



Õiguskantsler

Rakvere Linnavolikogu
linnavolikogu@rakvere.ee

Teie nr

Meie 19.09.2025 nr 6-4/251839/2506804

Rakvere Linnavolikogu 27. märtsi 2013. a määruse nr 8 § 3 lõiked 3, 4 ja 6

Lugupeetud volikogu esimees

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Rakvere Linnavolikogu 27. märtsi 2013. a määruse nr 8 „[Rakvere linnavolikogu esimehele, linnapeale ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele töötasude, lisatasude ja hüvitiste määramine](#)“ (edaspidi määrus) § 3 lõige 6 vastab seadusele.

Määruse § 3 lõigetes 3, 4 ja 6 sätestatu tähendab sisuliselt seda, et volikogu annab linnapeale õiguse määrata oma käskkirjaga volikogu esimehele ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele hüvitiste maksmise alused ja otsustada hüvitiste suurus.

Leian, et määruse § 3 lõiked 3, 4 ja 6 on vastuolus [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 17 lõikega 4 ja § 49 lõikega 4² ning § 22 lõike 1 punktidega 19 ja 21. Määruse § 3 lõige 6 on vastuolus ka [avaliku teenistuse seaduse](#) (ATS) §-ga 5 ning § 7 lõigetega 1 ja 4. Seega ei vasta määruse viidatud sätted seaduslikkuse põhimõttele ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 3 lg 1 ls 1; § 154 lg 1).

Linnavolikogu ei saa jätta teisele organile, ametiasutusele või ametiisikule otsustada seda, mis on tema ainupädevuses: mille eest ja kui palju tuleb maksta volikogu palgalisele esimehele või palgalisele linnavalitsuse liikmele lisatasu, hüvitist, toetust või preemiat.

Palun volikogul viia määruse § 3 lõiked 3, 4 ja 6 seadusega kooskõlla. Ootan hiljemalt 28. novembriks tagasisidet, kuidas seda ettepanekut on järgitud.

I. Asjaomane määruse säte

Määruse § 3 („Lisatasude ja hüvitiste määramine“) lõiked 3, 4 ja 6 sätestavad:

„(3) Linnavolikogu esimehele, linnapeale ja abilinnapeadele hüvitatakse ilma volikogu täiendava otsuseta ning ühtsetel alustel ja määrades linnavalitsuse teenistujatega:

- 1) avaliku rahvaspordiürituse osavõtutasu;
- 2) sportimis- või liikumispaiaga regulaarse kasutamisega või massaažiga otseselt seotud kulutused;
- 3) kulutused teenustele, mida osutab tervishoiuteenuse osutamise tegevusloaga isik hambaravi, taastusravi, psühholoogilise ravi, füsioteraapia või logopeedilise ravi raames ja toitumisharjumiste muutmise teenusele, mida osutab toitumisharjumiste muutmise teenustaja.

Õiguskantsleri Kantselei

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

(4) Linnavolikogu esimehele, linnapeale ja abilinnapeadele hüvitatakse ilma volikogu täiendava otsuseta ning ühtsetel alustel ja määrares linnavalitsuse teenistujatega:

- 1) avaliku rahvaspordiürituse osavõttu;
- 2) sportimis- või liikumispäiga regulaarse kasutamise või massaažiga otseselt seotud kulutused;
- 3) kulutused teenustele, mida osutab tervishoiuteenuse osutamise tegevusloaga isik hambaravi, taastusravi, psühholoogilise ravi, füsioteraapia või logopeedilise ravi raames ja toitumishoiuteenusele, mida osutab kutsuga toitumishoiustaja.

(6) Linnavolikogu esimehele ja palgalistele linnavalitsuse liikmetele makstakse ilma linnavolikogu täiendava sellekohase otsuseta hüvitist ühekordse toetuse või preemia ulatuses samadel alustel, mida kinnitatud palgafondi piires makstakse kõikidele linnavalitsuse teenistujatele ja töötajatele.“

II. Asjaomased seaduse sätted

KOKS § 17 lõige 4 sätestab: „Volikogu esimehe või ühe volikogu aseesimehe ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline. Volikogu palgalisele esimehele ei või maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega tema suhtes rakendada selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud.“

KOKS § 22 lõike 1 punktid 19 ja 21 sätestavad:

„Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

- 19) vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu, lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvitise maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine;
- 21) volikogu esimehele või ühele aseesimehele töötasu või hüvitise määramine või aseesimeestele hüvitise määramine“.

