



Õiguskantsler

Marti Rehemaa  
Saku Vallavalitsus  
Tiit Vahenõmm  
Saku Vallavolikogu  
saku@sakuvald.ee

Teie 20.11.2020 nr 10-2/2511-2

Meie 08.03.2021 nr 7-5/201746/2101517

## Õigus kohale valla lasteaias

Lugupeetud volikogu esimees ja vallavanem

Õiguskantsleri poole pöördus üksikvanem kaebusega, et Saku Vallavalitsus ei andnud tema lapsele taotletud ajaks kohta valla lasteaias. Selle tõttu otsis vanem oma lapsele lapsehoiukohta ning sõlmis valla ja teenuse osutajaga kolmepoolse lepingu.

Leian, et Saku Vallavalitsus on rikkunud koolieelse lasteasutuse seadust, sest vald ei pakkunud avaldajale õigeaegselt kohta munitsipaallasteaias (edaspidi lasteaed). Kuna avaldaja laps hakkas lapsehoiuis käima eelmise aasta novembris ning uue elukorraldusega harjumine võtab aega, siis leian, et uus võimalik kohavahetus enne suvepuhkust pole eeldatavalt lapse parimates huvides. Samal seisukohal on ka lapse vanem, kes teab oma lapse vajadusi kõige paremini. Sellepärast teen Teile ettepaneku täita oma lubadust ning anda lapsele koht munitsipaallasteaias uuel õppeaastal.

Ei ole õiguspärane, et Saku vald tagab lasteaiakohta esmajoones 2–7-aastastele lastele ning jätab 1,5–2-aastastele lastele vaid kohad valla osalusel rahastatavas lapsehoiuis. Seadus sätestab selgelt, et igal 1,5–7-aastasel lapsel on õigus käia lasteaias. 1,5–3-aastasele võib küll pakkuda lapsehoiukohta, ent kui vanem seda kohta vastu ei võta, tuleb lapsele tagada lasteaiakoht. Teen Saku Vallavalitsusele ettepaneku sellist seaduserikkumist edaspidi vältida ja tagada lasteaiakoht kõigile lastele, kellel on selleks seaduse järgi õigus.

Lapsehoiutasu võtmisel pole vald avaldaja õigusi rikkunud, kuna avaldaja, Saku valla ja lapsehoiuteenuse pakkuja sõlmitud lepingust tuleneb ühemõtteliselt, et perel on õigus teenust kasutada kuni viiel päeval nädalas ning vanem on kohustatud teenuse eest tasuma 10 % Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuu töötasu alammäärast. Siiski peab vanem lapsehoiuteenuse kasutamisel kandma rohkem kulusid kui Saku valla lasteaias käivate laste vanemad: lapse toidukulu lasteaias on 1,5 eurot päevas, lapsehoiuis aga 2,25 eurot päevas. Arvestades kujunenud olukorda, teen Saku Vallavalitsusele ettepaneku lapsevanema ja lapsehoiuteenuse osutajaga kokku leppida, kuidas hüvitada avaldajale toidukulu vahe.

Kuna asja lahendades selgus, et Saku Vallavolikogu on lapsehoiuteenuse saamise õigust reguleerides läinud vastuollu seadustega, teen Saku Vallavolikogule ettepaneku viia koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lõikega 1 ning põhiseaduse § 3 lõike 1 ja § 154 lõikega 1 kooskõlla Saku Vallavolikogu 17.08.2017 määruse nr 5 „Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord“

Õiguskantsleri Kantselei

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

§ 31 lõige 1 ning sama määruse § 31 lõike 7 osa, mis on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktiga 5 ning põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Palun ettepanekutele vastata 2. aprilliks 2021. aastal.

### **Õigus kohale koolieelses lasteasutuses**

1. Koolieelse lasteasutuse seaduse ([KELS](#)) § 10 lõige 1 kohustab vallavalitsust looma vanemate soovil kõigile vallas elavatele 1,5–7-aastastele lastele, kelle vähemalt ühe vanema elukoht on vallas, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Seega, kui laps saab 1,5-aastaseks, on vallavalitsus kohustatud andma lapsele lasteaiakoha ja ta ei saa selle kohustuse täitmist ise suvaliselt edasi lükata. Seaduse kohaselt ei õigusta selle kohustuse täitmata jätmist põhjendus, et „meil ei ole munitsipaallasteaias rohkem kohti“. Kui kohti munitipaallasteaias pole, saab neid juurde osta nt eralasteaialt või sõlmida koostööleping teise KOVga Arutleda võib vaid kohustuse täitmise aja üle, ent siingi on kohtud asunud üksmeelselt seisukohale, et perele tuleb koht võimaldada mõistliku aja jooksul ning see aeg on üldjuhul kaks kuud (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 31.05.2018 otsus nr [3-17-449](#), p 9).

2. Avaldaja taotles 03.06.2019 Saku vallalt lasteaiakohta alates 2020/2021. õppeaastast. 01.09.2020 küsis avaldaja vallavalitsuselt lapsehoiutoetuse suuruse kohta, põhjendades, et vald ei ole tema lapsele lasteaias kohta andnud. On selgunud, et Saku Vallavalitsusel ei olnud plaanis avaldaja lapsele 2020/2021. õppeaastaks lasteaias kohta tagada ning seda kohta ei pakutud lapsevanemale ka pärast 01.09.2020 pöördumist. Ka ei ole Saku Vallavalitsus teinud avaldajale ettepanekut asendada lasteaiakoht lapsehoiukohaga. Sellises olukorras pöördus lapsevanem ise valla poole ja taotles lapsehoiu kohatasu hüvitamiseks toetust. Saku Vallavalitsus on öelnud, et sellise taotluse esitamisega nõustus avaldaja vabatahtlikult lasteaiakoha asendamisega lapsehoiukohaga. Ka on avaldaja 02.10.2020 allkirjastanud Saku Vallavalitsuse ja lapsehoiuteenuse pakkuja vahelise lepingu, milles on selgelt kirjas, et lasteaiakoht asendatakse lapsehoiukohaga.

3. KELS § 10 lõige 1 võimaldab tõepoolest vanema nõusolekul asendada 1,5–3-aastase lapse lasteaiakoht lapsehoiukohaga. Siinjuures tuleb aga tähele panna, et seadus ei anna vanemale õigust lasteaiakohta asendada. Üksnes vallavalitsus saab otsustada, kas pakkuda vanemale lasteaiakoha asemel lapsehoiukohta.

4. Vallavalitsusel endal tuleb pöörduda lapsevanema poole ja teha sõnaselge pakkumine lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamiseks. Vanemal on õigus see ettepanek vastu võtta või sellest keelduda. Kui vanem pole asendusega nõus, peab valla- või linnavalitsus pakkuma lapsele siiski lasteaiakohta ning tegema seda mõistliku aja jooksul. Seega ei saa pidada õiguspäraseks, et Saku vald tagab lasteaiakohad esmajoones 2–7-aastastele lastele ning jätab 1,5–2-aastastele kohasoovijatele vaid võimaluse kasutada valla osalusel rahastatavat lapsehoiuteenust. Ka ei ole eespool toodud põhjendustel põhiseaduspärane (kooskõlas PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1) Saku Vallavolikogu 17.08.2017 määruse nr 5 „[Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord](#)“ (edaspidi sotsiaalhoolekandeabi kord) § 31 lõige 1. See säte näeb ette, et Saku valla eelarvest rahastatakse osaliselt 1,5–3-aastase lapse lapsehoiuteenust, kui lapse ja vanema elukoht on rahvastikuregistri andmetel Saku vald, kui vanem on taotlenud lasteaiakohta Saku valla munitsipaallasteasutuses, kuid kui ta koha puudumise tõttu nõustub lapsehoiuteenusega.

5. Kui valla- või linnavalitsus pakub lasteaiakoha asenduseks lapsehoiukohta, peab ta hea halduse tava kohaselt (põhiseaduse § 14) oma pakkumist selgitama. Vanemale tuleb öelda, et kui ta ei ole asendusega nõus, tagab vald lapsele mõistliku aja jooksul (kahe kuu jooksul)

lasteaiakoha. Samuti tuleb vanemale selgitada lasteaia- ja lapsehoiukoha erinevust (nt seda, et lapsehoiu- ja lasteaiateenuse kohta on kehtestatud erinevad nõuded) ja koha kasutamise tingimuste erinevust (kui neid on), sh seda, millised rahalised kohustused ja soodustused ühe või teise kohaga kaasnevad (nt ei lähe tulumaksuarvestuses lapsehoiukohale tehtud kulud koolituskuludena arvesse). Nii talitades kohtleb vald lapsevanemat võrdväärse partnerina ning lapsevanem saab teha teadliku valiku.

6. Kui vanem on taotlenud vallalt või linnalt lasteaiakohta, ent on selle puudumisel sunnitud valima lapsehoiukoha, rikub vald KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust. Seda vaatamata asjaolule, et vanem on ise otsinud lapsehoiuteenuse osutaja ja taotlenud vallalt vastavalt vallas kehtivale korrale selle koha kasutamise eest hüvitist. Tuleb aru saada, et lasteaiakoha puudumisel ei pruugi vanemal palju valikuid olla: tal on vaja viia laps lasteaeda sel ajal, kui ta ise on tööl ja teenib perele elatist. Ka halduskohtusse kaebuse esitamine ei pruugi tagada kohta lasteaias, sh kohtumenetluse ajaks. Samuti ei pruugi vanemal olla piisavalt raha, et tasuda munitsipaallasteaia tasudega võrreldes suuremaid eralasteaia kohatasu ja toiduraha arveid ning hiljem nõuda vallalt kahju hüvitamise sätete alusel nende kulude tasumist.

7. Avaldaja hakkas ise otsima lapsele lapsehoiukohta olukorras, kus oli selge, et vald ei plaani oma kohustust täita. Vanem juhtis ka aegsasti (kaks kuud enne koha kasutamise soovi) vallavalitsuse tähelepanu sellele, et vald ei ole tema lapsele taotletud ajaks kohta taganud. Lapsevanem selgitas vallale, et tal on vaja leida lapsele hoiukoht tingimata alates novembrist ning et ta taotleb vallalt selleks materiaalselt tuge. Vald tegi pakkumise asendada lasteaiakoht lapsehoiukohaga alles sel päeval, kui edastas vanemale allkirjastamiseks lapsehoiuteenuse osutaja, valla ja avaldaja vahel sõlmitava lepingu teksti. Selline pakkumine on välja loetav lepingu punktist 1. Samas on selge, et ilmselt saab pakkumise sisust aru vaid inimene, kes on valdkonnaga kursis. Vallavalitsuse ja avaldaja vahelisest kirjavahetusest ei selgu, et vanemal oli võimalik valida lasteaia- ja lapsehoiukoha vahel. Samuti ei selgu kõnealusel asjast, et vallavalitsus täitis korrektset selgitamiskohustust (vt kirja punkti 5). See tähendab, et vanem ei ole saanud vabalt valida lasteaia- ja lapsehoiukoha vahel. Järelikult ei ole vald KELS § 10 lõike 1 tähenduses lasteaiakohta lapsehoiukohaga asendanud.

### **Tasu lapsehoiuteenuse kasutamise eest**

8. Avaldaja on rahvastikuregistri andmetel üksikvanem. Saku Vallavolikogu on 17.12.2020 võtnud vastu määruse nr 16 „[Koolieelse lasteasutuse ja lapsehoiu kulude vanema kaetava osa määr ja tasumise kord](#)“ (edaspidi kohatasu määrus), mis jõustus 2021. aasta 1. jaanuaril. Kohatasu määruse § 2 lõike 1 kohaselt on kohatasu suurus munitsipaallasteaias ja lapsehoiuis ühe lapse kohta kuus 20% Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu kuu alammäärast. Kui lapse ja mõlema vanema või üksikvanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on lapse lasteasutusse või lapsehoidu võtmise hetkel ja igal järgneval kalendriaastal eelneva aasta 31. detsembri seisuga Saku vald, on ette nähtud kohatasu soodustus. Soodustus seisneb selles, et kohatasu suurus ühes kuus on 10% Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu kuu alammäärast (kohatasu määruse § 2 lg 2). Ka varasema, kuni 31.12.2020 kehtinud Saku Vallavolikogu 20.06.2019 määruse nr 7 „[Koolieelse lasteasutuse ja lapsehoiu kulude vanema kaetava osa määr ja tasumise kord](#)“ § 2 lõige 2 nägi üksikvanematele ette kohatasu soodustuse: kui lapse ja üksikvanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on lapse lasteasutusse või lastehoidu võtmise ajal ja iga järgneva aasta 1. jaanuari seisuga Saku vald, on kohatasu kuus 10% Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu kuu alammäärast.

9. Avaldaja, Saku valla ja lapsehoiuteenuse osutaja vahelisest lepingust selgub ühemõtteliselt, et teenust kasutatakse kuni viiel päeval nädalas (lepingu punkt 3.1.2) ning vanema tasutav osa on

10% Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu kuu alammäärast, kui lapse ja üksikvanema rahvastikujärgne elukoht on lapse lastehoidu võtmise ajal ja iga järgneva aasta 1. jaanuari seisuga Saku vald (lepingu punkt 3.2.2). Sellist tõlgendust toetavad ka lepingu ülejäänud sätted. Nii on lepingus kirjas, et teenuse rahastamisel osalevad vald ja vanem, ning vanem katab tasust osa, mille kehtestab Saku Vallavolikogu määrusega (KELS § 27 lg 4). Vald hüvitab teenuse osutajale vanema kaetavast osast ülejäävast tasust summa, mille maksimummäär kinnitab vallavalitsus (lepingu punkt 2.1). Lepingu järgi esitab teenuse osutaja vanemale arve vaid tema kaetava tasu ja lapse toidukulu kohta (lepingu punkt 4.4, vt ka punkti 5.3.1). Seega ei saa teenuse osutaja küsida vanemalt rohkem, kui on kirjas lepingu punktis 3.2.2. Kirjeldatud regulatsioon vastab Saku Vallavolikogu kohatasu määrusele, samuti sotsiaalhoolekandeabi korra § 31 lõigetele 5 ja 8, mis kehtestavad sõnaselgelt, et lapsevanem maksab lapsehoiuteenuse osutajale kohatasu määrukses nimetatud summa. Seega ei pea avaldaja maksma teenuse eest rohkem kui valla lasteaias käivate laste üksikvanemad. Kui avaldaja on teenuse eest rohkem maksnud, tuleb tal see olukord lahendada koostöös teenuse osutajaga.

10. Kuna lepingu punktis 2.1 on viidatud Saku Vallavalitsuse kehtestatud hüvitise maksimummääradele, juhul tähelepanu asjaolule, et vallavalitsus ei ole hüvitise määra kehtestanud õige aktiga. Sisuliselt on tegu määrusega (üldakt), mitte korraldusega (üksikakt). Ka ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktiga 5 ja PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 sotsiaalhoolekandeabi korra § 31 lg 7, mille järgi kinnitab hüvitise maksimummäär vallavalitsus. Kuna tegemist on inimväärikust (PS § 10) ja valla eelarvet puudutava küsimusega, peaks sotsiaalhoolekandeabi kord (volikogu määruks) kehtestama kriteeriumid, mille alusel vallavalitsus vastava otsuse teeb, või maksimummäär ülem- ja alampiiri.

### **Toidukulude katmine**

11. KELS § 27 lõike 2 järgi katab lasteaias toidukulu lapse vanem. Toidukulu maksumus vanema valitud lapsehoiuis on 2,25 eurot päevas. Saku valla munitsipaallasteaedade söimerühmas on toidukulu 1,50 eurot. Seega maksab avaldaja praegu toiduraha 75 senti rohkem, kui ta maksaks valla lasteaias. Ühes kuus võib toidukulude vahe vanema jaoks olla seega üle 15 euro.

12. Seni kuni lapsele ei ole vanema soovil lasteaiakohta tagatud, pole Saku vald täitnud kohustust, mille kehtestab KELS § 10 lõige 1. Vallal ei ole õigust selle kohustuse täitmisest keelduda. Kohus on asunud selgelt seisukohale, et kui vanem peab kandma lisakulusid, kuna vald ei ole täitnud KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust, peab vald need kulud vanemale hüvitama. Näiteks Tallinna Halduskohtu otsuse nr [3-19-1822](#) alusel mõisteti Rae vallalt vanema kasuks välja 267,20 eurot lapsehoiuis enammakstud kohatasu ja söögiraha hüvitamiseks, kuna vald ei täitnud KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust ja vanem pidi viima lapse lapsehooidu.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise