõtte. See põhimõtte kehtib ka kohaliku omavalitsuse suhtes. Muu hulgas tuleneb sellest põhimõttest, et kohaliku omavalitsuse organ peab oma tegevuses siis, kui seadusandja volitab teda üldakti andma,

¹ Avaldusalusesse asja puutuvalt märgin selguse huvides, et a) minu hinnang *vacatio legis* küsimuses ei omaks mõju juba tekkinud õigussuhetele, b) mulle teatavaks saanud asjaolude valguses ei omaks minu hinnang vaidlusaluse määruse § 6 küsimuses faktilist mõju, kuna tegelikult võivad Otepää vallas vanemad vabalt valida Otepää Gümnaasiumi ja Pühajärve Põhikooli vahel ning praktilisi probleeme määruse rakendamisel pole esinenud.

üldjuhul juhinduma seadusandja tahtest. See tähendab, et kui seadusandja on pannud kindlale kohaliku omavalitsuse organile (volikogule või valitsusele) kohustuse ühes või teises küsimuses üldakt anda, tuleb seaduses nimetatud kohaliku omavalitsuse organil see üldakt anda.

7. Kohaliku omavalitsuse õigust anda õigusakte reguleerib üldseadusena kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Muu hulgas sätestab KOKS § 7 lg 1, et kohaliku omavalitsuse volikogul ja valitsusel on üldaktidena õigus võtta vastu määrusi. Määrusele esitatavaid nõudeid reguleerib aga üldseadusena haldusmenetluse seadus, täpsemalt selle seaduse 6. peatükk. Järgnevalt selgitangi asjassepuutuvast osas, milles need nõuded seisnevad.

8. Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 89 lg 1 sätestab, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 sätestab aga, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga, v.a kohaliku elu küsimuse korraldamise puhul, kui seaduses volitusnormi määruse andmiseks sätestatud pole. Seega tuleb vastavalt haldusmenetluse seadusele määruse kehtestamisel teha kindlaks, kas määruse andmiseks on olemas volitusnorm, selle olemasolul sellest ja kehtivast õigusest lähtuda ning järgida vormi-, menetlus- ja pädevusnõudeid.

9. Neist viimasena nimetatud nõuete osas sätestab HMS § 91 lg 1 veel, et haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Seega peab siis, kui seadusandja on volitusnormis nimetanud määruse andjana kindla haldusorgani, selle määruse andma too haldusorgan. Sellel haldusorganil puudub üldjuhul õigus otsustada, kas määruse annab tema või keegi teine. Volitusnormis nimetatud haldusorganil on õigus otsustada, kas anda määrus ise või volitada kedagi teist seda andma, vaid siis, kui seadusandja on volitusnormis tolele haldusorganile sellise volituse andnud.

10. Eespool toodust on seadusandja sätestanud HMS § 91 lõikes 2 kohalikku omavalitsust puutuvalt erandi, mille järgi siis, kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele. See tähendab, et kui seadusandja on volitusnormis määruse andjana nimetanud kohaliku omavalitsuse, tuleb sellisest volitusnormist välja lugeda, et on valla- või linnavolikogu otsustada, kas määruse annab volikogu või valla- või linnavalitsus.

11. Sisuliselt sama on seadusandja öelnud KOKS § 22 lõikes 2, mille järgi seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Nimelt tuleneb kõnealusest normist, et olukorras, kus seadusandja on volitusnormis küll öelnud, et määrust on pädev andma kohalik omavalitsus, ent pole volitusnormis täpsustanud, kas määruse peab andma valla- või linnavolikogu või hoopiski valla- või linnavalitsus, on valla- või linnavolikogu otsustada, kas anda määrus ise või volitada määrust andma valla- või linnavalitsust.

12. Kokkuvõttes tuleneb minu hinnangul HMS §-st 91 ja KOKS § 22 lõikest 2, et siis, kui seadusandja on volitusnormis öelnud, kes peab määruse andma, tuleb määrus anda sel omavalitsusorganil ning valla- või linnavolikogul puudub õigus otsustada, kas anda määrus ise või volitada seda andma valla- või linnavalitsust. Seda siis, kui seadusandja pole lubanud volitusnormis nimetatud omavalitsusorganil määruse andmist edasi volitada teisele

omavalitsusorganile. Kui aga seadusandja on volitusnormis jätnud täpsustamata kumb omavalitsusorganitest, s.t volikogu või valitsus, peab määruse andma, on valla- või linnavolikogu otsustada, kas anda määrus ise või volitada seda andma valla- või linnavalitsust.

13. PGS § 10 lg 1 lause 2 sätestab, et igale koolikohustuslikule isikule ning PGS § 7 lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikutele põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks kehtestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra. Esitatud normist nähtub, et elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra peab kehtestama valla- või linnavalitsus ning edasivolitamisõigust asjaomase määruse andmiseks see volitusnorm ei sisalda. Seega on PGS § 10 lg 1 lause 2 puhul tegemist volitusnormiga, milles seadusandja on otsesõnu nimetanud omavalitsusorgani, kes peab määruse andma. Tulenevalt HMS §-st 91 ja KOKS § 22 lõikest 2 võib seetõttu elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra kehtestada vaid too haldusorgan, kes on volitusnormis nimetatud, s.t valla- või linnavalitsus.

14. Otepää vallas on elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra kehtestanud oma 24.03.2011. a määrusega nr 1-6-7 Otepää Vallavolikogu. Mulle teadaolevalt Otepää Vallavalitsus PGS § 10 lg 1 lause 2 alusel elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimusi ja korda kehtestanud pole, kuigi PGS § 10 lg 1 lause 2 Otepää Vallavalitsust selleks kohustab. Seega reguleerib Otepää vallas elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimusi ja korda Otepää Vallavolikogu määrus, kuigi Otepää Vallavolikogu sellist määrust johtuvalt PGS § 10 lg 1 lausest 2 anda ei võinud.

15. Leian, et eespool kirjeldatud olukorda ei saa pidada PS § 3 lg 1 lausega 1 kooskõlas olevaks, sest elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimusi ja korda on asunud reguleerima organ, kes seadusandja tahte kohaselt sellist määrust anda ei või. See tähendab omakorda, et Otepää vallas reguleerib elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimusi ja korda formaalselt põhiseadusvastane määrus.

Esitatud põhjusel esitangi Teile märgukirja koos palvega tagada Otepää vallas elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimuste ja korra reguleerimine põhiseaduspärasel moel.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Otepää Vallavolikogu