



Õiguskantsler

Irina Janovitš
Narva Linnavolikogu
narvavk@narva.ee

Teie 30.06.2020 nr 2-11/5132-2

Meie 15.09.2020 nr 6-4/200879/2004948

Narva Linnavolikogu 17.01.2008 määruse nr 6 § 4 lg 3

Lugupeetud volikogu esimees

Õiguskantsler tegi Narva Linnavolikogule 02.06.2020 [ettepaneku](#) volikogu 17.01.2008 määruse nr 6 „[Narva linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste muude kulude vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine](#)“ (edaspidi määrus nr 6) § 4 lg 3 kooskõlla viimiseks [koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (KELS) ning [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS).

30.06.2020 [vastuses](#) ei nõustunud Narva Linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekuga.

Teen veel kord Narva Linnavolikogule ettepaneku viia määrus nr 6 hiljemalt 01.11.2020 seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Kui volikogu seda ettepanekut ei järgi, pöördub õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks Riigikohtusse.

Volikogu vastuskirjas õiguskantslerile öeldakse mh, et „viidatud vaidlusalune määrus on eriolukorra lõppemise tõttu sisuliselt muutunud ainetuks“. Kui volikogu seisukoht on, et seoses eriolukorra lõppemisega 18.05.2020 on ka volikogu määruse nr 6 § 4 lg 3 kehtivusaeg lõppenud, tuleks volikogul õigusselguse (PS § 10) tagamise huvides see määruse säte tunnistada kehtetuks.

Käsitlen nüüd KELS § 27 lg-id 3 ja 4 (I) ning volikogu vastuskirja mõningaid seisukohti (II).

I. KELS § 27 lg-id 3 ja 4 tõlgendamine

1. KELS § 27 lg-id 3 ja 4 tuleb vaadelda koos. Neist seaduse sätetest tuleneb:

- koolieelse lasteasutuse majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude (muud kulud) katmine toimub kohaliku omavalitsuse eelarvelistest vahenditest (lg 3 ls 1);
- üksnes volikogul on õigus teha otsustus selle kohta, et muud kulud katavad osaliselt lapsevanemad (lg 3 ls 1).

Niisiis peab volikogu seaduse raames tegema otsustuse selle kohta, kas muude kulude rahastamiselt kohalikust eelarvest minnakse üle nende kulude kaasrahastamisele lastevanematega, ja vastupidi.

Selline õiguslik lahendus ei ole juhuslik. Lastevanemate kaetav muude kulude osa on omavalitsusliku ülesande täitmisega seotud avalik-õiguslik teenustasu, s.t avalik-õiguslik rahaline kohustus (PS § 157 lg 2). See, kas selline (PS § 157 lg 2) avalik-õiguslik rahaline kohustus kehtestada või mitte, on kaalukas omavalitsuspoliitiline finantsotsustus, millel on tuntav mõju ka

Õiguskantsleri Kantselei

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

kohalikele eelarvele. Seetõttu on mõistetav, et kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt on Riigikogu pidanud vajalikuks anda sellis(t)e otsustus(t)e tegemise kohaliku omavalitsuse esinduskogu ainupädevusse. Sarnaselt kohalike maksudega peab küsimuse, kas avalik-õiguslik rahaline kohustus kehtestada, otsustama volikogu ning selle otsuse tegemist ei ole lubatud delegerida valla- või linnavalitsusele.

2. Seda, millised tingimusi peab volikogu kaasrahastamise otsustamisel järgima, reguleerivad nii KELS § 27 lg 4 kui ka sama paragrahvi 3. lõike 2 teine lause.

Lõikes 3 nimetatud osaliste kulude katmiseks vanemate poolt kehtestab volikogu vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest (lg 4). Vanemate omaosalus ühe lapse kohta ei tohi ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast (praegu seega 116.8 eurot – [Töötasu alammäär kehtestamine](#) § 1) (lg 3 ls 2).

3. Volikogu kirjas on asutud seisukohale, et KELS § 27 lg-d 3 ja 4 võimaldavad edasivolitamist, sest need sätted ei reguleeri volikogu ainupädevust, vaid pädevust.

KELS § 27 lg-tes 3 ja 4 ei kasutata pädevuse ega ainupädevuse mõisteid, vaid sõnaühendeid „valla- või linnavolikogu otsusel“ (lg 3) ning „kehtestab valla- või linnavolikogu“ (lg 4). Edasivolitusnormi need seaduse sätted ei sisalda.

Ainupädevuses olevat küsimust volikogu edasi volitada ei saa. KELS § 27 lg-d 3 ja 4 määratlevad normiadressaadina volikogu ega sisalda edasivolitusnormi. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 91 lg 1 sätestab, et haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on ette nähtud volitusnormis.

See, kas küsimus on volikogu ainupädevuses, ei sõltu pelgalt sellest, kas eriseaduses on kasutatud volikogu ainupädevuse mõistet. Sageli ei kasutata seadustes ülesande täitmise adressaadi määramisel ei ainupädevuse ega pädevuse mõisteid. Kui küsimust ei ole nimetatud volikogu ainupädevust reguleeriva [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lg-s 1, tuleb ainupädevuse üle otsustamisel lähtuda sellest, kas eriseadus sisaldab edasivolitamist võimaldavat normi või mitte. Kui seadus määratleb normiadressaadina nt volikogu ja edasivolitamist võimaldavat norm seaduses puudub, on vastav küsimus volikogu ainupädevuses vaatamata sellele, et ainupädevuse (ega pädevuse) mõistet ei ole eriseaduses kasutatud.

Näiteks sätestab [korra- ja kaitse seaduse](#) § 59 lg 1, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil avaliku ürituse korraldamise ja pidamise nõuded kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega. Ainupädevuse mõistet siin ei kasutata ja (volikogu ainupädevust reguleerivas) KOKS § 22 lg-s 1 sellist eeskirja ei nimetata. Ometi on selle eeskirja kehtestamine volikogu ainupädevuses. Põhimõtteliselt sama kinnitab selle sätte puhul ka õiguskirjandus: „Nõuded kehtestab volikogu määrusega. Volikogul puudub pädevus delegerida nõuete kehtestamist valla- või linnavalitsusele.“¹

4. Volikogu kirjas on öeldud, et puuduvad põhjendused, miks peaks Narva linn jätma tähelepanuta KOKS § 22 lg 2.

KOKS § 22 lg 2 kohaselt otsustab õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu

¹ M Laaring jt. Korra- ja kaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2017, § 59, lk 193.

poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.

Seega määrab KOKS § 22 lg 2 kindlaks, et juhtudel, mil küsimus on seaduse või selle alusel antud määruse normi(de)ga määratud lahendamiseks mitte volikogule, valitsusele, vallavanemale, linnapeale vm seaduses või selle alusel antud määruks nimetatud ametiisikule, vaid kohalikule omavalitsusele või omavalitsusüksusele (s.t vallale või linnale kui haldusorganile - HMS § 8 lg 1) või konkretiseerimata omavalitsusorganile, otsustab selles küsimuses sisepädevuse jaotuse (HMS § 8 lg 2) üle volikogu. Valikuvõimalused neist, kellele volikogu võib sisepädevuse jaotuse korras ülesande määrata, sätestab KOKS § 22 lg 2.

Kuna KELS § 27 lg-tes 3 ja 4 ei kasutata KOKS § 22 lg-s 2 nimetatud mõisteid („kohalik omavalitsus“, „kohaliku omavalitsuse üksus“ või „kohaliku omavalitsuse organ“), vaid nimetatakse konkreetset volikogu, ei saa ka KOKS § 22 lg 2 olla vaidlusaluses küsimuses asjakohane norm. Märgin, et KOKS § 22 lg 2 ei saa olla õiguslik alus ka kolmest paragrahvist koosneva [volikogu 28.04.2020 määruse nr 10](#) §-de 2 ja 3 puhul.

5. See, et KELS § 27 lg-d 3 ja 4 reguleerivad volikogu ainupädevust ja KOKS § 22 lg 2 ei ole vaidlusaluses küsimuses asjakohane norm, ei tähenda, et kohalik omavalitsus ei saaks lisaks KELS § 27 lg-tes 3 ja 4 sätestatudle mingeid muid koolieelse lasteasutuse muude kulude lastevanemate kaetava osaga seonduvaid asjakohaseid rakenduslikke küsimusi reguleerida (mh volitada neid lahendama valla- või linnavalitsust). Näiteks ei reguleeri KELS seda, kuidas arve tasumine toimub - vt määruse nr 6 § 3 lg 1).

Õiguse reguleerida neid kohalikke küsimusi, mis pole otseselt reguleeritud seaduses, annab PS § 154 lg 1, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalik omavalitsus võib sellekohase erivolituspõhise seaduses otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus ([RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98](#), II).

6. Määruse nr 6 § 3 lg 4 volitab linnavalitsust otsustama seda, mida KELS § 27 lg-te 3 ja 4 järgi peab otsustama volikogu. Ka KELS muud sätted, [hädaolukorra seadus](#) ega mingi muu seadus siin eriolukorraga seoses erandit ette ei näe.

Ühe argumendina selle üle otsustamisel, mida volitav organ on soovinud volitada, on Riigikohus vaadanud seda, kuidas on tegutsenud volitatud organ (RKPJKo 30.10.2018, [5-18-2](#), p 60). Määruse nr 6 § 3 lg 4 alusel antud linnavalitsuse 04.05.2020 korraldusega nr 300-k „[Koolieelse lasteasutuse kulude vanemate poolt kaetava osa määra maksimisest](#)“ määrati kindlaks need lastevanemate kategooriad, kes vabastati tagasiulatuvalt kuni 12.03.2020 väljakuulutatud eriolukorra lõpuni lasteasutuse kulude vanemate poolt kaetava osa määra tasumisest. Lastevanemad vabastati tasu maksimisest proportsionaalselt nende päevade arvuga kuus, mil lasteasutuse teenust ei kasutatud (p 3.2). Sellega otsustas linnavalitsus küsimuse, kas koolieelse lasteasutuse muude kulude katmine toimub linnaelarvest või lastevanemate kaasrahastamisega. Seda saab otsustada aga ainult volikogu.

II. Muud Narva linnavolikogu tõstatatud küsimused

7. Arutelu subsidiaarsuse põhimõtte üle Euroopa Liidu (EL) õiguses on kõnealuse küsimuse puhul ainetu. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamisala EL õiguses on EL ja liikmesriikide jagatud pädevus (vt [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) art 4 lg 2), samuti liidu pädevus võtta meetmeid liikmeriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks (ELTL art 6). Seda, kas ühe või teise siseriikliku küsimuse peab otsustama omavalitsusüksuse esinduskogu,

täitevorgan või selle juht, EL õiguses sisalduva subsidiaarsuspõhimõtte alusel lahendada ei saa (sama võib öelda [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) art 4 lg 3 puhul).

EL õigus ei anna liidu organitele pädevusalust tegutseda liikmesriigi haldusorganisatsiooni valdkonnas (liikmesriigi institutsioonilise ja protseduurilise autonoomia põhimõtte). Ka on KOKS § 22 lg 1 ja KELS § 27 lg-d 3 ja 4 kehtestatud enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Seejuures kehtivad need seaduse sätted oma esialgses sõnastuses.

8. Samuti ei saa volikogu määruse nr 6 õiguspärasuse üle otsustada vaid selle alusel, kas selle määruse sätted rikuvad isikute subjektiivseid õigusi või mitte. Õigusakti õiguspärasust ei hinnata üksnes selle alusel, kas õigusakt rikub isikute põhiõigusi või –vabadusi. Ka küsimuse üle otsustamise edasivolitamine ilma vastava õigusliku aluseta on õigusvastane.

9. Määruse nr 6 § 4 lg 3 sõnastuses ei piirata selle sätte kehtivust ühe konkreetse, 12.03.2020 väljakuulutatud eriolukorraga („12.03.2020 väljakuulutatud eriolukorra lõpuni“ vms). Ühe konkreetse eriolukorra lõppemine ei välista uute eriolukordade võimalikkust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee