



REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Priit Toobal
Põhja-Sakala Vallavolikogu liige

Teie: 19.09.2025

Meie: *kuupäev digiallkirjas* nr 13-1/2556-1

Vastus selgitustaotlusele

Lugupeetud Priit Toobal

Saatsite 19.09.2025 Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile pöördumise sooviga saada õiguslik hinnang Põhja-Sakala Vallavolikogu otsuse eelnõule nr 509 „Hüvitise maksmine vallavanemale ja abivallavanematele“ (edaspidi nimetatud *eelnõu nr 509*), mis käsitleb hüvitise maksmist vallavanemale ja abivallavanematele.

Lähtudes avaliku teabe seadusest ei ole Teie pöördumise puhul tegemist teabenõudega, kuna Te ei soovi ministeeriumis olemas oleva dokumendi või muu teabe väljastamist. Käsitleme pöördumist selgitustaotlusena.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 65¹ lõike 1 alusel on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas mh regionaalpoliitika ja -arengu, kohaliku omavalitsuse poliitika ja kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise poliitika kavandamine ja elluviimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Ministeeriumi pädevuses¹ on anda selgitusi vastutusvaldkonna seaduste tõlgendamise ja rakendamise kohta ning nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi omavalitsuslikes küsimustes. Ministeeriumi vastutusvaldkonna seaduseks on ka [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (edaspidi KOKS).

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole kohalike omavalitsuste üle järelevalvet tegev organ, ka ei ole ministeeriumi pädevuses anda õigusabi ega siduvaid õiguslikke hinnanguid kohalike omavalitsuste väljatöötatud õigusaktide ja nende eelnõude ega dokumentide kohta. Samuti ei hinda ministeerium toimingute otstarbekust. Kuna ministeeriumi pädevuses on kohaliku omavalitsuse üksuste nõustamine, saame esitada kohaliku omavalitsuse õigusaktide, sisemiste toimingute ja dokumentide KOKSile vastavuse osas vaid omapoolsed tähelepanekud.

Olete esitanud rea küsimusi KOKS § 54¹ kohaldamise ja tõlgendamise kohta. Alljärgnevalt käsitleme neid ning esitame vastavad õiguslikud seisukohad.

¹ [Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (edaspidi MSVS) § 3 kohaselt annab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus tasuta selgitusi enda väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. MSVS alusel antud õiguslane selgitus ei tähenda seaduse ainuõige tõlgenduse kehtestamist ega ole kellelegi täitmiseks kohustuslik. Õigust mõistab Eesti Vabariigis põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt ainult kohus.

Otsuse eelnõu nr 509² preambulis on õigusliku alusena viidatud KOKS § 22 lõike 1 punktile 19 ning Põhja-Sakala valla põhimääruse § 16 lõikele 2 ja § 25 lõikele 1. Samas sisaldab otsuse eelnõu seletuskiri viiteid ka KOKS §-le 54¹. Kuna seletuskiri on osa õiguspärase ja läbipaistva haldusmenetluse tagamisest, peavad otsuse eelnõu ja selle seletuskiri olema omavahel sisuliselt kooskõlas. Kooskõla puudumine võib tekitada õiguslikku ebaselgust, raskendada otsuse mõistmist ning seada kahtluse alla selle õiguspärasuse.

Esmalt selgitame KOKS § 54¹ kohaldamise aluseid. KOKS § 54¹ reguleerib hüvituse maksmise aluseid kohaliku omavalitsuse poliitilistele juhtidele (nt vallavanem, linnaepea, abivallavanem) nende ametist vabastamisel. Säte näeb ette, et volikogu võib oma otsusega maksta palgalisel ametikohal töötavale volikogu esimehele või tema asetäitjale, vallavanemale või linnapeale ja volikogu poolt ametisse nimetatud valitsuse liikmele 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 ning vabastamine toimub: 1) seoses volituste tähtajalise lõppemisega; 2) tema enda algatusel seoses tervise seisundiga, mis ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi täita; 3) seoses umbusalduse avaldamisega. Hüvituse saamise tingimuseks on töötamise staaž vähemalt kaks aastat ning töötamise staaž konkreetsel ametikohal peab olema järjestikune.

Hüvituse maksmine KOKS § 54¹ alusel ei ole lubatud juhul, kui isik nimetatakse või valitakse volikogu poolt ametisse uueks tähtjaks, nagu sätestab KOKS § 54¹ lõike 2 punkt 2.

Eelnõu nr 509 puhul ei ole õigusliku alusena viidatud KOKS § 54¹ lõikele 1, samuti ei ole hüvitise maksmist põhjendatud volituste tähtajalise lõppemisega ega seostatud hüvitise väljamaksmist tulevikus saabuda võiva ametist vabastamise faktilise asjaoluga. Sellest tulenevalt ei saa pidada eelnõu nr 509 sõnastuse järgi eesmärgiks hüvituse maksmist KOKS § 54¹ tähenduses, kuna puuduvad nii vastavad õiguslikud viited kui ka seos seaduses sätestatud vabastamistingimustega. Milline on olnud eelnõu esitajate ettepaneku tegelik eesmärk, tuleb välja selgitada eelnõu väljatöötajatel.

Küsite, kas on õiguslikult korrektne teha otsus sõnastusega „otsus jõustub ametist vabastamisel“, kui KOKS § 54¹ tingimused tulevikus võivad täituda (sh arvestades lg 2 välistusi ja staažinõuet)?

Jah, volikogu võib teha tingimusliku otsuse hüvituse määramiseks, kuid üksnes juhul, kui otsuse rakendumine on selgelt seotud KOKS § 54¹ tingimuste tegeliku täitumisega, otsus ei too kaasa rahalist kohustust enne nende tingimuste saabumist ning see ei ole vastuolus KOKS § 54¹ lg 2 välistustega (sh isiku uuesti ametisse nimetamine või ebapiisav staaž). Sellisel juhul on otsus õiguspärane ja kooskõlas haldusõiguse põhimõtetega, eeldusel, et see on nõuetekohaselt põhjendatud ja täpselt formuleeritud.

Eelnõu nr 509 õigusliku alusena on märgitud KOKS § 22 lõike 1 punkt 19, Põhja-Sakala valla põhimääruse § 16 lõige 2 ja § 25 lõige 1 ning volikogu eestseisuse 18.09.2025 ettepanek.

KOKS § 22 lõike 1 punkt 19 annab kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse otsustada vallavanema ja palgaliste valitsusliikmete (abivallavanemate) lisatasu, hüvitise, toetuse ja soodustuste maksmise üle, kuid selline otsus peab olema põhjendatud.

Nii KOKS § 22 lõike 2 punkti 19 alusel makstav lisatasu (või hüvitis, toetus, soodustus), kui ka KOKS § 54¹ alusel makstav hüvitus ametist vabastamisel on olemuselt kaalutusotsused ja neid tuleb volikogul alati isikute panust ja saavutusi hinnates ning võttes arvesse eelarvelisi võimalusi eraldi kaaluda ning otsustada.

² Otsuse eelnõu 509 ja selle seletuskiri on avalikustatud Põhja-Sakala valla dokumendiregistris https://atp.amphora.ee/pohjasakal_avv/index.aspx?itm=473875&o=808&u=-1&o2=94568&hdr=hp&tbs=all

Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. HMS § 56 lõikest 2 tulenevalt peab haldusakti põhjenduses märkima haldusakti andmise faktilise ja õigusliku aluse. Riigikohus on rõhutanud haldusakti faktilise ja motivatsiooni omavahelise loogilise sidumise olulisust.³ Lisaks sätestab HMS § 56 lõige 3, et kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Haldusakti põhjendamine kui vorminõue on täidetud juhul, kui haldusorgan kirjeldab elulisi asjaolusid/kaalutlusi, mis otsuse tegemise kasuks rääkisid. Diskretsiooni alusel antud haldusakti puhul tuleb lisaks selgitada kaalutlusi, mis viisid otsuse tegemiseni ning valikudiskretsiooni korral – miks täpselt tehti just selline otsus ja mitte teistsugune.

Antud juhul ei sisalda otsuse eelnõu nr 509 kaalutlusi, milliste ülesannete täitmise või saavutuste eest (maksmise aluseks peavad olema läbipaistvad, selgelt mõõdetavad saavutused või erakorralised tööülesanded) hüvitist makstakse ning millistel kaalutlustel on volikogu pidanud õigustatuks ja põhjendatuks just sellises suuruses hüvitise maksmist. Seepärast ei saa otsuse eelnõu nr 509 olla ilma täiendavate põhjendusteta õiguspärane.

Lõpetuseks märgime, et tulenevalt legaalsuse põhimõttest peaks avaliku võimu teostamine, sh hüvitise maksmine poliitilisele juhtkonnale, toimuma seaduse või selle alusel antud määruse selge volitusnormi alusel. Kui norm ei sisalda selgeid ja piisavalt määratletud tingimusi (nagu seda teeb KOKS § 54¹), ei pruugi üksikotsuste tegemine vastaval juhul olla õiguslikult korrektne. Avalike vahendite kasutamise osas taoliste üksikotsuste tegemine eeldab õiguspärasuse ja isikute võrdse kohtlemise tagamiseks kohaliku omavalitsuse üldmäärust, mis kehtestab läbipaistvad, objektiivsed ja võrdsed kriteeriumid, mis juhtudel tasusid, toetusi, soodustusi ja hüvitisi kohaldatakse. Vastasel juhul võib üksikotsus olla vastuolus õigusselguse ja õiguspärasuse nõuetega ning rikkuda avaliku võimu volitusnormi piire. Selleks, et tagada vastavate üksikotsuste tegemiseks tulevikus selgem õiguslik alus, on Riigikogu menetluses olevas KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõus ([688 SE](#)) nähtud ette KOKS § 49 lõike 4² täpsustus. Sätte järgi võib vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele maksta (lisaks KOKS § 54¹ sätestatule) vaid sellist lisatasu, hüvitist või toetust ning rakendada tema suhtes selliseid soodustusi, mis volikogu on oma kehtestatud korras sätestanud ja otsustanud. Vallavanemale või linnapeale ja valitsuse liikmele võib maksta lisatasu, hüvitist või toetust ning rakendada tema suhtes muid soodustusi tema volituste kestel volikogu kehtestatud määras ja korras.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Gerda Haugas

kohalike omavalitsuste osakonna juhataja

Teadmiseks: Põhja-Sakala Vallavolikogu esimees, aino.viinapuu@pohja-sakala.ee;
Põhja-Sakala Vallavalitsus; Justiits- ja Digiministeerium

Elika Saks, 502 5936, eliko.saks@agri.ee

³ RKHKo [3-3-1-62-02](#), p 12