KOKS § 49 lõige 4² sätestab: „Valitsuse liikme ametikoht võib volikogu otsusel olla palgaline. Vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele ei või maksta sellist lisatasu, hüvitist või toetust ega rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mida volikogu ei ole otsustanud.“

III. KOKS-i normide järgimine

Kuna volikogu ei ole määruse § 3 lõigetes 3 ja 4 otsustanud hüvitise määra, on need sätted vastuolus KOKS § 17 lõigete 4 (volikogu esimehe osas) ja § 49 lõikega 4² (palgaliste valitsusliikmete osas). Määruse § 3 lõige 6 on vastuolus KOKS § 17 lõikega 4 (volikogu esimehe osas) ja § 49 lõikega 4² (palgaliste valitsusliikmete osas), sest volikogu on ette loobunud otsustamast igal konkreetsel juhul selles sättes käsitletava hüvitise maksmise üle („ilma linnavolikogu täiendava sellekohase otsuseta“).

Volikogu esimees viitas oma selgitavas vastuses linnapea käskkirjadele (20. detsembri 2022. a käskkirjale nr 16-1/22/17 „[Töotervishoiukulude hüvitamise kord](#)“ (muudetud linnapea 22. märtsi 2023. a käskkirjaga nr 16-1/23/4), 30. detsembri 2024. a käskkirjale nr 16-1/24/13 „[Tervise edendamiseks tehtavate kulude hüvitamise kord](#)“ (muudetud 17. jaanuari 2025. a käskkirjaga nr 16-1/25/2) ja 20. märtsi 2023. a käskkirjale nr 16-1/23/3 „[Prillide või muude nägemisteravust korrigeerivate abivahendite maksumuse hüvitamise tingimused](#)“) kui õigusaktidele, millest volikogu määruse sisustamisel lähtus. Rakvere Linnavolikogu 27. märtsi 2013. a määruse nr 7 „[Rakvere Linnavalitsuse palgajuhend](#)“ § 3 lõike 6 kohaselt makstakse ametiasutuse heade

tulemuste korral preemiat võrdsetel alustel kõikidele teenistujatele, kes on ametiasutuses teenistuses olnud vähemalt kuus kuud. Preemia maksmise otsustab linnapea oma käskkirjaga.

Volikogu saab määruses reguleerida hüvitise maksmise aluseid ja määrasid samamoodi, nagu neis käskkirjades on sätestatud (tehes teatud muudatusi: nt ATS § 6 lg 3 järgi ei ole volikogu ametiasutus – vrd Rakvere Linnavalitsuse palgajuhendi § 3 lg 6). Linnapea käskkirjad ei saa aga asendada volikogu regulatsiooni.

Kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses olevad küsimused on kindlaks määratud KOKS [§ 22 lõike 1 punktides 1-36⁷](#) ja muudes seadustes (vt KOKS [§ 22 lg 1 p 37](#)).

Kui küsimuse otsustamine on antud volikogu ainupädevusse, ei ole tal lubatud seda edasi volitada. Vastav regulatsioon (s.t hüvitise suurus ja mille eest hüvitist makstakse) tuleks volikogul aga oma määruses sisustada. Praegu see nii ei ole.

Määruse § 3 lõigetes 3, 4 ja 6 sätestatu tähendab sisuliselt seda, et volikogu loobub oma ainupädevuse teostamisest linnapea kasuks, kes määrab oma käskkirjaga hüvitiste maksmise alused ja otsustab hüvitiste suuruse.

Seega on määruse nr 8 § 3 lõiked 3, 4 ja 6 vastuolus KOKS § 22 lõike 1 punktidega 19 ja 21.

Õiguspärane lahendus ei oleks see, kui volikogu viitaks määruses linnapea käskkirjadele. [Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja](#) (HÕNTE) § 51 sätestab, et määruste puhul järgitakse muu hulgas HÕNTE § 28 lõiget 7: seaduseelnõus ei viidata otse madalama õigusjõuga õigusaktile (vt ka KOKS [§ 7 lg 4](#)).

IV. Omavalitsusteenistujad on ametnikud ja töötajad

Määruse nr 8 § 3 lõikes 6 on öeldud: „kõikidele Rakvere Linnavalitsuse teenistujatele ja töötajatele“. Selline jaotus ei vasta avaliku teenistuse määratlusele (vt [ATS § 5](#)) ega järgi ametiasutuses töötavate inimeste – omavalitsusteenistujate – jaotust ametnikeks ning töötajateks ([ATS § 7 lg-d 1 ja 4](#)).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise