



ÕIGUSKANTSLER

Teie 18.04.2011 nr 2.1-1/841

Õiguskantsler 30.05.2011 nr 6-4/110728/1102665

## Seisukoht Häädemeeste valla 2011. aasta eelarve kohta

Lugupeetud

Pärnu maavanem edastas minule Teie pöördumise, milles palute kontrollida Häädemeeste Vallavolikogu 16.03.2011 määruse nr 1 „Häädemeeste valla 2011. a eelarve vastuvõtmine“ (edaspidi: *vallaeelarve*) seadusele vastavust.

**Analüüsinud Teie pöördumises toodut ning vallaeelarvet tuvastasin, et Häädemeeste Vallavalitsus rikkus 2011. aasta vallaeelarve eelnõu volikogule esitamisel valla- ja linnaeelarve seaduse § 11 lõikes 1 sätestatud tähtaega. Olen aga seisukohal, et kõnealune rikkumine ei too kaasa 16.03.2011 vastu võetud eelarve vastuolu seaduste või põhiseadusega. Samuti ei tuvastanud ma Teie pöördumise põhjal muid rikkumisi, mis tooksid kaasa vallaeelarve õigusvastasuse.**

Järgnevalt võtan kõigepealt kokku Teie pöördumise (1) ning selgitan seejärel lähemalt oma seisukohta (2).

### 1. Teie pöördumine

Pärnu maavanemale esitatud pöördumises esitate järgnevad etteheited vallaeelarve menetluse kohta:

1) Vallaeelarve eelnõu esitati volikogu liikmetele ettenähtust ligi kaks kuud hiljem (03.02.2011). Kuna eelarve vastuvõtmiseks on seadusega ette nähtud ka tähtaeg, ei ole vallavolikogul võimalik 2-kuulise hilinemisega esitatud eelarve eelnõud kujundada efektiivseks eelarveks. Kogu menetlus eelarve projekti menetlemisega ning muutmisega on toimunud kiirustades ning pealiskaudselt.

2) Vallaeelarve eelnõu esimene lugemine toimus Häädemeeste Vallavolikogus 09.02.2011 ning eelnõu teine lugemine 16.03.2011. Vallavolikogu koostas kahe lugemise vahel oluliste muudatustega uue eelarve eelnõu, mis anti volikogu liikmete üle alles 16.03.2011 toimunud volikogu istungil. Enne 16.03.2011 volikogu istungit ei väljastanud vallavalitsus mingisugust täiendavat informatsiooni eelarve kohta.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3) Esimeseks lugemiseks esitatud vallaelarve eelnõu tulude ja kulude kirjed olid esitatud allasutuste lõikes üherealiseks ja ainult Eesti kroonides. Teisele lugemisele esitatud oluliselt muudetud eelarve projekt esitati ainult eurodes, mis tõi volikogu istungil kaasa raskusi eelarve projektide võrdlemisel.

4) Esimesele vallaelarve eelnõule, mis esitati 03.02.2011, oli küll lisatud seletuskiri, kuid 16.03.2011 vallavolikogu istungil esitatud eelnõus tehtud muudatuste kohta seletuskiri puudub. Volikogu istungil esitatud vallavalitsuse selgitused olid napolisõnalised ning ei andnud volikogu liikmetele vajalikku teavet. Eelnevaga seoses tõstate esile, et vallaelarve eelnõu esimeses eelnõus oli sätestatud ettepanek suurendada Hädemeeste valla laenukohustusi 10 592 171 krooni võrra. See summa vähendati eelnõu teises versioonis 4 000 000 kroonini, kuid vallavalitsus ei andnud kõnealuse muudatuse kohta selgitusi.

## 2. Õiguskantsleri seisukoht

Põhjendades oma taotlust kontrollida Hädemeeste valla 2011. aasta eelarve seadusele ja põhiseadusele vastavust, toote esile eelarve menetlemisel esinenud probleeme. Seetõttu kontrollin avaldusaluses asjas, kas vallaelarve koostamisel, selle esitamisel vallavolikogule ning selle vastuvõtmisel esines selliseid menetlusreeglite rikkumisi, mille tagajärjeks on Hädemeeste Vallavolikogus 16.03.2011 vastu võetud vallaelarve õigusvastatus (või kehtetus).

