



Õiguskantsler

Saarde Vallavolikogu  
info@saarde.ee

Teie 29.04.2022 nr

Meie 23.05.2022 nr 6-4/220656/2202746

## Valla ametiasutuse hallatava asutuse ümberkorraldamine

Lugupeetud volikogu esimees

Saarde valla elanik palus õiguskantsleril kontrollida, kas see, kuidas Saarde Vallavolikogu on Kilingi-Nõmme Vabaajakeskuse ümber kujundanud Saarde Valla Huvikeskuseks, on seadusega kooskõlas. Saarde Vallavolikogu andis 28. aprillil 2022. aastal määruse nr 10 „[Kilingi-Nõmme Vabaajakeskuse ümberkorraldamine Saarde Valla Huvikeskuseks](#)“ (edaspidi määrus nr 10).

Leian, et valla ametiasutuse hallatava asutuse – Kilingi-Nõmme Vabaajakeskuse (edaspidi Vabaajakeskus) – põhimääruse kehtetuks tunnistamine enne Saarde Valla Huvikeskuse (edaspidi Huvikeskus) põhimääruse kehtestamist kahjustab õiguskindlust ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 10) ega ole kooskõlas [Saarde valla põhimääruse](#) § 85 lõikega 3.

Valla põhimäärusega on kooskõlas see, kui volikogu teeb sisulise otsustuse valla hallatava asutuse ümberkorraldamise (ja sellega seotud üksikasjade) kohta otsuse vormis. Kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse tegevust reguleerib lähemalt asutuse põhimäärus. Just asutuse põhimäärusest on põhjust otsida vastuseid asutuse tegevuse kohta. Sellest võib järeldada, et kui asutuse põhimäärus tunnistatakse kehtetuks enne uue põhimääruse kehtestamist ja selle asemel hakkab asutuse tegevust reguleerima muu määrus, vähendab see paratamatult õigusselgust.

Palun Saarde Vallavolikogul võimalikult kiiresti kehtestada Huvikeskuse põhimäärus. Vallasekretär teavitas õiguskantsleri nõunikku, et vallavalitsus kavatses Huvikeskuse põhimääruse eelnõu esitada volikogu juunikuu istungile. Palun teatage õiguskantslerile hiljemalt 5. juuliks 2022, kas põhimäärus on vastu võetud.

Vallavolikogu andis määruse nr 10 [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lõike 1 punkti 34 alusel. Selle sätte kohaselt on volikogu ainupädevuses valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine. KOKS § 35 lõikes 2 on sätestatud, et valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse asutamise ja selle tegevuse lõpetamise otsustab volikogu. Hallatava asutuse põhimäärus, struktuur ja koosseis kinnitatakse ning seda muudetakse volikogu kehtestatud korra kohaselt. Valla või linna ametiasutus ja ametiasutuse hallatav asutus registreeritakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris.

Saarde Vallavolikogu ei ole määratlenud, mida tuleb käsitada valla hallatava asutuse ümberkorraldamisena. Valla ja linna hallatavate asutuste ümberkorraldamise vorme reguleerivad

Õiguskantsleri Kantselei

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

valdkondlikud eriseadused (nt [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) § 80 lõige 2), kuid nende sätteid praegusel juhul ei kohaldata. Ühinguõigus reguleerib äriühingute ümberkorraldamist, mille all mõistetakse nende ühinemist, jagunemist ja ümberkujundamist (vt [äriseadustiku](#) IX osa), kusjuures see loend ei ole ammendav.<sup>1</sup>

Valla asutuste tegevuse ümberkorraldamist reguleerivad Saarde valla põhimääruse § 85 lõiked 3 ja 4 ning § 86. Saarde valla asutuste tegevuse ümberkorraldamise otsustab volikogu. Volikogu otsuse eelnõule lisatakse asutuste tegevuse ümberkorraldamise vajaduse põhjendused ning asutuste tegevuse ümberkorraldamisega seotud finantskohustused (§ 85 lõige 3). Sama paragrahvi lõige 4 sätestab: „Kui ülesanded ja kohustused, mida asutus täidab, on jätkuvad, tuleb vallaelanikele järjepideva teenuse tagamiseks ning Saarde valla ülesannete ja kohustuste otstarbekaks ning optimaalseks täitmiseks asutuse tegevuse lõpetamisele eelistada asutuste tegevuse ümberkorraldamist.“ Põhimääruse § 86 kohaselt võib seadusega sätestatud juhtudel Saarde valla asutuse ümber kujundada, muutes asutuse liiki.

Määrus nr 10 sisaldab üldsätteid (§ 1) ja sätteid, mis näevad ette Huvikeskuse eesmärgi (§ 2) ja reguleerivad selle tegevust (§ 3), õigusi ning kohustusi (§ 4), koordineerimist ja töökorraldust (§ 5), vahendeid (§ 6), tegevuse ümberkorraldamist ja lõpetamist (§ 7) ning määruse jõustumist (§ 9). Määruse § 8 tunnistab kehtetuks Saarde Vallavolikogu 22. jaanuari 2020. aasta määruse nr 2 „[Kilingi-Nõmme Vabaajakeskuse põhimäärus](#)“. Määrus näeb ette, et valla hallatav asutus Vabaajakeskus korraldatakse ümber valla hallatavaks asutuseks Huvikeskus (§ 1 lõige 1).

Vallasekretäriilt saadud teabe kohaselt pidi Vabaajakeskuse põhimääruse kehtetuks tunnistamine (selle muutmise asemel) kindlustama õigusselgust.

Kohaliku omavalitsuse hallataval asutusel peab olema põhimäärus (KOKS § 35 lõike 2 teine lause; § 22 lõike 1 punkt 34). Õiguskindluse (sh õigusselguse) põhimõttele vastab selline õiguslik lahendus, kus asutuse ümberkorraldamise käigus ei tunnistata asutuse põhimäärust kehtetuks enne uue põhimääruse kehtestamist ega kehtestata põhimääruse asemel mingi muu määruse sätteid. Seda volikogu aga tegi. Selline lahendus kahjustab õiguskindlust. Vajaduse korral saanuks volikogu kuni ümberkorraldatava asutuse uue põhimääruse kinnitamiseni muuta asutuse senist põhimäärust.

See, et volikogu ei võtnud valla hallatava asutuse ümberkorraldamise kohta vastu otsust, on vastuolus valla põhimääruse § 85 lõikega 3. Valla põhimäärus on määruse nr 10 suhtes suurema õigusjõuga akt, sest selle vastuvõtmine nõuab volikogu koosseisu häälteenamust (KOKS § 45 lõige 5). Õiguskantsler ei pea praegusel juhul siiski vajalikuks nõuda volikogult määruse nr 10 § 1 lõike 1 kehtetuks tunnistamist ja selle kohta eraldi otsuse vastuvõtmist.

KOKS § 35 lõikest 2 ei saa järeldada, et hallatava asutuse ümberkorraldamise otsustus tuleks (erinevalt selle asutamise ja lõpetamise otsusest) õiguslikult vormistada määrusega. Haldusasutuste asutamise, ümberkorraldamise või lõpetamise ning nende organisatsioonilise struktuuri kehtestamise dokumendid on õiguslikult üksikjuhtumit reguleerivad halduse siseaktid<sup>2</sup>. Saarde valla põhimääruse § 85 lõige 3 ei ole KOKS § 35 lõikega 2 vastuolus.

Määruse nr 10 § 1 lõige 2 sätestab, et Huvikeskus loetakse Vabaajakeskuse õigusjärglaseks. [Tsiivilseadustiku üldosa seaduse](#) (TsÜS) § 6 lõike 1 kohaselt võivad tsiivilõigused ja -kohustused

<sup>1</sup> K. Saare, U. Volens, A. Vutt, M. Vutt. Ühinguõigus I. Kapitaliühingud. Tallinn: Juura, 2015, lk 443.

<sup>2</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koostanud Kalle Merusk ja Ivo Pilving. Tallinn: Juura, 2013, § 6, III, lk 76–77.

üle minna ühelt isikult teisele (õigusjärglus), kui need ei ole seadusest tulenevalt isikuga lahutamatult seotud. Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse hallatav asutus ei ole juriidiline isik. Avalik-õiguslik juriidiline isik on seaduste kohaselt vald või linn ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 10; TsÜS § 25 lõige 2).

Saarde valla põhimääruse § 85 lõike 3 teise lause kohaselt lisatakse volikogu otsuse eelnõule asutuste tegevuse ümberkorraldamise vajaduse põhjendused ning asutuste tegevuse ümberkorraldamisega seotud finantskohustused. Määruse nr 10 eelnõu seletuskirjas asutuse ümberkorraldamisega seotud finantskohustusi käsitletud ei ole.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et volikogul tulnuks vastu võtta kaks õigusakti: otsus Vabaajakeskuse ümberkujundamise kohta Huvikeskuseks ning Vabaajakeskuse põhimäärust muudev määrus.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise