



Õiguskantsler

Georg Pelisaar  
vallavanem  
Põlva Vallavalitsus  
info@polva.ee

Teie 13.04.2015 nr 14-5/15-339-4

Meie 14.07.2015 nr 7-8/150182/1503120

### Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Pöördumiste menetlemine

Lugupeetud vallavanem

Õiguskantsler uuris omal algatusel Põlva Vallavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2014. aastal.

Hindamaks vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust isikute pöördumiste menetlemisel, paluti vallavalitsuselt teavet ja selgitusi isikute pöördumiste menetlemise kohta ning samuti edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.<sup>1</sup>

Tutvunud vallavalitsuselt laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leiab õiguskantsler, et **üldjuhul on vallavalitsus isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava**. Samuti tunnustan vallavalitsust selle eest, et vallavalitsus on menetluse käigus omal algatusel kõrvaldanud mitmed puudused, mh on parandanud sotsiaaltoetuskandeleaste haldusaktide<sup>2</sup> ja vaideotsuste vaidlustamisviited.

Samas selgus, et korraldatud jättmeveost vabastamata jätmisest teavitatakse isikut kirjaga.<sup>3</sup> Kirjas selgitati taotluse rahuldamata jätmise põhjuseid ja sellele ei lisatud kohaliku omavalitsuse haldusakti, millega keelduti korraldatud jättmeveost vabastamast. Samuti ilmnes, et kooli

<sup>1</sup> Õiguskantsleri Kantselei 10.02.2015 [teabe nõudmisele](#) nr 7-8/150182/1500646 vastas vallavalitsus 13.04.2015 kirjaga nr 14-5/15-339-4. Eelnimetatud **Õiguskantsleri Kantselei teabe nõudmine kui ka käesolev soovitus peavad olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadavad**, kuna need ei sisalda juurdepääsupiirangut tingivaid asjaolusid.

<sup>2</sup> Käesoleval hetkel on õiguskantsleri [menetluses](#) HMS-i ja SHS § 33 lõike 3 koostöös tõlgendamise küsimus (kohaliku omavalitsuse ja maavanema rollid vaidemenetluses). Oma seisukohad on seni edastanud [Tallinna Linnavalitsus](#), [Justiitsministeerium](#), [Siseministeerium](#) ja [Sotsiaalministeerium](#).

<sup>3</sup> M. L. 26.02.2014 avaldus korraldatud jättmeveoga liitumisest vabastamiseks ja vallavalitsuse 12.03.2014 kiri nr 6-3/14-423-2, milles teatati, et ei ole võimalik korraldatud jättmeveoga liitumisest vabastada (lisad 37-39); S. L. 05.06.2014 avaldus korraldatud jättmeveoga liitumisest vabastamiseks ja vallavalitsuse 10.06.2014 kiri, milles teatati, et vallavalitsusel on piiratud võimalused korraldatud jättmeveost vabastamisel ja soovitati naaberkinnistu omanikuga kasutada ühist jätmecontainerit (lisad 40-41).

määramist puudutavas haldusaktis puudusid põhjendused vanemate soovide mitteamvestamise kohta.<sup>4</sup> Probleeme oli ka kooli määramist puudutava haldusakti teatavakstegemisel<sup>5</sup> ja sellele haldusaktile esitatud tahteavalduse tõlgendamisel.<sup>6</sup> Seetõttu teeb õiguskantsler vallavalitsusele järgmised soovitusel:

- järgida haldusakti puhul vormi- ja menetlusnõudeid, sh teha haldusakt korrektselt teatavaks;
- tõlgendada vaidetähtaja jooksul esitatud isiku tahteavaldust haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks vaidena ning lahendada see seaduses sätestatud korras.

Õiguskantsler palub võimalusel 30 päeva jooksul teada anda, kas ja kuidas on plaanis soovitusi järgida.

Järgnevalt on selgitatud eeltoodud soovitude põhjuseid.

Kohaliku omavalitsuse otsustus elukohajärgse kooli määramise<sup>7</sup> kui ka korraldatud jäätmeveost vabastamise ja mittevabastamise<sup>8</sup> kohta kujutab endast haldusakti [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 lõike 1 tähenduses.

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.

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).

HMS § 56 lõike 1 järgi kehtib põhjendamiskohustus kirjaliku haldusakti ja soodustava haldusakti andmisest keeldumise puhul. HMS § 56 lõike 2 järgi tuleb haldusakti põhjendustes märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.<sup>9</sup> HMS § 56 lõikes 4 on toodud üks erand, mil

<sup>4</sup> Põlva Vallavalitsuse 09.07.2014 korraldus nr 2-3/402 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramine“, millega määrati lastele, kelle elukoha aadress on Eesti rahvastikuregistri andmetel Põlva vald, elukohajärgne kool vastavalt korralduse lisale (lisa 30). Korralduses puuduvad näiteks põhjendused, miks ei ole lapsele kooli määramisel arvestatud vanemate E.I. ja G.M. ja K.M. soove (lisa 31 ja 34).

