



Õiguskantsler

Teie 18.01.2022 nr

Meie 25.02.2022 nr 6-4/220300/2201174

## Määruse kehtetuks tunnistamise õiguspärasus

Lugupeetud vallavolikogu liikmed

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [Tapa Vallavolikogu 30.12.2021 määrus nr 2](#) („Tapa Vallavolikogu 28.09.2017 määruse nr 79 „Tapa valla sihtstipendiumi määramise kord“ kehtetuks tunnistamine“, edaspidi määrus) oli õiguspärane. Selgitasite, et selle määruse eelnõu ei arutatud üheski volikogu komisjonis ning see avaldati üksnes tavalises korras Tapa valla veebilehel neli päeva enne istungi toimumist. Veel leidsite, et määruse nr 79 kehtetuks tunnistamine rikub õiguspärase ootuse põhimõtet, sest üliõpilased, kes astusid kõrgkooli 2021. aasta sügisel, olid stipendiumi saamise võimalusega arvestanud.

Tapa Vallavolikogu määrus „[Tapa valla sihtstipendiumi määramise kord](#)“ (edaspidi toetuse määrus) nägi ette üliõpilaste õiguse saada valla eelarvest stipendiumi. Toetuse määruse § 1 järgi võisid stipendiumi saada üliõpilased, kes õppisid kõrgkoolis täiskoormusel, olid omandanud Tapa valla koolides vähemalt põhihariduse, elasid rahvastikuregistri järgi Tapa vallas ja olid täitnud esimese semestri jooksul vähemalt 75% kinnitatud õppekava ainepunktidest.

Mõistan teie seisukohta, kuid abstraktselt hinnates leian, et määruse kehtetuks tunnistamine ei rikkunud põhiseadust. Ka see, et määruse eelnõu volikogu komisjonis ei arutatud, ei muuda praegusel juhul määrust põhiseadusvastaseks.

Kui üliõpilane siiski leiab, et toetuse määruse kehtetuks tunnistamine rikkus tema õiguspärast ootust stipendiumile, saab ta valla otsuse (millega keeldutakse stipendiumi maksmast) vaidlustada halduskohtus. Kohus jätab asja lahendamisel seaduse või muu õigustloova akti kohaldamata, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega, ning edastab selle Riigikohtule ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 158 lg 4, [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 9 lg 1). Sel juhul hindab määruse põhiseadusele vastavust konkreetse asja raames Riigikohus.

1. Põhiseadus, [kõrgharidusseadus](#) (KHaS) ega ükski muu seadus ei näe ette üliõpilase subjektiivset õigust kohaliku omavalitsuse eelarvest makstavale stipendiumile. KHaS § 15 lõike 1 punkti 8 kohaselt on üliõpilasel õigus saada KHaS § 15 lõike 4 alusel kehtestatud tingimustel ja korras riiklike stipendiume.

2. Tapa valla eelarvest makstud stipendium liigitub valla vabatahtlikult makstavaks toetuseks, sest sellise toetuse maksmist ei nõua ükski seadus. Kuigi ka vabatahtliku toetuse puhul tuleb vallal järgida põhiseadust, on vald üsna vaba otsustama, miks, kellele ja kui kaua toetust

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

makstakse<sup>1</sup>. Sisuliselt on niisuguse toetuse kehtestamine või tühistamine poliitiline otsus ning hääletus volikogus näitas, et enamik volikogu liikmeid oli määruse kehtetuks tunnistamise poolt.

3. Üldaktiga kehtestatud normide puhul võib isikutel tekkida normide kehtima jäämise suhtes õiguspärane ootus. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb õiguspärase ootuse olemasolu väljaselgitamiseks kontrollida, kas üheaegselt on täidetud kaks tingimust: inimesel on subjektiivne õigus kõnealusele hüvele ning inimene on asunud seda õigust kasutama ajal, kui õigusakti muudeti.<sup>2</sup>

4. Ka juhul, kui inimesel ootust normi kehtimajäämise suhtes saab pidada mõistlikuks, pole keelatud soodustuste andmist lõpetada. Õigussuhteid võib vastavalt muutunud oludele ümber kujundada,<sup>3</sup> kui on olemas avalik huvi, mis kaalub üles isikute huvi senise olukorra püsijäämise vastu.

5. Niisiis, selleks et vastata, kas oli üliõpilasi, kellel oli määruse vastuvõtmise ajaks tekkinud õiguspärane ootus stipendiumile, peab välja selgitama, kas stipendiumile oli subjektiivne õigus ja kas oli üliõpilasi, kes toetuse määruse kehtetuks tunnistamise ajaks olid täitnud stipendiumi saamise tingimused.

6. Toetuse määruse järgi oli inimesel võimalik saada vallalt tuhat eurot stipendiumi, kui olid täidetud määruuses toodud tingimused (inimene õpib kõrgkoolis täiskoormusel, ta oli omandanud Tapa valla koolis vähemalt põhihariduse, oli rahvastikuregistri järgi Tapa valla elanik ning oli täitnud esimese semestri jooksul vähemalt 75% kinnitatud õppekava ainepunktidest). Seega oli üliõpilasel subjektiivne õigus, et kui ta need tingimused täidab, siis saab ta Tapa vallalt toetuse määrusega lubatud stipendiumi.

7. Määrus tunnistati kehtetuks 30.12.2021. Ka juhul, kui inimene õppis kõrgkoolis täiskoormusel, oli eelneva hariduse saanud Tapa vallas ja oli ka Tapa valla kodanik, oli sügissemester 30.12.2021 (esimene semester) kõrgkoolides veel pooleli ja lõppes üldjuhul jaanuari lõpus.<sup>4</sup> Seega ei pruukinud toetuse määruse kehtetuks tunnistamise ajal olla täidetud tingimus, mille järgi peab üliõpilane stipendiumi saamiseks olema täitnud esimese semestri jooksul vähemalt 75% kinnitatud õppekava ainepunktidest.

8. Kohtupraktikale tuginedes võib jõuda järeldusele, et neil üliõpilastel, kes ei olnud määruse kehtetuks tunnistamise ajaks 75% ainepunktide tingimust täitnud, ei olnud õiguspärasest ootust tekkinud ja toetuse määruse kehtetuks tunnistamine on põhiseadusega kooskõlas.<sup>5</sup>

9. Tõsi, semestri lõpuni ei olnud palju aega ning võis olla üliõpilasi, kelle kohta oli 30.12.2021 võimalik kindlalt öelda, et nad täidavad semestri lõpuks 75% ainepunktide tingimuse. Samuti ei saa täielikult välistada seda, et osa üliõpilasi oli selleks ajaks kõik stipendiumi taotlemise tingimused täitnud. Siiski sai toetuse määruse kehtetuks tunnistamine rikkuda nende üliõpilaste

<sup>1</sup> RKPJK, [3-4-1-11-10](#), p 62.

<sup>2</sup> RKPJK, [3-4-1-27-13](#), p 50; RKÜK, [3-4-1-1-14](#), p 90.

<sup>3</sup> RKPJK, [3-4-1-20-04](#), p 14.

<sup>4</sup> Kõrgkoolide akadeemiliste kalendrite kohaselt kestis sügissemester järgmiselt: Eesti Kunstiakadeemias 01.09.2021–30.01.2022, Eesti Maaülikoolis 01.09.2021–30.01.2022, Eesti Teatri- ja Muusikaakadeemias 30.08.2021–30.01.2022, Tallinna Tehnikaülikoolis 30.08.2021–22.01.2022, Tallinna Ülikoolis 23.08.2021–30.01.2022, Tartu Ülikoolis 30.08.2021–30.01.2022, Eesti Lennuakadeemias 30.08.2021–30.01.2022, Sisekaitseakadeemias 30.08.2021–30.01.2022, Tallinna Tehnikakõrgkoolis 30.08.2021–23.01.2022, Tallinna Tervishoiukõrgkoolis 30.08.2021–30.01.2022, Tartu Tervishoiukõrgkoolis 30.01.2021–30.01.2022.

<sup>5</sup> P. Pikamäe. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 9/2019 lk 707, RKPJK, [3-4-1-1-15](#), p 47; RKPJK, [3-4-1-5-17](#), p 83.

õiguspärasest ootust vaid juhul, kui üliõpilase mõistlik ootus stipendiumile kaalus üles avaliku huvi stipendiumi kaotamise vastu.

10. Määruse seletuskirjast saab järeldada, et stipendiumi maksmise eesmärgiks ei olnud anda üliõpilastele rahalist abi õpinguteks, vaid premeerida kõrgharidust omandama asunud Tapa valla elanikke, et nad ka tulevikus seoksid oma elu vallaga ja toetaksid nii valla edasist arengut (kui inimene elab vallas, laekub tema tulumaks valda, vallas töötava spetsialisti teadmised ja oskused toovad vallale kasu). Samas ei olnud toetuse määruses sätteid, mis oleksid selle eesmärgi täitmisele kaasa aidanud. Seletuskirjas on öeldud, et stipendium pole täitnud seatud eesmärki. Stipendiumi maksmine ei ole aidanud kaasa noorte tagasitulemisele koduvalda. Tõdetakse, et stipendiumi eesmärgi saavutamist pole ka võimalik üheselt ja selgelt mõõta. Selle asemel peab vald seletuskirja kohaselt vajalikuks toetada noorte spetsialistide valda tööleasumist ja stipendiumideks mõeldud raha sinna suunata.

11. Seega kulutas vald stipendiumide maksmisele raha (2018.–2021. aastal on stipendiumideks makstud 134 000 eurot), ehkki ei teadnud, kas ja mis kasu vald sellest sai. Kohalik omavalitsus ei pea küll maksma oma eelarvest toetusi otsese vastutuse eest, kuid saab pidada õigustatuks, et kohaliku omavalitsuse ja isiku suhe on siiski vastastikune.<sup>6</sup> On mõistetav, et kui määrus ei täida oma eesmärki, ei ole maksumaksja raha stipendiumide maksmisele kulutamine põhjendatud ja selle maksmise lõpetamine on õigustatud.

12. Võib väita, et kuna stipendiumi on makstud juba neli aastat, on see loonud inimestele ootuse, et stipendiumi maksmine jätkub. Samas ei saa mingi hüve suhteliselt pikaajaline kehtimine alati kaaluda üles avalikku huvi selle lõpetamiseks. Vastupidi, mida kauem on isikule soodustust ette nägev norm kehtinud, seda tõenäolisemalt ei pruugi normid vastata tänapäeva vajadustele, olud on muutunud ja vaja on muuta ka õigusnorme.<sup>7</sup> Ka praegusel juhul võib öelda, et avalik huvi toetuse määruse kehtetuks tunnistamise vastu aja jooksul vaid suurenes. Mida kauem oli jõus määrus, mis ei täitnud oma eesmärki, seda rohkem kulutas vald maksumaksja raha sihipäratult, jättes samal ajal finantseerimata valla muud ülesanded.

Põhiseaduse §-st 10 tuleneb peale õiguspärase ootuse ka samavõrd oluline demokraatia põhimõte. Volikogul on õigus olude muutudes ka õigussuhteid muuta.<sup>8</sup> Mõned kuud enne toetuse määruse kehtetuks tunnistamist olidki toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimised.

13. Tapa Vallavolikogust selgitati õiguskantsleri nõunikule, et määruse kehtetuks tunnistamise menetlemine 2021. aasta lõpus oli vajalik selleks, et üliõpilastel ei tekiks õigustatult ootust 2022. aastal stipendiumi taotlemisel. Vallavolikogust selgitati sedagi, et käsil oli ka Tapa valla 2022. aasta eelarve kinnitamise protsess ja oli selgeks saanud, et vallal ei jätku raha mitmete kulude katmiseks ja hädavajalike investeeringute tegemiseks.

Arvestades ka, et kohaliku omavalitsuse eelarveaasta on kalendriaasta, oli loogiline, et stipendiumide maksmise lõpetamise otsus sooviti vastu võtta enne uue eelarveaasta algust.

Seega saab öelda, et stipendiumi maksmise võimalikult kiire lõpetamine oli avalikes huvides.

---

<sup>6</sup> RKPJK, [3-4-1-11-10](#), p 64.

<sup>7</sup> Viide nr 5, lk 708.

<sup>8</sup> RKPJK, [3-4-1-24-11](#), p 49; RKPJK, [3-4-1-20-04](#), p 14.

14. Mõistagi on inimesed huvitatud lisarahast, eriti siis, kui selle saamise tingimusi pole keeruline täita ja vastutasu ei nõuta. Siiski ei saa käsitada iga soodsa regulatsiooni muutmist õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisena<sup>9</sup>.

15. Nagu öeldud, oli tegu valla vabatahtlikult makstava toetusega ilma vastusoorituse kohustuseta. Stipendiumi maksmise eesmärk ei olnud tagada õppimisvõimalust. See ei olnud ka abi neile, kellel majandusliku olukorra tõttu on õppimine takistatud, ehkki loomulikult võis stipendiumi saajate hulgas olla ka neid, kelle jaoks oli summa oluline näiteks üüri tasumiseks või muu õppimise seisukohast olulise kulu katmiseks.

16. Toetuse määruse järgi sai stipendiumi taotleda igal aastal hiljemalt 15. veebruaril ja stipendiumi maksmine otsustati kõige hiljem veebruarikuu jooksul. See tähendab, et aasta lõpus tehtud stipendiumide maksmise lõpetamise otsus ei saanud üliõpilaste majanduslikku seisu vahetult mõjutada. Raha oleks üliõpilane saanud alles pärast taotluse rahuldamist (veebruari-märtsis).

17. Selleks et õppimine oleks majanduslikult kättesaadav, on riik loonud vastavad toetused, riiklikud stipendiumid ja õppelaenu saamise võimaluse (vt nt [õppetoetuste ja õppelaenu seadus](#)). Samuti oli ja on üliõpilasel võimalik asuda õppima osakoormusega, võtta akadeemilist puhkust, et saaks käia tööl ja nii finantseerida õpinguid. Niisiis oli üliõpilastel ka alternatiivseid võimalusi vajalike kulude rahastamiseks, kui selgus, et vallalt stipendiumi enam ei saa. Stipendiumi kaotamine ei tähendanud seega, et õpingud tuleb katkestada. Stipendium võis rahalist olukorda leevendada, kuid see ei lahendanud õpingute rahastamise probleemi. Õpingud kõrgkoolis kestavad vähemalt kolm aastat, kuid valla toetus oli ühekordne, mis ilmselgelt ei katnud kõiki õpingutega seotud kulusid. Seega oleks tulnud üliõpilastel, kelle jaoks stipendium oli hädavajalik õppimisega seotud kulude katmiseks, leida tulevikus nii või teisiti muid võimalusi oma õpingute rahastamiseks.

18. Kokkuvõttes, kuigi stipendiumi kaotamise võimalus ei pruukinud 2021. aasta sügisel õpinguid alustanud üliõpilastele olla ettenähtav, ei rikkunud sellest ilmajäämine üliõpilase õiguspärasest ootusest.

19. Teine küsimus on, kas toetuse määruse kehtetuks tunnistamise määruse menetlemisel rikuti volikogu töökorda.

20. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 8 lõike 1 punkti 6 järgi sätestatakse valla või linna õigusaktide vastuvõtmise, avalikustamise ja jõustumise täpsem kord valla või linna põhimääruses.

21. Tapa valla [põhimääruse](#) (edaspidi põhimäärus) järgi kohaldatakse volikogu määruse eelnõule [hea õigusloome ja normitehnika eeskirja](#) ning [haldusmenetluse seadusega](#) (HMS) määruse eelnõule sätestatud nõudeid (põhimääruse § 60 lõige 4). Need õigusaktid ei sätesta, et määruse eelnõu tuleb arutada volikogu komisjonis.

22. Põhimääruse § 10 lõike 2 punkti 4 järgi korraldab vallavolikogu esimees volikogu komisjonide tööjaotust ning vajadusel määrab eelnõu arutamiseks volikogu komisjonide hulgast juhtivkomisjoni või kutsub kokku komisjonide ühise koosoleku. Põhimääruse § 18 lõike 1 järgi määrab volikogu esimees vallavolikogu õigusakti eelnõu menetlemiseks üldjuhul volikogu alatiste komisjonide hulgast juhtivkomisjoni.

---

<sup>9</sup> RKPJK, [3-4-1-27-13](#), p 50.

23. Enne kui õigusaktide eelnõud esitatakse volikogule või vallavalitsusele kooskõlastamiseks, antakse need vallasekretärile õigusliku hinnangu andmiseks (põhimääruse § 60 lõige 6). Enne volikogu õigusakti eelnõu (v.a isikuvalimiste puhul) volikogule esitamist peab sellele andma seisukoha vallavalitsus. Juhul kui vallavalitsus eelnõu heaks ei kiida, teatab vallavalitsus sellest eelnõu koostajale, märkides ära ka põhjused, miks vallavalitsus eelnõu ei toeta (põhimääruse § 60 lg 7). Nõuetekohaselt koostatud ja kooskõlastatud vallavolikogu õigusakti eelnõu esitatakse volikogu päevakorda võtmiseks vallavolikogule (põhimääruse § 60 lg 8).

24. Tapa Vallavolikogust selgitati õiguskantsleri nõunikule, et Tapa Vallavolikogu kinnitas volikogu komisjonide koosseisud 09.12.2021. Samal volikogu istungil sai teatavaks, et volikogu opositsioon oli taotlenud Justiitsministeeriumilt järelevalvet 26.11.2021 istungil komisjonide esimeeste valimise menetluse üle. Volikogu komisjonid kogunesid ja alustasid oma tööd esimest korda 2022. aasta jaanuaris pärast seda, kui Justiitsministeerium oli menetlusnormide rikkumisele tähelepanu juhtinud (6.01.2022 [kiri nr 20-1/7432](#)). Samas oli oluline määruse vastuvõtmine aasta lõpus (vt p 13 selgitusi).

25. Põhimääruse järgi arutatakse õigusakti eelnõu üldjuhul (kuid mitte igal juhul) juhtivkomisjonis. Kuigi võib mõista, et osa volikogu liikmeid oleks soovinud stipendiumi tühistamise küsimust arutada komisjonis ja pikemalt, ei saa volikogu selgitusi arvestades öelda, et määruse komisjonis arutamata jätmise tõi kaasa selle põhiseadusvastasuse.

26. Vallavolikogu päevakorras märgitud õigusaktide eelnõud peavad olema volikogu liikmetele koos päevakorraga kättesaadavaks tehtud. Õigusaktide eelnõud avalikustatakse kas Tapa valla veebilehel või edastatakse volikogu liikmetele posti või elektronposti teel. Õigusaktide eelnõude teatavaks tegemise viisi lepib volikogu iga koosseis ise kokku (põhimääruse § 61 lg 1). Volikogu 30.12.2021 koosoleku [kutse](#) koos päevakorraga saadeti volikogu liikmetele 23.12.2021 ja määruse eelnõu [avalikustati](#) tavalises korras Tapa valla kodulehel neli päeva enne istungi toimumist. Seega toimiti määruse eelnõuga tavapärasel korral.

Loodan, et selgitus on teile abiks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Tapa Vallavolikogu (avaldaja andmeteta)