Esmalt märgite oma avalduses, et Hädemeeste Vallavalitsus esitas 2011. aasta vallaelarve eelnõu volikogule alles 03.02.2011. Seega rikkus Hädemeeste Vallavalitsus valla- ja linnaelarve seaduse (edaspidi: VLES)<sup>1</sup> § 11 lõiget 1, mis sätestab, et eelarve projekti koostab omavalitsusüksuse arengukava arvestades vallavalitsus ja esitab selle koos sama paragrahvi 2. lõikes nimetatud lisadega volikogule hiljemalt üks kuu enne eelarveaasta algust.

Olen seisukohal, et eelarve eelnõu tähtaegselt esitamata jätmise eest kannab valitsus ennekõike poliitilist vastutust volikogu ees, kellel on õigus avaldada umbusaldust valitsusele, vallavanemale ja valitsuse liikmele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) §-s 46 sätestatud korras või jätta hilinevalt esitatud eelarve eelnõu vastu võtmata. VLES § 11 lõikes 1 sätestatud tähtaja rikkumine ei tähenda aga seda, et volikogu ei tohiks menetleda eelarve eelnõu, mis on esitatud hiljem, kui üks kuu enne eelarveaasta<sup>2</sup> algust. Vastavalt VLES § 14 lõikele 2 on vallavolikogul eelarve vastuvõtmiseks aega 3 kuud alates eelarveaasta algusest (st kuni 31. märtsini) ning kui selleks hetkeks ei ole eelarve vastu võetud, osutub volikogu tegutsemisvõimetuks. Järelikult saab volikogu kuni 31. märtsini vastavalt KOKS § 45 lõikele 5 poolthääle enamusega vastu võtta ka vallaelarve, mille eelnõu esitati pärast VLES § 11 lõikes 1 sätestatud tähtaega.

Avaldusaluses asjas võttis Hädemeeste Vallavolikogu 2011. aasta vallaelarve vastu 16.03.2011 istungil 9 poolthäälega ning eelarvele hääletas vastu 6 volikogu liiget.<sup>3</sup> Järelikult võeti vallaelarve vastu kooskõlas VLES § 14 lõikega 2 ning KOKS § 45 lõikega 5. Eelöeldust lähtudes ei

<sup>1</sup> 01.01.2011 jõustus kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, kuid vastavalt KOFS § 59 lõikele 1 rakendatakse seda seadust alles 2012. aasta ja sellele järgnevatel aastatel. 2011. aasta valla- või linnaelarve koostatakse, seda menetletakse, see võetakse vastu ja avalikustatakse ning seda täidetakse ja muudetakse, väljaminekud kantakse üle järgmisesse eelarveaastasse, eelarve täitmise antakse aru ning majandusaasta aruanne koostatakse valla- ja linnaelarve seaduse ja sellest lähtuvalt kehtestatud õigusaktide alusel (KOFS § 59 lg 2).

<sup>2</sup> VLES § 2 lg 2 järgi algab valla ja linna eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril.

<sup>3</sup> Hädemeeste Vallavolikogu 16.03.2011 istungi protokoll, lk 13 (kättesaadaval Hädemeeste valla dokumendi-registris: <http://www.haademeeste.ee/index.php?menuID=61>).

tuvastanud ma, et VLES § 11 lõikes 1 sätestatud tähtaja rikkumise tõttu on Häädemeeste valla 2011. aasta eelarve vastuolus seaduste või põhiseadusega.

Lisaks VLES § 11 lõikes 1 toodud tähtaja rikkumisele osutate veel mitmele vallaeelarve menetlemisel esinenud probleemile, mis seonduvad ennekõike sellega, et vallavalitsus ei andnud volikogule eelarve vastuvõtmiseks Teie hinnangul piisavat informatsiooni. Kõnealuste probleemide osas asun järgnevale seisukohale.

Lähtudes hea õigusloome tavast pean vallavolikogu õigusaktide põhjendamist ja nende vastuvõtmise menetluse avalikkust oluliseks. Kuna vallaeelarve on aga haldusesisene õigusakt, millega planeeritakse valla haldustegevust, siis olen seisukohal, et hinnangu sellele, kas vallavalitsuse esitatud vallaeelarve eelnõu ja seletuskiri vastavad kehtestatud nõuetele<sup>4</sup>, saab ennekõike anda vallavolikogu ning mitte õiguskantsler.

Vallavolikogu määruse (sh vallaeelarve) eelnõu nõuetele vastavuse kontroll on täpsemalt reguleeritud Häädemeeste Vallavolikogu 14.06.2000 määruse nr 11 lisas 1 „Häädemeeste Vallavolikogu töökord“<sup>5</sup> (edaspidi: *töökord*). Töökorra p 7.5 (ja KOKS § 7 lg 4) järgi kohaldatakse volikogu määruse eelnõule Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks. Vallavolikogu määruste ja otsuste eelnõud valmistab koos valitsusega arutamiseks ette volikogu esimees (töökorra p 2.1.10). Töökorra punktid 7.6 ja 10.3 rõhutavad, et volikogu esimees saab istungi päevakorra kavandi koostada üksnes nõutavas korras ettevalmistatud eelnõudest. Volikogu istungi alguses teeb volikogu esimees teatavaks päevakorra kavandi ning esitab selle kinnitamiseks (töökorra p 10.3). Vastavalt töökorra punktile 10.4.1 saavad volikogu liikmed esitada päevakorra kavandi kohta ettepanekuid ja proteste. Pärast ettepanekute ja protestide läbivaatamist kinnitatakse päevakord töökorra p 10.6 järgi poolthälte enamusega. Kui päevakorda ei kinnitata, paneb istungi juhataja kõik päevakorraküsimused ükshaaval hääletamisele.

Kui vallavolikogu liikmel tekib kahtlus vallaeelarve projekti nõuetele vastavuses, on tal võimalik need kahtlused vallavolikogu istungi päevakorra kinnitamise käigus teatavaks teha. Täiendavalt on volikogu liikmel siis, kui tema hinnangul pole vallavalitsus esitanud vallaeelarve eelnõu kohta piisavat teavet, vastavalt KOKS § 26 lõikele 1 õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud. Volikogu liikmel on õigus saada oma kirjalikule küsimusele vastus valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt 10 tööpäeva jooksul küsimuse esitamisest arvates (KOKS § 26 lg 2).

Eeltooduga seoses juhin tähelepanu Riigikohtu poolt korduvalt väljendatud seisukohale, et „suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse.“<sup>6</sup> Sellest lähtudes puudub ka õiguskantsleril pädevus alustada menetlust juhul, kui vallavolikogu liige leiab, et vallavalitsus ei esita (vallaeelarve menetlemisel) volikogule piisavalt informatsiooni. Olen seisukohal, et sarnaselt volikogule eelarve eelnõu esitamise tähtaja

<sup>4</sup> Seal hulgas VLES § 11 lõikes 2 ning § 12 lõikes 2 sätestatud nõuded eelarve eelnõu seletuskirjale ning eelnõu muudatusettepanekute selgitustele.

<sup>5</sup> Tervikteksti avaldamismärge Riigi Teatajas: KO 2005, 242, 2263.

<sup>6</sup> RKHKo 04.11.2004, nr 3-3-1-55-04, p 14; RKHKm 22.12.2008, 3-3-1-74-08, p 8.

rikkumisele, kannab vallavalitsus volikogu liikmetele teabe andmise kohustuste rikkumise eest poliitilist vastutust vallavolikogu ees, kellel on rikkumiste esinemisel võimalus avaldada umbusaldust valitsusele, vallavanemale või valitsuse liikmele.

Ülalmärgitu kokkuvõtteks leian, et Teie avalduses märgitu põhjal pole mul võimalik tuvastada Häädemeeste valla 2011. eelarve vastuolu seaduste või põhiseadusega. Lõpetuseks tahan tunnustada Teie valmisolekut aktiivselt seista Häädemeeste vallavolikogu liikmete õiguste kaitse ning laiemalt läbipaistvama õigusloome eest. Tänan Teid pöördumise eest ning soovin Teile edu edaspidiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Teadmiseks: Pärnu Maavalitsus

Kaarel Eller 693 8426

E-post: [kaarel.eller@oiguskantsler.ee](mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee)