

KOHALIKE OMAVALITSUSTE JÄRELEVALVE- JA NÕUSTAMISPRAKTIKA ÜLEVAADE



Rahandusministeerium
Tallinn
2019

Sisukord

Sissejuhatus	3
Järelevalve läbiviimine kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle	4
Ühinemislepingu järgimine	6
Ühinemislepingu muutmise kord	6
Arengustrateegia kooskõla ühinemislepinguga	8
Haldusüksuse piiride muutmine ühinemislepingu kehtivuse ajal	9
Volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid	10
Volikogu esimeeste ja liikmete tasustamine ning premeerimine	10
Hüvitise maksmine endisele vallavanemale	12
Preemia määramine vallavalitsuse liikmetele	14
Volikogu liikmed ja asendusliikmed	15
Volikogu liikme volituste peatumine ja lõppemine.....	15
Umbusalduse saanud vallavanem volikogu liikmena	15
Volikogu komisjonid	16
Volikogu komisjoni liikmelisusele piirangute kehtestamine omavalitsuse määrusega	16
Volikogu moodustatud komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegne valimine	17
Kohustuste võtmine	19
Kohustuste võtmine kui volikogu ainupädevuses olev küsimus	19
Ühinevate KOVide võlakohustuste võtmise kooskõlastamisest	19
Vallavanem.....	21
Ühe valla vallavanem on ühtaegu teise valla ametnik	21
Vallavanema umbusaldamisel uue vallavanema valimine või asendaja määramine	21
Ametiauto kasutamine	23
Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes.....	24
Kollektiivpuhkus	25
Omavalitsuse struktuur.....	26
Osavallakogu koosseisu kinnitamine	27
Planeeringutega seotud pöördumised	28

Sissejuhatus

Käesolev kokkuvõte annab statistilise ülevaate 2018. aastal justiitsministeeriumile esitatud kohalike omavalitsuste korraldust puudutavatest pöördumistest ning valikülevaate rahandusministeeriumile esitatud samasisulistest pöördumistest. Kokkuvõtte koostamise eesmärk on ühtlustada kohalike omavalitsuste halduspraktikat.

Seoses maavalitsuste tegevuse lõpetamisega 1. jaanuaril 2018. a ning nende seniste ülesannete üleandmisega riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele, teeb alates 1. jaanuarist 2018 kohalike omavalitsuste haldusaktide õiguspärasuse üle järelevalvet maavalitsuste asemel justiitsministeerium. Käesolev ülevaade algab statistilise kokkuvõttega justiitsministeeriumile 2018. aastal esitatud järelevalve taotlustest ning järelevalve algatamise kaalutlustest.

Ülevaate teine pool kirjeldab valikut juhtumitest, mille osas rahandusministeeriumile möödunud aastal pöördumisi esitati ning mille puhul rahandusministeerium tõlgendusi ning selgitusi jagas.

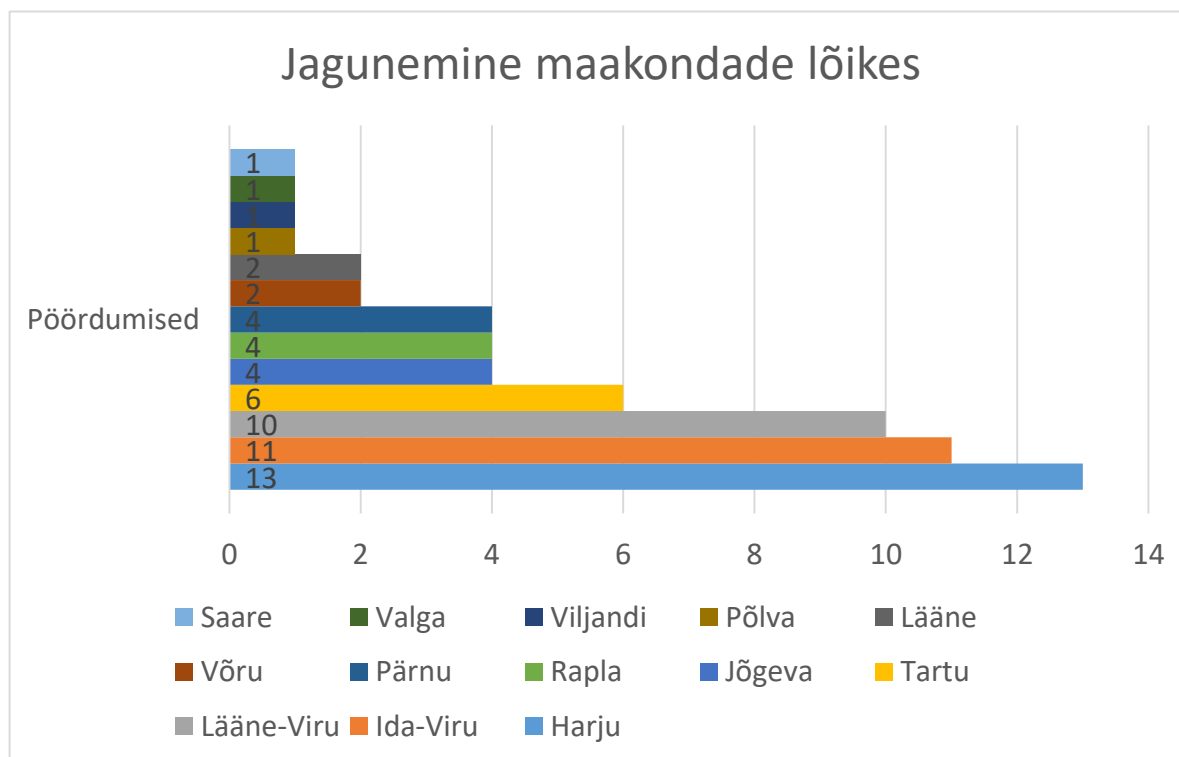
Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuulub muude valdkondade hulgas ka omavalitsusüksuste arendamine ja nõustamine. Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna koosseisus on viis kohaliku omavalitsuse nõunikku, kelle põhiülesandeks on kohalike omavalitsuste nõustamine.

Rahandusministeerium saab anda tõlgendusi oma vastutusvaldkonnas olevate õigusaktide kohta (nt KOKS, KOFS, ETHS, KOÜS, KOLS, PlanS, KNS, VSaarS). Justiitsministeerium kaasab rahandusministeeriumi vajadusel kohaliku omavalitsuse haldusaktide järelevalve käigus tõlgenduste saamiseks.

Rahandusministeeriumi poole on soovitatav pöörduda võimalike õigusaktide tõlgendamise küsimustega enne haldusakti kehtestamist või toimingut sooritamist. See võib aidata ära hoida hilisemat haldusaktide haldusjärelevalve algatamise justiitsministeeriumi poolt. Rahandusministeerium on andnud kohalikele omavalitsustele soovitusi ka omavalitsuste sisepädevuses olevate haldusaktide kohta, kui need on õigusvastased.

Järelevalve läbiviimine kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle

2018. aastal esitati justiitsministeeriumisse kokku **69 pöördumist, mis puudutasid halduse üksikaktide õiguspärasust** (lisaks 4 teabenõuet).¹



Justiitsministeerium algatas järelevalve 9 korral. Järelevalve tulemusena tegi kohalik omavalitsus ise vajalikud muudatused kahel korral, justiitsministeerium tegi ettepaneku õigusakti muutmiseks ühel korral ning kuuel korral lõpetati menetlus ettepanekut tegemata.

Justiitsministeeriumi järelevalve hõlmab üksnes haldusakte, millel on avalik-õiguslik ja regulatiivne iseloom ning välismõju.

Järelevalve eesmärk on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Mõlemad eeldused peavad esinema korraga. Järelevalve ei võimalda kontrollida haldusakti otstarbekust.

Justiitsministeerium algatab järelevalve kas isiku pöördumise alusel või omal algatusel.

Justiitsministeeriumil on haldusjärelevalve algatamist otsustades kaalutusõigus, kas järelevalve algatada või mitte. Kaalutusõigust ei ole üksnes juhul, kui avaliku huvi riive on nii suur, et kaalumisruumi ei ole – näiteks riigikaitsealises ja riigi eksistentsiaalsetes

¹ Justiitsministeeriumi andmetel

küsimustes. Tähtajaks kohtus vaidlustamata üksikaktide suhtes järelevalvemenetlust alustades on vaja kaaluda, kas järelevalve on kooskõlas õiguskindluse ja õigusrahu põhimõttega või õigustab seda ülekaalukas avalik huvi.

Juhul kui minister leiab, et omavalitsuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.

Kui omavalitsus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast ministri kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib minister esitada protesti halduskohtule. Protesti ei saa esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates.

Haldusjärelevalve põhiküsimus on, kas omavalitsuse haldusakt on seaduse või määrusega kooskõlas, samuti avaliku huvi kaitse, mitte aga niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud.

Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaates tervikuna, hõlmates ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Selliseks saavad olla näiteks rahvatervis, riigikaitse, suure kaaluga ehitusprojektid, kultuur, loodus, üldine heaolu jm – asjaolud, mis puudutavad tervet kogukonda, mitte üksnes üksikisikuid või väga väikseid rühmi.

Isik, kelle subjektiivseid õigusi on haldusaktiga rikutud, saab haldusakti välja andnud omavalitsusele esitada vaide või pöörduda kaebusega halduskohtusse, mõlemal juhul 30 päeva jooksul arvates isikule haldusakti teatavaks tegemisest. Justiitsministeeriumile haldusjärelevalve algatamise taotluse esitamine ei peata vaide esitamise ja kohtusse pöördumise tähtaja kulgemist.

Isegi kui justiitsministeerium leiab, et haldusjärelevalve algatamine ei ole antud asjaoludel põhjendatud, on ministeerium praktikas juhtinud kohaliku omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse probleemidele, menetluslikele ja sisulistele puudustele tähelepanu märgukirjadega.

Ühinemislepingu järgimine

Kas omavalitsustel on võimalik muutunud olusid arvestades võtta vastu otsuseid, mis ei pea järgima üks-üheselt ühinemislepingus sätestatud, kui muudatuste vajadust elanikele eelnevalt põhjendatakse?

Haldusreformi seaduse § 16 lõike 4 järgi jõustusid ühinemislepingud volikogude valimiste tulemuste väljakuulutamise päeval ning need kehtivad järgmise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tulemuste väljakuulutamiseni. Selle nelja-aastase perioodi jooksul tuleks ühinemislepingus sätestatu ellu viia. Kui ühinemislepingu elluviimine ei ole näiteks muutunud sotsiaalmajanduslikku olukorda või kohalike omavalitsuste tegelikku finantsvõimekust arvestades võimalik, tuleks seda avalikkusele ja huvigruppidele selgelt kommunikeerida ja algatada ühinemislepingu muutmise.

Kui ühinemise järgselt hinnatakse näiteks kohaliku omavalitsuse asutuste võrgustiku toimimist ja tõhusust, ning leitakse, et haridus- ja kultuuriasutuste korraldust tuleks optimeerida, viies erinevad asutused ühtsele juhtimisele, kuid sellist tegevussuunda ühinemisleping ei võimalda, siis tuleks enne asutuste konsolideerimist ühinemislepingut muuta Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (ETHS) sätestatud korras.

NB! Rahandusministeerium saatis ühinemise tulemusena moodustunud omavalitsustele novembris 2018. a ka märgukirja, milles juhtis tähelepanu vajadusele järgida ühinemislepingus sätestatud ning selle elluviimise võimatuse korral lepingut muuta: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/6075973>.

Ühinemislepingu muutmise kord

Ühinemislepingu muutmise toimub samas korras, kui ühinemislepingu kinnitamine. See tähendab, et ühinemislepingu muutmisel kohaldatakse ETHS § 9¹ lõikeid 4–7.

Ühinemislepingu muutmise on mitme-etapiline menetlus, mille raames tuleb volikogul võtta vastu kaks otsust. Alljärgnevalt on kirjeldatud ühinemislepingu muutmiseks vajalikud sammud:

1. Esmalt tuleb volikogus otsusega (poolthälte enamus) heaks kiita ühinemislepingu muudatuse väljapanemine avalikkusele tutvumiseks. Sellele otsusele tuleb lisada ühinemislepingu teksti muutmise otsuse projekt ja muudatust kajastav seletuskiri. Nimetatud volikogu otsuse heakskiitmise järel pannakse ühinemislepingu muutmise eelnõu koos seletuskirjaga avalikkusele tutvumiseks välja ETHS § 9¹ lõikes 4 sätestatud korras: ühinemisleping ja selle lisad pannakse avalikkusele tutvumiseks välja, tagades avalikkusele nimetatud dokumentidega tutvumise võimaluse ning määrates ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja, mis ei või olla lühem kui kolm nädalat väljapaneku algusest arvates.

2. Pärast ühinemislepingu eelnõu avalikku väljapanekut arutatakse volikogu komisjoni(de)s ja volikogus läbi ühinemislepingu eelnõule esitatud ettepanekud ja vastuväited, mille järel vormistatakse ettepanekute ja vastuväidete osas õiend. Õiend lisatakse ühinemislepingu muutmise otsuse eelnõu juurde, mis esitatakse lõplikuks otsustamiseks volikogule.
3. Ühinemislepingu muudatus ehk volikogu otsus ühinemislepingu muutmiseks kinnitatakse volikogu otsusega, milleks on vajalik volikogu koosseisu vähemalt 2/3 häälteenamus (KOKS § 45 lõige 6).
4. Pärast ühinemislepingu muudatuse kinnitamist volikogus avalikustatakse see valla veebilehel. Ühinemislepingu muudatus tuleb avaldada Riigi Teatajas.

Ühinemislepingu muutmise kord on kirjeldatud täpsemalt siin: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/6241625>.

Millal tuleb ühinemislepingut muuta?

Järgmiste juhtumite puhul tuleb ühinemislepinguid muuta:

Juhtum 1. Ühinemislepingus on kokku lepitud, et ühinemisel moodustunud valla asutustevõrku ühinemislepingu kehtivuse perioodil (volikogu järgmiste korraliste valimiste valimistulemuste väljakuulutamiseni) ei muudeta. Samal ajal soovib vald korraldada ümber valla raamatukogude võrgu.

Juhtum 2. Ühinemislepingus on kirjas, et hallatavate asutuste staatust uues moodustuvas vallas ühinemislepingu kehtivuse perioodil ei muudeta. Vald võttis ühinemislepingut muutmata vastu otsuse, et üks senine raamatukogu jätkab haruraamatukoguna ja juhtimine viiakse keskraamatukogu alla.

Juhtum 3. Vald soovib loobuda ühinemislepingu lisanähtud investeeringute kava projekti samal sihtotstarbel elluviimisest (sotsiaalehuruumide rajamine) ning tahab märgitud projektile kavandatud ühinemistoetuse vahendeid kasutada hoopis uue vallamaja ehituseks.

Juhtumi 3 puhul tõusetus küsimus, kas sellisel juhul tuleb ühinemislepingut muuta või võib ühinemistoetuse vahendeid investeeringute rahastamiseks käsitleda vaid indikatiivsetena nii vahendite mahult kui ka sisult?

Ühinemislepingu lisana kinnitatud investeeringute kavas olevate objektide sihtotstarbe muutmine on samuti oluline ühinemisel kokku lepitud tingimuse muutmine, mille asendamiseks tuleks muuta esmalt ühinemislepingut. Alles seejärel saab valla arengukavas, eelarvestrateegias ja eelarves vastava tegevuse kooskõlas KOKS § 37 lõikega 2¹ ette näha. Sätte sõnastus: Kui ETHS § 9¹ kohases ühinemislepingus on kokku lepitud investeeringute või muu arendustegevuse kavandamises, siis tuleb nimetatud investeeringud või arendustegevused esitada ka arengukavas.

Ühinemislepingu investeeringute kava summad on enamasti indikatiivsed, sest need on tulevikus planeeritud tegevused ning teatavad kulude täpsustused ilma ühinemislepingut

muutmata on aktsepteeritavad (ühinemislepingu koostamisel ei saanud näiteks hangete tegelikke maksumusi täpselt teada).

Juhul, kui investeeringute kasv tasutakse laenu abil, siis tuleks võtta vastu ka laenu võtmise otsus ning lähtuda KOKS § 22 lõike 1 punktist 8 ja KOKS § 45 lõikest 5, mille kohaselt laenude võtmiseks ja tulevikus raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmiseks tehakse otsus volikogu koosseisu häälteenamusega.

Arengustrateegia kooskõla ühinemislinguga

Juhtum 4. Valla volikogu opositsioon tõrgub valla eelarvestrateegiat heaks kiitmast, väites, et eelarvestrateegia ei ole kooskõlas KOKS § 37 lõikega 2¹, mis kohustab arengukava ja eelarvestrateegia koostamisel arvestama ühinemislinguga.

Kas omavalitsuse eelarvestrateegia ja eelarve on õiguspärane, kui see ei arvesta ühinemislingus sätestatud prioriteetsete investeeringutega?

KOKS § 37 lõike 2¹ järgi tuleb juhul, kui Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ kohases ühinemislingus on kokku lepitud investeeringute või muu arendustegevuse kavandamises, nimetatud investeeringud või arendustegevused esitada ka arengukavas.

Sisuliselt ei oma tähtsust, kas ühinemislingus kokku lepitud investeeringud sisalduvad arengukavas või eelarvestrateegias. Rahandusministeerium on soovitanud, et KOKS § 37 lõike 2¹ täitmiseks (kui Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 9¹ kohases ühinemislingus on kokku lepitud investeeringute või muu arendustegevuse kavandamises, siis tuleb nimetatud investeeringud või arendustegevused esitada ka arengukavas) koosmõjus KOKS § 37¹ on kooskõlas ka see, kui kohaliku omavalitsuse arengukavas on viidatud üldises sõnastuses ühinemislingus nimetatud investeeringute elluviimisele, kuid konkreetsed investeeringuobjektid koos vajalike summadega sätestatakse valla eelarves vastavaks aastaks, mil need ellu viiakse. Eelarvestrateegias võib ühinemislinguga seose tuua ka nii välja, et iga-aastaselt eelarve koostamisel lähtutakse investeeringute kavandamisel ühinemislingu lisas toodud investeeringutest ning nende prioriteetsusest.

Kõiki ühinemislingus kokku lepitud investeeringuid ei ole omavalitsuste finantsvõimekuse piire arvestades võimalik ellu viia kohe kahel esimesel ühinemisjärgsel aastal. Paljudel juhtudel on ka ühinemislingutes märgitud, et investeeringuprojektid viiakse ellu tingimusel, kui valla finantsvõimekus seda lubab ja kui vastavate tegevuste elluviimiseks saab riigipoolsetest meetmetest toetust.

Haldusreformi seaduse eelnõu koostamisel ei peetud samuti silmas seda, et kõik investeeringud tuleks objektiliselt arengukavas ära nimetada. KOKS regulatsiooni mõte oli selles, et ühinemislinguid täidetakse kokku lepitud ulatuses. Samuti sooviti regulatsiooniga rõhutada, et arengukavas ja eelarvestrateegias mitte nimetatud arendustegevusi ja investeeringuid ei tehtaks, kui see välistab kokkulepitu elluviimise.

Haldusüksuse piiride muutmine ühinemislepingu kehtivuse ajal

Kui haldusüksuse piiride muutmise ja asustusüksuse üleandmise menetluse lõpuleviimiseks on vajalik ühinemislepingu muutmise ühinemislepingu kehtivuse ajal ning kui see ei saa volikogus vajalikku hääleteenamust, ei saa ka haldusüksuse piiride muutmist ja asustusüksuse üleandmist lõpule viia.

Asustusüksuste üleandmise protsess ehk haldusüksuse piiride muutmise territooriumiosa ülesandmisega peab toimuma kahe-etapiliselt kooskõlas ETHS § 8¹ ja § 9¹ lõigetega 4–7 ning KOKS § 45 lõikega 6.

Volikogud saavad ETHS § 8¹ lõigete 7 ja 8 kohase haldusüksuse piiride muutmise taotluse esitada rahandusministeeriumile menetlemiseks alles siis, eelnevalt on muudetud ühinemislepingut ETHS § 9¹ lõigetes 4–7 sätestatud korras. Sealjuures tuleb KOKS § 22 lõike 1 punkt 10 koosmõjus KOKS § 45 lõike 5 esimese lausega haldusüksuse piiride muutmise taotlus volikogul vastu võtta poolthääle enamusega.

Kokkuvõttes, esmalt tuleb muuta ühinemislepingut ja seejärel võtta vastu otsus haldusüksuse piiride muutmiseks (kui on lahendatud kõik ETHS § 8¹ lõikes 6 sätestatud küsimused).

Volikogu poolt valitud ja ametisse nimetatud isikute sotsiaalsed garantiid

Volikogu esimeeste ja liikmete tasustamine ning premeerimine

Juhtum 5. Vald kehtestab volikogu liikmete tasustamise korra otsusega. Palgaliseks nimetatakse nii volikogu esimees kui aseesimees. Korras ei nähta ette, et volikogu palgalisele esimehele või aseesimehele võib lisaks töötasule ja hüvitusele (volikogu istungil osalemiseks tehtud kulude katmiseks) maksta lisatasu, hüvitist või toetust ega tingimusi selliste lisatasude, hüvitiste või toetuste maksmiseks. Valla volikogu võtab hiljem vastu üksikotsuse maksta jõulupremiat nii palgalisele volikogu esimehele kui kõigile teistele volikogu liikmetele.

Kas volikogu võib üksikotsusena määrata volikogu esimehele ja teistele volikogu liikmetele preemiat?

Töötasu ei saa määrata üheaegselt nii volikogu esimehele kui ka aseesimehele. KOKS § 17 lõike 4 järgi võib volikogu otsusel olla kas volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht olla palgaline. Sõna "või" ütleb, et tasu saab kas üks või teine, kuid mitte mõlemad samaaegselt.

Paljud omavalitsused on tõlgendanud KOKS § 17 lõikeid 3 ja 4 koostoimes KOKS § 22 lõike 1 punktidega 21 ja 22 vääralt. KOKS § 17 lõige 3 võimaldab mittepalgalisele volikogu esimehele ja aseesimehele ning volikogu liikmetele maksta üksnes tasu volikogu tööst osavõtu eest ja volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest hüvitust. Hüvituse suuruse ja maksmise korra peab volikogu kehtestama KOKS § 17 lõike 3 ja § 22 lõike 1 punkti 22 alusel määrusega, mitte üksikotsusega. Mittepalgalistele volikogu esimeestele, aseesimeestele ja volikogu liikmetele ei võimalda KOKS preemiat, muud lisatasu ega toetust maksta.

Samuti ei või volikogu üksikotsuse alusel legaalsuse põhimõttest juhindudes otsustada volikogu palgalistele esimeestele määrata üksikotsustusega preemiat, kui KOKS § 17 lõikest 4 juhindudes ei ole volikogu eelnevalt määrusega kehtestanud korda, milles oleks sätestatud, millisel juhul palgalisele volikogu esimehele või aseesimehele võib preemiat või lisatasu või muud toetust maksta.

Juhtum 6. Valla volikogu esimees astub tagasi ja volikogu soovib talle maksta lahkumishüvitist.

Kas KOKS § 22 lõike 1 punkti 21 ja KOKS § 17 lõike 4 alusel võib omal soovil lahkuvale volikogu esimehele lahkumishüvitist maksta? Kas isikul on õigus nõuda hüvitist?

Volikogu poolt ametisse nimetatavatele isikutele nende enda taotlusel tagasi astumisel KOKS § 54¹ lõike 2 punkti 1 järgi ei või hüvitist maksta.

KOKS § 54¹ lõike 1 järgi on volikogul üksnes õigus, mitte aga kohustus maksta palgalisel ametikohal töötavale volikogu esimehele või aseesimehele, vallavanemale või linnapeale ja

volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele volikogu otsusega ametist vabastamisel hüvitust kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud vastaval ametikohal rohkem kui kaheksa aastat. Sealjuures peab ametist vabastamine toimuma 1) seoses volituste tähtajalise lõppemisega (mandaadi lõppemine seoses uute korraliste volikogu valimistega); 2) tema enda algatusel seoses terviseseisundiga, mis ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi täita või 3) seoses umbusalduse avaldamisega.

Alla kahe aasta töötanud volikogu esimehele hüvitist ette näha ei või. Volikogu ei või oma korraga kehtestada täiendavat lahkumishüvitise maksmise regulatsiooni lisaks KOKSis sätestatule.

Samuti ei või volikogu liige osa võtta volikogu sellise üksikakti (volikogu otsuse) arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb toimingupiirang korruptsioonivastase seaduse kohaselt. Nendeks juhtudeks on olukorrad, kus otsus või toiming tehakse ametiisiku (sh volikogu liikme) enda või temaga seotud isiku suhtes ning ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust. Taolises huvikonfliktis olukorras peab volikogu liige end otsustamisest taandama ehk on kohustatud enne küsimuse arutelu algust tegema avalduse enda mitteosalemise kohta antud päevakorrapunkti arutamisel.

Kuna antud juhul puudus üldise õiguslik alus volikogu liikmetele preemia maksmiseks, siis sellist otsust täitmisele pöörata ei saa. Vastav volikogu otsus tuleks kehtetuks tunnistada.

Juhtum 7. Ühinenud valla volikogu esimehele volituste lõppemisel seoses omavalitsuste ühendamisega KOKS § 54¹ lõike 3¹ kohast hüvitist ei makstud. Uues moodustunud vallas ei jätkanud ta volikogu esimehena. Samuti oli ta enne ühendamise jõustumist olnud volikogu esimees kaheksa aastat. Isikule väideti, et Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatud valdade juhtidele nn lahkumiskompensatsiooni ei maksta. Samuti selgitati endisele volikogu esimehele, et kuna talle oli määratud ülesannete täitmiseks hüvitus, mitte töötasu, siis tal hüvitise saamise õigust ei saanud tekkida.

Kas endisele volikogu esimehele hüvitise maksmisest keeldumine on õiguspärane?

Haldusreformi seaduse (HRS) § 19 lõike 4 ja KOKS § 54¹ lõike 3¹ järgi ei ole vahet, kas endisele volikogu esimehele maksti hüvitust või töötasu, ikka oleks talle pidanud hüvitise määrama ja välja maksta. Seadus ei jäta volikogule kaalumisoigust, kas hüvitis välja maksta. KOKS § 54¹ lõike 3¹ kasutab imperatiivset sõnastust „makstakse“. Kuna ühinemisel moodustunud vallas endist vallavolikogu esimeest uuesti volikogu esimeheks ei valitud, siis talle oleks volikogu pidanud igal juhul 6-kordse töötasu või hüvitise ulatuses hüvitist maksta vastavalt HRS § 19 lõike 4 koostoimes KOKS § 54¹ lõikega 3¹. Hüvitise saamise õigus on volikogu liikme sotsiaalne garantii, mida volikogu ei saa omavoliliselt eirata. Seadus kaalutlusõigust volituse maksmiseks ette ei näe – kui isik vastab KOKS § 54¹ lõikes 3¹ sätestatud nõuetele, siis tuleb hüvitis välja maksta.

Hüvitise maksmine endisele vallavanemale

Juhtum 8. Ühinenud valla vallavanemale, keda ühinemise tulemusena moodustunud vallas ei valitud küll vallavanemaks, kuid kes sai ühinenud vallas abivallavanema koha, mille ametipalk on sama nagu varasemalt vallavanema ametis, määrati lisaks hüvitis 6 kuu ametipalga ulatuses KOKS § 54¹ lõike 3 alusel. Vallas tekkis vaidlus, kas KOKS § 54¹ lg 3 sõnastusele tuginemine on ikka asjakohane, mille kohaselt makstakse kõnealust hüvitist volikogude algatusel toimuva valdade või linnade haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumise tulemusena.

Kas Vabariigi Valitsuse algatusel läbiviidud omavalitsuste ühendamise korral saab rakendada õigusnormi, mis reguleerib hüvitise maksmist hoopis n-ö vabatahtliku ühinemise korral?

Haldusreformi seaduse § 19 lõike 4 esimese lausega on loodud erinorm, millega nähakse ette, et Vabariigi Valitsuse algatatud valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmisel kohaldatakse KOKS § 54¹ lõigetes 3–5 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste juhtidele hüvitise maksmise korda. Seda hoolimata asjaolust, et KOKS § 54¹ lõikes 3 on viidatud, et hüvitist makstakse vaid volikogude algatatud ühinemistel. Vastasel korral oleks haldusreformi seaduse § 19 lõike 4 esimeses lauses sätestatu rakendamine võimatu vaid Vabariigi Valitsuse algatusel ühendatud kohalike omavalitsuste osas.

Antud juhul on tegemist üld- ja erisätte vahekorraga. KOKS § 54¹ lõiget 3 rakendatakse üldkorras, see tähendab edasiste kohaliku omavalitsuse üksuse volikogude algatatud haldusterritoriaalse korralduse muudatuste korral. Kui Vabariigi Valitsus peaks aga haldusreformi väliselt algatama kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise ETHS § 8 alusel ehk n-ö üldkorras, siis KOKS § 54¹ lõiget 3 rakendada ei saa.

Juhtum 9. Vallas lõpevad vallavanema volitused seoses uue valitsuse ametisse nimetamisega. Teda uuesti vallavanemaks ei valita. Vallavanemale on määratud preemiana 12 kuu töötasu suurune hüvitis valla reservfondist (otsuses räägitakse korraga nii hüvitisest kui preemiast) KOKS § 22 lõike 1 punkti 19 ja valla põhimääruse alusel, KOKS § 54¹ preemia määramise aluseks ei ole. Iseenesest võimaldaks preemia maksmist ka valla ametiasutuste palgajuhend, kuigi sellele otsuses viidatud ei ole.

Kas taoline preemia maksmine on õiguspärane?

Vald on ületanud KOKS § 54¹ lõike 1 punktis 1 sätestatud hüvitise maksmise ulatust. Tegemist on KOKS § 54¹ lg 1 punkti 1 alusel hüvitise maksmisega seoses vallavanema volituste tähtajalise lõppemisega (volikogu korraliste valimiste tulemusena uue vallavalitsuse koosseisu kinnitamisega). Vald oli kohustatud järgima sättes seatud piiranguid, mis üksnes võimaldavad, kuid ei kohusta volikogul otsusega maksta vallavanemale ametist vabastamisel hüvitist kuni kolme kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud kaks kuni kaheksa aastat, ja kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui ta on töötanud vastaval ametikohal rohkem kui kaheksa aastat ning vabastamine toimub seoses volituste tähtajalise lõppemisega. Ei ole vaidlust selles, et vallavanema volitused lõppesid volikogu valimistega seoses.

Riigikohtu üldkogu on KOKS § 54¹ lõike 1 kohast hüvitise maksmise regulatsiooni hinnanud 11. aprilli 2016 kohtuasjas nr [3-3-1-67-15](#), mis käsitlesid endisele Kose vallavanemale volituste lõppemisel hüvitise maksmist. Lahendi punktides 41 ja 42 on märgitud järgmist: „41. Üldkogu tõlgendab KOKS § 54¹ lg-t 1 selliselt, et sõnaga "võib" antakse volikogule kaalutusõigus, kas hüvitis määrata või jätta määramata, ning sõnaga "kuni" seatakse hüvitise suurusele ülempiir, mida kohalik omavalitsus enda määruse või otsusega ei tohi ületada. Hüvitise ülemmäärad on seadusega diferentseeritud sõltuvalt sellest, kui kaua isik oli ametis. Määrusega nr 2 kinnitatud korra punkt 2.1 sätestab aga hüvitise suuruse ilma kaalutusõigust võimaldamata. Seejuures on hüvitise suuruseks kõigil juhtudel, kui isik oli ametis üle ühe aasta, kuue kuu ametipalk, mis kaks kuni kaheksa aastat vallavanema ametis olnute jaoks on kaks korda seadusega sätestatust suurem.

42. Volikogu poolt valitavatele isikutele ametist vabastamisel makstava hüvitise õiguslik reguleerimine on kohaliku elu küsimus ning sama küsimuse teistsugune reguleerimine seadusega riivab seetõttu põhiseaduse § 154 lg-t 1, milles sätestatakse kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Riive seisneb praegusel juhul selles, et seadus annab volikogu uuele koosseisule otsustusruumi iga üksiku juhtumi puhul kaaluda, kas ja kui suur hüvitis määrata. Seega välistab seadus määrusega nr 2 kinnitatud korra punkti 2.1, millega kirjutatakse hüvitise suurus volikogu uuele koosseisule jäigalt ette, kohaldamise. Üldkogu on seisukohal, et seadusega võib võtta kohalikul omavalitsuselt õiguse kehtestada kaalutusõigust mittevõimaldavat hüvitise regulatsioon ning sätestada selle asemel hüvitise määramise kaalutusõiguse alusel ning hüvitise ülemmäärad. Selline regulatsioon teenib avaliku ressursi otstarbeka kasutamise eesmärki ning ühelt poolt välistab selle, et volikogu eelmine koosseis kehtestab järgmise jaoks ülemäärase rahalise kohustuse enda poolt ametisse valitud või nimetatud isikutele hüvitise määramisel.“

Samal eesmärgil hüvitusega vallavanemale preemia maksmine KOKS § 22 lõike 1 punkti 19 järgi ei ole õiguslikult lubatav. Samuti on kaheldav vastava summa maksmine valla reservfondist. Valla põhimäärus sätestab, et reservfondi kasutatakse ootamatute ja reeglina ühekordsete ettenägematute kulude katmiseks, mida eelarve koostamise käigus ei olnud võimalik ette näha ja eelarvesse planeerida. Vallavanema vabastamist volituste tähtaja lõppemisega ei saa kuidagi ootamatuks ega ettenägematuks nimetada.

Juhtum 10. Vallavanem astub omal soovil tagasi seoses valimisega Riigikokku. Volikogu otsustab talle maksta seoses tagasiastumisega 4-kuulise töötasu suuruses hüvitist KOKS § 22 lõike 1 punkti 19 alusel. Vallavanem on ametis olnud 9 kuud.

Kas taoline volikogu otsus on kooskõlas seadusega?

KOKS § 54¹ lõike 1 punkt 1 välistab vallavanemale selgelt tema enda algatusel tagasiastumisel hüvitise maksmise, seetõttu ei saa taolist hüvitise määramise otsust käsitleda õiguspärasena ning see tuleb kehtetuks tunnistada. Isegi juhul, kui vallavanema ametist vabastamine oleks antud juhul toimunud näiteks seoses vallavanema volituste tähtajalise lõppemisega (mis asjaolu antud juhul ei esinenud), siis oleks hüvitise maksmiseks pidanud isik vallavanema ametis olema vähemalt kaks aastat enne volituste lõppu.

Riigikohus on leidnud, et kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. novembri 2004. a otsus asjas nr [3-4-1-14-04](#), p 17).

Preemia määramine vallavalitsuse liikmetele

Juhtum 11. Vald otsustas maksta preemiat kõigile teenistujatele ametikoha koormust arvestades. Sealhulgas maksti preemiat ka vallavalitsuse liikmetele, kes on ühtlasi vallavalitsuse ametnikud.

KOKS § 49 lõike 4² kohaselt ei või vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud. Siinjuures ei tee KOKS vahet, kas tegu on poliitilise või ametnikust täitevorgani liikmega. Antud säte käsitleb vallavalitsuse liikmena kõiki vallavalitsuse liikmeid ametisuhte vormist sõltumata. Seetõttu on väär seisukoht, et vallavalitsuse liikmele, kes on ühtlasi ametnik, saab määrata preemia ilma volikogu vastava otsuseta vallavanem kui ametiasutuse juht.

Kuna antud juhul ei olnud täidetud seadusest tulenevad nõuded vallavalitsuse liikmetele preemia maksmiseks, siis tuleb seadusega vastuolu lahendamiseks vastavad käskkirjad tunnistada kehtetuks osas, millega otsustati preemia maksmine vallavalitsuse liikmetele.

Volikogu liikmed ja asendusliikmed

Volikogu liikme volituste peatumine ja lõppemine

Volikogu liikme volituste peatumise ja lõppemise kohta on Riigi Valimisteenistus koostanud korduma kippuvatest küsimustest koondi:

<https://www.valimised.ee/sites/default/files/uploads/kov2017/koks%20k%C3%BCsimused-vastused%202017%20v%200.32.pdf>.

Umbusalduse saanud vallavanem volikogu liikmena

Juhtum 12. Vallavanemat umbusaldati. Tema volitused volikogu liikmena olid peatatud seoses vallavanemaks valimisega.

Kas umbusalduse saanud vallavanema volitused volikogu liikmena taastuvad automaatselt umbusaldamise avaldamise hetkest?

Automaatselt volikogus olevaks loetakse KOKS § 20¹ lõike 1 teise lause järgi vaid see volikogu liige, kes peatas oma volitused avalduses etteantud tähtajaks. Sel juhul taastuvad volikogu liikme volitused automaatselt tähtaja lõppedes.

Sellist erisust ei ole sätestatud aga juhuks, kui volikogu liikme volitused olid peatatud seoses tema valimisega vallavanemaks. Sel juhul peab isik esitama KOKS § 20¹ lõike 1 esimese lause kohaselt volikogu liikme volituste taastumiseks avalduse valla- või linnasekretärile, kes saadab selle hiljemalt kolme tööpäeva jooksul valla või linna valimiskomisjonile. Volikogu liikme volitused taastuvad ja teda asendanud volikogu liikme volitused lõpevad valla või linna valimiskomisjoni otsuse jõustumise hetkest (KOKS § 20¹ lõige 4).

Isik peab seaduse järgi selgelt väljendama oma soovi asuda volikogu liikme ülesandeid täitma. Volitusi ei saa siinkohal lugeda umbusaldamise avaldamisest alates automaatselt taastatuks.

Volikogu komisjonid

Volikogu komisjoni liikmelisusele piirangute kehtestamine omavalitsuse määrusega

Juhtum 13. Vald soovib teada, kas volikogu võib määrusega kitsendada tingimusi, millele peab, näiteks, revisjonikomisjoni liikme kandidaat vastama. Kas volikogu võib määrata, et revisjonikomisjoni liige ei tohi olla hallatava asutuse juht?

Volikogu liikmetel on küll KOKS § 47 lõike 1 teise lause kohaselt õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu moodustatud komisjoni ning KOKS § 47 lõike 13 järgi on nõutav, et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestataks erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus. Samas ei ole seadus reguleerinud täpsemini komisjonide moodustamise aluseid.

Kui seaduslikkuse põhimõtte järgi ning arvestades põhiseaduse § 154 lõiget 1 ja § 156 lõiget 1 tuleb omavalitsuskorralduse alused, sh volikogu kui valitava kohaliku omavalitsuse esindusorgani moodustamine, reguleerida seaduses, siis omavalitsuste sisemise töökorralduse ja struktuuride moodustamisel on omavalitsustel laialdane enesekorraldusõigus. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 6 lõike 1 järgi võivad kohaliku omavalitsuse üksused oma haldusstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele vastavaks ning tagada tõhus töökorraldus. Kohaliku omavalitsuse volikogu teostab avalikku võimu ja tema pädevuses on muuhulgas võtta vastu üldakte, millega teatud tingimustel võib piirata põhiõigusi ja vabadusi (Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande § 156 selgitused – <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=173&p=156>).

KOKSis reguleeritakse volikogu liikmete õigusi, kohustusi, volituste lõppemise ja peatumise aluseid üsna detailselt. Revisjonikomisjoni kui volikogu moodustatava komisjoni puhul kohaldatakse KOKS § 47 lõiget 2, mille järgi sätestatakse volikogu komisjoni moodustamise kord ning tegevuse alused ja kord valla või linna põhimääruses. Seadusandja on jätnud seega komisjoni liikmesuse osas esitatavad tingimused teadlikult kohalike omavalitsuste endi määrata.

2021. a volikogu valimistulemuste väljakuulutamise päevast arvates kohaldamisele kuuluvate KOKS § 48 lõigete 2² ja 2³ kohaselt ei või revisjonikomisjoni liige olla sama valla või linna valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ega mittetulundusühingu juhataja, juhatuse liige ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juht või juhi asetäitja. Omavalitsustel on võimalik soovi korral juba praegu vastav kitsendus oma õigusaktides ette näha, et maandada võimalikke huvide konflikti riske revisjonikomisjoni töös.

Volikogu moodustatud komisjoni esimehe ja aseesimehe üheaegne valimine

Juhtum 14. Valla majanduskomisjoni aseesimees peatab oma volitused volikogu liikmena. Kas sel juhul tuleb valida koos uue aseesimehega uuesti ka esimees, ehkki ametis olev esimees soovib jätkata?

KOKS § 47 lõike 1¹ järgi tuleb komisjoni esimees ja aseesimees või aseesimehed valida üheaegselt salajasel hääletusel. Sätte eesmärk on tagada komisjonides poliitiline tasakaal selliselt, et ka volikogu opositsiooni esindajatel oleks võimalik komisjonides osaleda. Kui aseesimehe tagasiastumisel ei valitaks uuesti nii aseesimeest kui esimeest, siis võib aseesimehe koht minna samuti koalitsiooni esindajale, mis ei pruugi tagada aga komisjoni juhtimises poliitilist tasakaalu. Reeglina on volikogu komisjonides koalitsioonil nn häälteenamuse võrra kohti rohkem kui opositsiooni esindajatel, et tagada komisjonide operatiivsus. Erandiks on revisjonikomisjon, mis reeglina koosneb opositsiooni esindajatest.

Alates 2019.a 15. veebruarist jõustunud KOKS § 47 lõikes 1⁶ on ka selgelt sätestatud, et komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel seoses tema umbusaldamisega, tagasiastumisega, volikogu liikme volituste lõppemise või peatumisega valitakse uuesti nii komisjoni esimees kui ka aseesimees.

Juhtum 15. Valla volikogu kehtestab volikogu komisjonide moodustamise alused nii, et otsustab moodustada kuus 15-liikmelist komisjoni, kus volikogu koalitsioonile on mõeldud 9 kohta ja opositsioonile 6. Volikogu opositsioon aga soovib, et kõik tema liikmed saaks määratud arengukomisjoni koosseisu, teiste komisjonide koosseisu kuulumisest ei ole huvitatud.

Kas volikogu peab arvestama opositsiooni sooviga määrata oma esindajad just konkreetsesse komisjoni?

KOKS § 47 lõike 1 järgi on igal volikogu liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Teised komisjoni liikmed kinnitab volikogu komisjoni esimehe esildusel, arvestades liikmete määramisel erakondade ja valimisliitude eelnevalt esitatud ettepanekuid. Kusjuures samaaegselt tuleb arvestada ka KOKS § 47 lõikega 1³, mille kohaselt arvestatakse volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

Nende sätete koosmõjus on siiski komisjoni esimehel oma esildisega võimalik esitada volikogule kinnitamiseks volikogu komisjoni koosseis, kus on arvuliselt rohkem koalitsiooni esindajaid, võimalusel arvestatakse ka opositsiooni ettepanekuid, kes konkreetsetest volikogu liikmetest võiks vastava komisjoni koosseisu kuuluda. Samas ei anna seadus opositsioonile nõudeõigust määrata oma esindajad kõik ühte komisjoni, nii et koalitsioonile ei jääkski võimalust selle töös osaleda.

KOKS § 47 lõigete 1¹ ja 1³ lisamine seadusesse on tulenenud mitmete kohalike omavalitsuste hea poliitilise kultuuri puudumisest, kus ei ole volikogu komisjonide koosseisu arvatud opositsiooni esindajaid või on komisjoni koosseis liialt mõne poliitilise erakonna või valimisliidu poole kaldu, kuigi komisjoni algne mõte on olnud koondada valdkondlike

teemadega poliitiliselt tasakaalustatult tegelema valdkonda tundvad volikogu liikmed ja eksperdid. Kuigi poliitilise kultuuriga seonduvaid küsimusi ei saa seadusandja seadusega ammendavalt lahendada, on KOKS § 47 lõigete 1¹ ja 1³ mõte selgelt olnud volikogu komisjonide moodustamisel rõhutada nii koalitsiooni kui opositsiooni kaasamist võimalikult võrdsetel alustel. Praktikas on kahjuks mõningatel juhtudel opositsioon jäetud komisjonide tööst kõrvale, eirates lisaks KOKS § 47 lõikele 1³ ka KOKS § 47 lõikest 1 tulenevat kohustust, mis näeb ette, et komisjonide moodustamisel tuleb arvestada põhimõtet, et igal volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Poliitiline tasakaal ei tähenda, et kõikides komisjonides peab volikogu liikmete erakondlik või valimisliidu esindatuse proportsioon olema täpselt sama kui volikogus, vaid esindajate osakaalu tuleb võtta komisjonide moodustamisel arvesse selliselt, et volikogu komisjonide töös oleks tagatud poliitiline tasakaal, sh opositsiooni ülekaal revisjonikomisjonis ning koalitsiooni ülekaal teistes alalistes komisjonides.

Komisjonide moodustamisel peab volikogu järgima demokraatliku esindatuse printsiipi ning tagama ka volikogu opositsioonile proportsionaalse esindatuse (KOKS § 47 lg 1³) komisjonide koosseisus. ([Riigikohtu 12.03.2019 kohtumäärus kohtuasjas nr 3-17-2784](#))

Kohustuste võtmine

Kohustuste võtmine kui volikogu ainupädevuses olev küsimus

Juhtum 16. Valla volikogus tekkis arutelu KOKS § 22 lõike 1 punkti 6¹ sisu mõtte üle. Sättest ei selgu, kas koormamise all mõeldakse ka seadusest tuleneva talumiskohustuse seadmist.

Kas koormamise all mõeldakse ka seadusest (AÕS § 158¹) tulenevat talumiskohustust, millega koormatakse KOVi kinnisasi avalikes huvides rajatava tehnovõrgu või –rajatise talumiseks AÕS § 158¹ lõikes 1¹ nimetatud isiku kasuks?

KOKS § 22 lõike 1 punkti 6¹ koostoimes kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 37 lõikega 3 kuulub volikogu ainupädevusse võlakohustuste võtmisel kinnisasja koormamine hüpoteegiga või piiratud asjaõigusega (kohaliku omavalitsuse kasuks isikliku kasutusõiguse seadmine), et koormatud kinnisasja, vara või hoonestusõiguse võõrandamisel jätkuks kinnisasja kasutamine endisel otstarbel.

Sellised kinnisasjade, varade ja kohustustega seotud otsused, millega omavalitsus võtab võlakohustuse, on kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses ja nende täitmist ei saa volikogu volitada valla- või linnavalitsusele täitmiseks. Kõik muud servituutide seadmised ja teiste koormatiste seadmine ei ole KOKS § 22 lõike 1 punkti 6¹ reguleerimise esemeks ning neid võib volikogu asemel otsustada ka valitsus.

Ühinevate KOVide võlakohustuste võtmise kooskõlastamisest

Juhtum 17. Ühinev omavalitsus kavandas oma eelarves ilma teiste ühinemiskollega konsulteerimata suure investeeringu tegemist. Samas oli objekt maakonna tasandil piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetme maakonna tegevuskavas ära märgitud ning sellest olid teadlikud ka teised omavalitsused.

Kas teiste ühinevate omavalitsustega investeeringu kavandamise kooskõlastamata jätmine toob kaasa investeeringu ära jäämise?

Haldusreformi seaduse § 25 punkti 1 järgi oli nõutav, et enne haldusterritoriaalse korralduse muudatuse jõustumist pidid asjaomased volikogud võlakohustuste võtmisel kuni valimistulemuste väljakuulutamise päevani konsensuslikult heaks kiitma kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse § 34 lõike 2 punktides 1–3, 5² ja 7 ning lõikes 7 nimetatud võlakohustuse ja muude tulevastel eelarveaastatel raha väljamaksmist nõudvate pikaajaliste kohustuste võtmise. Nõue puudutas ka investeeringuprojektide elluviimiseks omafinantseeringu vahendite leidmist ja kasutamist.

Seaduse nõue pidi tagama, et konkreetsetes ühinemisgruppis oleksid kõik ühinejad teadlikud sellest, milliseid finantskohustusi on teised omavalitsused võtnud ning milliseks võib seetõttu kujuneda uue ühinemisel moodustuva valla netovõlakoorumus.

Kuivõrd teiste ühinevate omavalitsustega võlakohustuste kooskõlastamise kohustus oli menetluslik nõue, siis selle järgimata jätmisel tuleb kohaldada haldusmenetluse seaduse § 58. Sätte kohaselt ei saa vastu võetud haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.

Siseministri 13. veebruari 2015. a määruse nr 4 „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringute toetuse andmise tingimused ja kord“ § 6 lõike 1 järgi antakse meetmest toetust projektile, mille objekt ja tegevused sisalduvad vastava maakonna tegevuskavas. Piirkondade konkurentsivõime vastava maakonna tegevuskava kohaselt kaasati tegevuskava koostamise ja muutmise protsessi maakonna kõik omavalitsused, seeläbi ka projektide valik oli kõigile ühinevatele omavalitsustele teada.

Antud juhul ei too haldusreformi seaduse § 25 punkti 1 nõude järgimata jätmine kaasa investeeringukohustuse võtmise volikogu otsuse kehtetuks tunnistamist. Täiendav finantskohustuse võtmise kooskõlastuskohustus teiste kohalike omavalitsustega oluks seetõttu ka sisuliselt ebavajalik.

Vallavanem

Ühe valla vallavanem on ühtaegu teise valla ametnik

Juhtum 18. Valla A vallavanem töötab paralleelselt teises vallas B ametnikuna ning soovib, et tema ametikoht vallas B koondataks.

Kas valla A volikogul on õigus nõuda vallavanemalt vallaga B ametisuhte lõpetamist ja isikul nõuda ametikohalt koondamist?

Vallavanem võib tegutseda väljaspool ametikohustusi teises kohalikus omavalitsuses ametnikuna. Vallavanem peab volikogu kirjalikult teavitama, kui ta on teises vallas nimetatud ametnikuks. Kui volikogu leiab, et taolise kõrvaltegevuse maht või laad takistab korrapäraselt vallavanema teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise, siis saab volikogu vallavanemal keelata otsusega täielikult või osaliselt teises omavalitsuses ametnikuna töötamise.

Isegi siis, kui vald A keelaks vallavanemal täielikult kõrvaltegevuse, ei oleks see koondamissituatsioon avaliku teenistuse seaduse mõistes. See, kas isik jätkab vallavanema ametikohustuste täitmist või valib ametnikuna töötamise, on isiku valida. Kui isik valib vallavanema ametikohustuste täitmise, tuleb tal esitada vallale B omal soovil teenistusest lahkumise avaldus. Koondamise aluseid siinkohal ATSi järgi rakendada ei saa, vastav ametikoht on valla B struktuuris ette nähtud ja seda vald ära kaotada ei soovinud.

Vallavanema umbusaldamisel uue vallavanema valimine või asendaja määramine

Juhtum 19. Vallavanemat umbusaldati. Sama volikogu istungi päevakorras oli ette valmistatud otsus umbusaldatud vallavanemale asendaja määramiseks, kuid volikogu koalitsioon otsustas istungil asendaja asemel valida uue vallavanema. Uus vallavanem asus valituks osutumise päevast kohe oma ülesandeid täitma. Vallavalitsuse uus koosseis kinnitati aga alles kuu aega hiljem.

Millised volitused on umbusaldatud vallavanema asemel valitud uuel vallavanemal kuni uue valitsuse ametisse kinnitamiseni?

Vallavanemale volikogus umbusalduse avaldamine vabastab KOKS § 46 lõike 4 esimese lause järgi senise vallavanema tema kohustustest ja ametist. Sama sätte teise lause kohaselt peab volikogu vallavanemale umbusalduse avaldamise korral kas valima samal istungil uue vallavanema või määrama ühe valitsuse liikmetest vallavanema asendajaks kuni uue vallavanema valimiseni.

Uue vallavanema valimise järel tuleb volikogul tema ettepanekul kinnitada ka uus valitsuse koosseis. Alles vallavalitsuse kinnitamise järel saab valitud vallavanem seaduses ja valla põhimääruses ettenähtud vallavalitsuse kui ametiasutuse juhi ja vallavalitsuse kui täitevorgani juhi volitused. See tuleneb üheselt KOKS § 28 lõikest 3 ja KOKS § 52 lõike 1 punktist 4. KOKS § 52 lõike 1 punkti 4 järgi loetakse volikogu tegutsemisvõimetuks, kui volikogu pole nelja kuu jooksul vallavanemale umbusalduse avaldamise päevast arvates kinnitanud valitsuse liikmeid. KOKS § 46 lõike 4 teist lauset tuleb tõlgendada koosmõjus KOKS § 28 lõikega 3, mille järgi vallavanem saab seaduses ja valla põhimääruses ettenähtud volitused valitsuse ametisse kinnitamise päevast.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. aprilli 2013. aasta lahendi nr [3-4-1-13-13](#) punktides 31 ja 32 on märgitud järgmist: „Kohustus kinnitada vallavanemale või linnapeale umbusaldamise järel uued valitsuse liikmed tuleneb kohaliku omavalitsuse üksuse valitsuse kui poliitilise organi olemusest /.../. See, et vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamise korral peab tagasi astuma ka kogu tema juhitud valitsus, mille asemele peab volikogu kinnitama uue valitsusjuhi moodustatud uue valitsuse, on vajalik, et uuel vallavanemal või linnapeal, kes kannab omavalitsusüksuse elanike ja volikogu ees poliitilist vastutust, oleks võimalik oma tegevuskava elluviimiseks vabalt moodustada uus, samuti poliitilist vastutust kandev valla- või linnavalitsus. Sellisele kohustusele viitas kohtu hinnangul lisaks ka KOKS § 52 lõike 1 punkt 4: „Koostoimes kohaliku omavalitsuse korralduse üldiste põhimõtetega nähtub kolleegiumi arvates sellestki, et valitsusjuhile umbusalduse avaldamise järel peab volikogu ametisse kinnitama uue valitsuse“.

Sama lahendi punktis 41 märgib kohus järgmist: „KOKS § 52 eesmärgiks on suunata volikogu vallavanemale või linnapeale umbusalduse avaldamisel kaaluma, kas on võimalik valida uus vallavanem või linnapea. Teiseks eesmärgiks on, et uue vallavanema või linnapea valikul kaalutaks seda, kas viimane suudab ettenähtud tähtaja jooksul esitada volikogule kinnitamiseks uue valla- või linnavalitsuse liikmed, kes pälvivad volikogu usalduse. Kolmandaks eesmärgiks on kolleegiumi arvates see, et pärast vallavanema või linnapea valimist saavutataks kiiresti olukord, kus on kinnitatud uus valla- või linnavalitsuse koosseis, kellel on nii volikogu kui ka vallavanema või linnapea selge usaldus.“

Eeltoodust tulenevalt saab vallavanema umbusaldamisel valitud uus vallavanem täieõiguslikud volitused valitsuse kui kollegiaalse täitevorgani ja vallavalitsuse kui ametiasutuse juhtimiseks alles uue valitsuse ametisse nimetamisest. Sel hetkel loetakse ka senine valitsus tagasiastunuks. Enne uue valitsuse ametisse nimetamist on vallavanemal õigus KOKS § 28 lõike 1 alusel vaid moodustada valitsus, st esitada volikogule kinnitamiseks valitsuse liikmed. Valla esindamiseks muid volitusi vallavanemal senikaua ei ole, sh ka notariaalsete tehingute kinnitamine, valitsuse istungite juhtimine ja otsustele allakirjutamine.

Samas ei ole KOKS piiranud vallavanema asendaja volitusi vallavanema umbusaldamisel sarnaselt uue valitud vallavanemaga. KOKS § 46 lõike 4 teise lause järgi on võimalik vallavanema umbusaldamisel uue vallavanema valimise asemel määrata üks valitsuse liikmetest vallavanema või linnapea asendajaks kuni uue vallavanema või linnapea valimiseni. KOKS § 52 lõike 1 punkti 4 järgi tuleb sel juhul uus vallavanem valida hiljemalt

kahe kuu jooksul vallavanemale umbusalduse avaldamise päevast arvates ning seejärel kinnitada ka uus valitsuse koosseis vastavalt KOKS § 28 lõikele 3.

KOKS § 46 lõike 4 rakendamisel oleks soovitatav vallavanema umbusaldamisel uus vallavanem valida juhul, kui uue vallavalitsuse liikmete kinnitamise osas vaidlusi ei ole ja volikogu saaks vastava otsuse langetada võimalikult ruttu. Näiteks samal või erakorralisel järgmisel volikogu istungil. Kui uue vallavanema valimise ja valitsuse uue koosseisu kinnitamise vahel jääb pikem vahe, siis tekib vallavanema ülesannete täitmise volituste osas õiguslik vaakum. Volikogul on äärmisel juhul võimalik täpsustada valla põhimääruses või vallavanema asendamise korras, kuidas sel juhul nn üleminekuperioodil valitsuse istungeid juhitakse ja kes reaalselt vallavanema ülesandeid vallavalitsuse liikmetest täidab. Selline praktika ei ole aga õiguslikult soovitatav.

Kui uue valitsuse koosseisus uue vallavanema valimise ajaks veel kokku lepitud ei ole, on soovitatav senikaua määrata umbusaldatud vallavanema asemele vallavanema asendaja KOKS § 46 lõike 4 järgi, kellel on volitus kuni uue vallavanema valimise ja valitsuse ametisse kinnitamiseni juhtida nii vallavalitsust kollegiaalorganina kui ka vallavalitsust ametiasutusena.

Ametiauto kasutamine

Juhtum 20. Vald soovib reguleerida vallavanema ametiauto kasutamise korda. Vallavalitsus soovib võtta vastu määruse, kus sätestatakse, et vallavanema kasutuses oleva ametiauto puhul sõidupäeviku pidamise kohusust ei ole ning ametiauto kasutamise osas makstakse erisoodustusmaksud.

Kui vallas soovitakse otsustada, et vallavanema ametiauto kasutamisel makstakse sõidupäeviku pidamise kohustuseta erisoodustusmaksu ning ametiauto kasutamise õigust ei piirata üksnes ametisõitudega, siis on ametiauto antud segakasutusse (nii ameti- kui erasõidud). Seda tuleb lugeda KOKS mõttes vallavanemale antud soodustuseks, mille määramine on KOKS § 22 lõike 1 punkti 19 järgi volikogu ainupädevuses. KOKS § 49 lõike 4² kohaselt ei või vallavanemale või linnapea suhtes rakendada selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud.

Majandustegevus ja osalemine juriidilistes isikutes

Juhtum 21. Haldusreformi eel asutasid kohalik omavalitsus A ja kohalik omavalitsus B mittetulundusühingu AB Tervisekeskus. Haldusreformi käigus omavalitsused A ja B ühinesid omavalitsuseks A. KOKS § 35 lõige 4² sätestab, et kui mittetulundusühingu liikmeks olev vald või linn ühineb ja kohaliku omavalitsuse üksuse õigusjärglus läheb üle haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele, läheb mittetulundusühingu liikmeõigus üle uuele moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele. Järelikult jäi mittetulundusühingule üks liige – omavalitsus A.

Kas mittetulundusühingul võib olla ainult üks liige?

MTÜS § 12 lõike 3 kohaselt ei või olla MTÜ-1 alla kahe liikme. Kui liikmete arv langeb alla kahe või muu seaduses või põhikirjas määratud suuruse, peab juhatus kolme kuu jooksul esitama mittetulundusühingu lõpetamise avalduse. Kui juhatus nimetatud tähtaja jooksul avaldust ei esita, algatab registripidaja mittetulundusühingu sundlõpetamise. Kolmekuulise tähtaja jooksul on võimalik omavalitsus A-1 läbi mõelda tervisekeskuse organisatsiooniline mudel ning vajadusel kaasata uusi liikmeid.

Juhtum 22. Valla volikogu soovib kinnitada endale kuuluva osaühingu põhikirja, mille kohaselt on osaühingu nõukogu liikmete nimetamise õigus volikogul. KOKS § 35 lõige 3 ütleb, et sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed nimetab, samuti muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi teostab valla- või linnavalitsus.

Kas vallavolikogu võib võtta endale pädevuse, mis on seadusega antud vallavalitsuse pädevusse?

Kui ülesanne on seadusega antud kohaliku omavalitsuse täitevorganile, siis volikogu seda küsimust endale lahendada võtta ei saa. Kui volikogu soovib osaühingu nõukogu liikmete nimetamisel kaasa rääkida, võib põhikirjas sätestada näiteks vallavalitsuse kohustuse küsida volikogult nõukogu liikmete nimetamiseks heakskiitu.

Kollektiivpuhkus

Juhtum 23. Kodanik pöördus kaebusega, et vallavalitsuse ametnikud on suvel kollektiivpuhkusel ning sellel ajal ei ole tagatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 6 nimetatud ülesannete täitmine. Pöördumises paluti kontrollida haldusaktide, millistega on valla ametnikud kollektiivpuhkusele lubatud, õiguspärasust.

Seadused (ATS ega TLS) ei kasuta mõistet kollektiivpuhkus, kuid kuivõrd ATS viitab sellele, et puhkuseregulatsiooni osas kohaldub ka ametnikele (lisaks töötajatele) TLS puhkuseregulatsioon, millest tuleneb, et põhipuhkuse aja määrab tööandja ehk ametiasutus (arvestades ametnike soove), on võimalik ametiasutuse juhil välja selgitada kalendriaastas periood, kus on võimalik võimalikult paljudel ametnikel samaaegselt puhata.

Samas peab ametiasutuse juht korraldama töö selliselt, et ametiasutuse ülesanded saavad täidetud. ATS § 57 lõige 1 näeb ette võimalused puuduva ametniku asendamiseks juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametikohale nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas. Sellisel juhul tuleb jagada puuduva ametniku ülesanded osaliselt ühele ametnikule või jagada puuduva ametniku ülesanded täielikult teiste ametnike vahel, vabastamata neid oma ülesannete täitmisest. Samuti võib puuduva ametniku ülesanded anda osaliselt või täielikult ühele või mitmele teisele ametnikule, vabastades nad vastavalt kas osaliselt või täielikult nende oma ülesannete täitmisest.

Kohaliku omavalitsuse asutuse ametnike kollektiivpuhkusele lubamise praktikaga seonduvalt on ka õiguskantsler ([õiguskantsleri 7.12.2009 kiri nr 7-8/091506/0907196](#)) asunud muu hulgas seisukohale, et kollektiivpuhkusega ei saa õigustada seadusest tulenevate tähtaegade rikkumist, ning on soovitanud kohalikul omavalitsusel edaspidi planeerida puhkused selliselt, et need avalikud ülesanded, mis seadus seob kindla tähtajaga, saaksid täidetud HMS §-s 5 sätestatud põhimõtteid – eeskätt menetluse kiirust, efektiivsust, tõhusust – silmas pidades.

Omavalitsuse struktuur

Juhtum 24. Vald soovib kujundada uut vallavalitsuse struktuuri, kus mitme juhtivspetsialisti ametikoht soovitakse ühendada valla hallatavate ametiasutuste juhtide ametikohtadega. Näiteks soovitatakse vallavalitsuse kultuurijuhile anda ühtlasi kultuurimaja juhtaja roll, noorsootööjuhile noortekeskuse juhataja roll ning spordijuhile spordikeskuse juhataja rolli. Seega teeksid vallavalitsuse valdkonnajuhid ühtlasi sisulist tööd oma valdkonna hallatavates asutustes.

Kas sellisel viisil ametikohti ühendades tekib huvide konflikt?

Ametiisikul on küll keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes (korruptsioonivastane seadus § 11 lõige 1 punkt 1). Ent korruptsioonivastase seaduse § 7 lõige 2 teeb ka erandi ning ütleb, et juriidilist isikut ei loeta seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganismis loetakse ametikohustuseks käesoleva seaduse tähenduses.

Sellest hoolimata on vallal mõistlik enne struktuurimuudatust kaardistada täpselt nimetatud ametnike funktsioonid ja hinnata teiste huvikonfliktide esinemise võimalust.

Osavallakogu koosseisu kinnitamine

Juhtum 25. Vallavolikogu määrusega, millega kinnitati valla osavaldade põhimäärused, sätestati, et osavallakogu koosseisu kinnitab ja selles teeb muudatusi valla valimiskomisjon.

Kas osavallakogu koosseisu kinnitamine ja selles muudatuste tegemine saab kuuluda valimiskomisjoni pädevusse?

Õiguslikult ei tohi valimiskomisjonile anda ülesandeid, mida seadustes ei sisaldu. Valimiskomisjonide pädevusi reguleerivad valimisseadused ja KOKS. Valimiskomisjoni otsuste vaidlustamise kord KOVVSis (§ 63) näeb ette, et kaebus valimiskomisjoni otsuste peale esitatakse Vabariigi Valimiskomisjonile.

Osavallakogu koosseisu kinnitamine ei ole valimistega seotud toiming, mis ülesanne tuleks anda valimiskomisjonile. Vallal tuleb seetõttu osavalla põhimäärust muuta ja anda osavallakogu koosseisu kinnitamine näiteks volikogu pädevusse.

Planeeringutega seotud pöördumised

Justiitsministeeriumile ja rahandusministeeriumile esitati muuhulgas suur hulk planeeringute menetlusega seotud pöördumisi. **Alates 2015. aastast on kõigile avatud [ruumilise planeerimise portaal](#)**, kust leiab planeerimist puudutavad korduma kippuvad küsimused, seadused, rakendusdokumendid, juhendid, muud selgitavad materjalid ja koolitusinfo. Vaata planeeringutega seotud [korduma kippuvaid küsimusi](#) planeerimise portaalist.

Kohalike omavalitsuste järelevalve- ja nõustamispraktika ülevaate pani kokku Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna kohalike omavalitsuste nõunik Margit Mitt (Margit.Mitt@fin.ee; tel 715 5854).