



Õiguskantsler

Rein Kokk  
vallavanem  
Tähtvere Vallavalitsus  
vald@ilmatsalu.ee

Teie 11.12.2013 nr

Meie 30.12.2013 nr 7-8/131379/1305400

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine**

Lugupeetud härra vallavanem

Alustasin omal algatusel menetlust, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Tähtvere Vallavalitsuses isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Teie poole. Soovin Teid tänada mulle antud teabe ja selgituste eest.

**Tutvunud Tähtvere Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et üldjuhul on vallavalitsus isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Nii on isikute pöördumistele üldjuhul vastatud korrektselt ja õigeaegselt.**

**Samas ilmnes, et toimetulekutoetuse avalduste menetlemisel ei järgita haldusmenetluse reegleid ning vaideotsustes sisalduvad mittekorrektssed vaidlustamisviited. Seetõttu soovitan Teil õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks tõsta asutuses veelgi haldusmenetlusel teadlikkust, korraldades vastava infopäeva, koolituse jms.**

**Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt 24.01.2014.**

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku ning seejärel selgitan lähemalt oma seisukohta.

#### **I Menetluse asjaolud ja käik**

1. Menetluse raames palusin 05.11.2013 vallavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas dokumendiregistris olevatele juurdepääsupäsupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise ning ka taotluste osaliselt ja täielikult rahuldumata jätmise kohta. Samuti palusin vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Tähtvere Vallavalitsus vastas teabe nõudmisele 29.11.2013, kuid ei lisanud vastuskirjale isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuseid kõikidest palutud valdkondadest. Kuna edastatud teave oli õiguskantsleri seisukoha kujundamiseks vähene, palus õiguskantsleri nõunik 02.12.2013 ja 11.12.2013 vallavalitsusel teavet täpsustada ja edastada palutud kirjavahetus. Tähtvere Vallavalitsus edastas palutud teabe 11.12.2013 ja 17.12.2013.

## II Õiguskantsleri seisukoht

3. Keskendun menetluse käigus tuvastatud asjaoludele, mille puhul leidsin, et Tähtvere Vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

### *Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine toimetulekutoetuse avalduste menetlemisel*

4. Menetluse käigus ilmnes, et isiku toimetulekutoetuse avalduse rahuldamata jätmisel teavitatakse isikut kirjaga, milles selgitatakse avalduse rahuldamata jätmise põhjuseid.<sup>1</sup>

Isikule saadetud kirjale ei olnud lisatud kohaliku omavalitsuse haldusakti (nt vallavalitsuse korraldust), millega keelduti isikule toimetulekutoetust määramast. Samuti ei selgunud menetluse raames mulle teatavaks saanud teabest, et nimetatud haldusakt toimetati isikule kätte muul viisil. Lisaks ei nähtunud isikule saadetud vallavalitsuse kirjast, kas ja kuidas on isikul võimalik kohaliku omavalitsuse haldusakti vaidlustada.

Vallavalitsuse 29.11.2013 vastuses teabe nõudmisele märgiti vaid, et taotluse rahuldamata jätmisest või osalisest rahuldamisest teatatakse isikule kirja teel.

Leian, et nii ei järgita Tähtvere Vallavalitsuses toimetulekutoetuse avalduste menetlemisel haldusmenetluse reegleid.

5. Sotsiaalteenuse ja -toetuse, sh toimetulekutoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi SHS) ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2). See tähendab sisuliselt seda, et juhul, kui mõni haldusmenetlusealane küsimus on SHS-s reguleerimata, kohaldatakse HMS-i.

6. Toimetulekutoetuse määramisel ja maksmisel on asjakohased eelkõige SHS § 22-22<sup>3</sup>. SHS § 22 lõike 3 järgi määrab ja maksab valla- või linnavalitsus toimetulekutoetust sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla- või linnaelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest.

Sotsiaalhoolekande seaduse raames tehtavate otsuste tegemist ja põhjendamist on reguleeritud SHS §-s 33. Selle paragrahvi lõike 1 järgi otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus.<sup>2</sup> Vajaduse

<sup>1</sup> Vt nt isiku 06.02.2012 avaldus toimetulekutoetuse määramiseks ja vallavalitsuse 10.02.2012 vastus nr 8-2.3/155-1; isiku 19.03.2012 avaldus toimetulekutoetuse määramiseks ja vallavalitsuse 22.03.2012 vastus nr 8-2.3/292-1.

<sup>2</sup> 01.01.2013 jõustunud riiklike peretoetuste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seadusega täiendati SHS § 33 lõike 1 esimest lauset pärast lauseosa „muu abi” lauseosaga „ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse“. Toimetulekutoetuse osas täpsustati seadust, sest sõnastuse kohaselt ei olnud üheselt selge, et vaide võib esitada maavanemale – vt riiklike peretoetuste, sotsiaalhoolekande

ilmnemisel või sotsiaalteenust või –toetust taotleva isiku soovil kaasatakse otsuse tegemisse omavalitsusorgani asjakohane komisjon. Vastavalt SHS § 33 lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. Kõnealuse otsusega mittenõustumisel on isikul õigus esitada vaie maavanemale (SHS § 33 lg 3).

Otsuse teatamisega seonduv on leitav SHS §-st 34. Vastavalt SHS § 34 lõikele 1 tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lõike 2 alusel tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaallabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

Eelnevast tulenevalt teeb sotsiaalteenuse või –toetuse või muu abi andmise või selle andmisest keeldumise kohta kohaliku omavalitsuse pädev organ vastava kirjaliku otsuse ja see peab olema põhjendatud. Samuti peab otsus sisaldama selgitust selle vaidlustamise kohta. Lisaks tuleb otsus teha isikule teatavaks.

**7.** Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse ja –toetuse, sh toimetulekutoetuse, või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses.

**8.** Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Haldusakti õiguspärasuse hindamisel eristatakse formaalset õiguspärasust ja materiaalselt õiguspärasust. Haldusakt on õiguspärane, kui nii formaalsed (pädevus, menetlus, vorm) kui materiaalsed (sisuline õiguspärasus, sh vastavus õiguse üldpõhimõtetele, nt proportsionaalsus, kaalutusvigade puudumine jne) eeldused on täidetud. Haldusakti formaalse õiguspärasuse puhul on oluline ka haldusakti vorm. Samuti on formaalse õiguspärasuse puhul vajalik tähelepanu pöörata ka üldistele menetlusnormidele (nt teatavaks tegemise nõuded).

**9.** Nii peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav (HMS § 55 lg 1). Haldusakt tuleb anda kirjalikus vormis, kui seadusega või määrusega ei ole ettenähtud teisiti (HMS § 55 lg 2). Kirjalikus haldusaktis tuleb märkida ka selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed (HMS § 55 lg 4).

**10.** Haldusakti andmise menetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktide 1–4 järgi haldusakti teatavastegemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Seega haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavastegemisega.

Haldusakti teatavastegemine on reguleeritud HMS §-s 62, mille kohaselt võib haldusakti teatavaks tegemine toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis. Üldreegli kohaselt tuleb haldusakt kätte toimetada isikule, kellele see paneb peale kohustusi või keelde või kelle õigusi see võib muul viisil piirata, sh isikule, kelle taotlus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata. Kättetoimetamise all peetakse silmas haldusakti originaali või ametlikult kinnitatud koopia

isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist (HMS §-d 25-32).<sup>3</sup> Kätte tuleb toimetada haldusakti terviktekst, kuid kui ühes haldusaktis reguleeritakse paljude isikute õigusi ja kohustusi, võib igale adressaadile kätte toimetada üksnes väljavõtte teda puudutava osaga.<sup>4</sup>

**11.** Mis puudutab haldusakti vaidlustamist, siis haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.<sup>5</sup> Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise otsusega mittenõustumisel õigus esitada vaie maavanemale. Vaide esitamine ja vaidemenetlus on reguleeritud HMS 5. peatükis ning vaide esitamise tähtaeg on sätestatud HMS §-s 75. Samuti võib isik haldusakti vaidlustamiseks pöörduda kaebusega halduskohtusse, kusjuures kohtule esitatava kaebuse tähtaega reguleerib halduskohtumenetluse seadustiku § 46.

**12.** Eeltoodust tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt järgida toimetulekutoetuse ning ka teiste sotsiaalteenuste ja -toetuste avalduste puhul haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks.

#### *Vaideotsustes sisalduvad mittekorrektssed vaidlustamisviited*

**13.** Menetluse käigus selgus, et juhul, kui vallavalitsus jätab vaide rahuldamata, siis on vastavas vallavalitsuse korralduses (vaideotsuses) märgitud, et „Korralduse peale võib haldusmenetluse seaduses sätestatud korras esitada vaide Tähtvere Vallavalitsusele 30 päeva jooksul arvates teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud korraldusest teada saama, või kaebuse Tartu Halduskohtule 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavakstegemisest“.<sup>6</sup>

Eelnevast selgitusest võib järeldada, et isik saab esitada vaideotsuse peale vaide vallavalitsusele ning ta saab vaidlustada üksnes vaideotsust. Leian, et antud vaidlustamisviide ei ole korrektne ja on eksitav.

**14.** Vaidemenetlus on reguleeritud HMS 5. peatükis. Vaidemenetluses kontrollib haldusorgan haldusakti õiguspärasust ja otstarbekust (HMS § 83 lg 1). HMS § 86 lõike 2 järgi peab vaide rahuldamata jätmisel vaideotsus sisaldama selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta. Seega ei tulene seadusest, et vaide rahuldamata jätmise korral tuleb isikul esitada uus vaie. Seepärast juhul, kui isiku vaie jääb rahuldamata, siis peab vaideotsus sisaldama selgitust üksnes halduskohtule kaebuse esitamise kohta.

**15.** HMS § 87 lg 1 sätestab, et isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse. HMS § 87 lõike 2 järgi võib halduskohtule esitatavas kaebuses nõuda vaideotsuse tühistamist:

- 1) koos nõudega, mis jäeti vaideotsusega osaliselt või täielikult rahuldamata, või
- 2) sõltumata käesoleva lõike punktis 1 nimetatud nõude esitamisest, kui vaideotsusega on isiku õigusi rikutud muul viisil kui vaide osaline või täielik rahuldamata jätmine.

Eelnev tähendab seda, et isik võib halduskohtus vaidlustada algset haldusakti, st haldusakti, mille kehtetuks tunnistamist ta nõudis vaidemenetluse korras. Samuti võib isik nõuda halduskohtule

<sup>3</sup> A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p. 9.5.3.1.

<sup>4</sup> RKHKo 22.12.2005, nr 3-3-1-73-05, p 14.

<sup>5</sup> RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

<sup>6</sup> Tähtvere Vallavalitsuse 28.06.2012 korraldus nr 2-1/109. Vt ka Tähtvere Vallavolikogu 15.06.2012 otsus nr 1-2/15.

esitatavas kaebuses vaideotsuse tühistamist koos nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata, või sõltumata nõude esitamisest, kui vaideotsusega on isiku õigusi rikutud muul viisil kui vaide osaline või täielik rahuldamata jätmine.

**16. Eelnevast tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt märkida vaideotsuses korrektne selgitus halduskohtule kaebuse esitamise kohta.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Kristel Lekko 693 8443  
kristel.lekko@oiguskantsler.ee