<sup>5</sup> Põlva Vallavalitsuse 11.07.2014 teade E. I.-le selle kohta, et Põlva Vallavalitsus otsustas lapsele määrata elukohajärgseks kooliks Põlva Ühisgümnaasiumi, mitte soovitud Mammaste Lasteaed ja Kooli (lisa 31); Põlva Vallavalitsuse 11.07.2014 teade G. M.-le ja K. M.-le selle kohta, et Põlva Vallavalitsus otsustas lapsele määrata elukohajärgseks kooliks Põlva Põhikooli, mitte soovitud Mammaste Lasteaed ja Kooli (lisa 34).

<sup>6</sup> G.M. ja K.M. 16.07.2014 avaldus, millega väljendati rahulolematust seoses vallavalitsuse otsustusega määrata lapse elukohajärgseks kooliks Põlva Põhikool, mitte Mammaste Lasteaed ja Kool (lisa 34).

<sup>7</sup> [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) § 10 lg 1 kolmanda lause kohaselt määrab valla- või linnavalitsus igale koolikohustuslikule isikule kindlaks munitsipaalkooli, kus ta võib põhihariduse omandamiseks õppida. PGS § 10 lg 1 kolmanda lause järgi arvestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. Kuna PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud asjaolud on iga lapse puhul erinevad, tuleb elukohajärgne kool määrata igale lapsele eraldi.

<sup>8</sup> [Jäätmeveoseaduse](#) § 69 lg 4, mille kohaselt juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus on veendunud, et kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata, võib ta jäätmevaldaja erandkorras vabastada tema taotluse alusel teatud tähtjaks korraldatud jäätmeveoga liitumisest.

<sup>9</sup> Kui haldusakti adressaat ei tea, millised olid haldusakti andmise põhjused selle andmise hetkel, siis ei ole tal võimalik efektiivselt ja argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Isik mõistab haldusakti

põhjenduses ei pea faktilist alust ära tooma – kui haldusakti taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata. Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb vastavalt HMS § 56 lõikele 3 märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.<sup>10</sup> Põhjendused tuleb esitada haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.

Lisaks nõuab HMS § 57 lg 1, et haldusaktis oleks viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.<sup>11</sup>

Seega vormistatakse haldusaktid reeglina kirjalikult ning nii peab ka otsus elukohajärgse kooli määramise kui ka korraldatud jäätmeveost vabastamise või vabastamata jätmise kohta olema vormistatud kirjalikult. Samuti tuleb neis haldusaktides märkida põhjendused ja lisada vaidlustamisviide.

Haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavakstegemisega (HMS § 43 lg 1 p 1). Haldusakti teatavakstegemine on reguleeritud HMS §-s 62, mille kohaselt võib haldusakti teatavaks tegemine toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis. Haldusmenetluse seadus näeb haldusakti adressaadile kättetoimetamise kohustusliku haldusakti teatavakstegemise viisina ette nende aktide puhul, mis on adressaadi jaoks negatiivse toimega (HMS § 62 lg 2 ja lg 5). Nii tuleb haldusakt HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras 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 edastamist (HMS §-d 25-32). 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>12</sup>

Eelnevast tulenevalt tuleb negatiivse toimega haldusakt, sh haldusakt, milles ei arvestata vanemate soove kooli määramiseks või jäetakse rahuldamata isiku taotlus korraldatud jäätmeveost vabastamiseks, teha isikule teatavaks kättetoimetamise teel.

HMS § 71 lõike 1 järgi võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Riigikohtu hinnangul tuleb ka siis, kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks ning isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud HMS 5.peatükile, eeldada, et isik soovib esitada vaiet.<sup>13</sup> Veel enam, avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud ning vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.<sup>14</sup> Kui vaiet ei tagastata läbivaatamatult, peab vaidemenetlus HMS § 85 järgi lõppema vaideotsusega. Vaideotsus vormistatakse kirjalikult ja selles tuleb märkida resolutsioon

---

õigusliku ja faktilise aluse kaudu, miks selline haldusakt tema suhtes anti. – RKHKo 05.11.2008, nr [3-3-1-49-08](#), p 11; RKÜKo 31.05.2011, nr [3-3-1-85-10](#), p 26.

<sup>10</sup> Haldusakti kirjaliku põhjendamise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Vt RKHKo 14.10.2003, nr [3-3-1-54-03](#), p 36; RKHKo 05.11.2008, nr [3-3-1-49-08](#), p 11.

<sup>11</sup> RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), p 13.

<sup>12</sup> RKHKm 22.12.2005, nr [3-3-1-73-05](#), p 14.

<sup>13</sup> RKHKm 04.04.2003, nr [3-3-1-32-03](#), p 16; RKHKm 09.05.2008, nr [3-3-1-22-08](#), p 12.

<sup>14</sup> Samas.

vaide lahendamise kohta ning samuti tuleb vaideotsus vaide esitajale kätte toimetada (HMS § 86 lg 1).

Seega tuleb vaidetähtaja jooksul esitatud isiku tahteavaldust haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks tõlgendada vaidena ning lahendada see seaduses sätestatud korras.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristel Lekko 693 8443  
Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee