



Õiguskantsler

Enno Fels
linnapea
Keila Linnavalitsus
klv@keila.ee

Teie 20.11.2012 nr 3.1-1/1691-1
Õiguskantsler 25.04.2013 nr 7-8/130558/1301920;
6-4/121345/1301920

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks koolieelse lasteasutuse teenuse tagamise leping

Lugupeetud Enno Fels

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja lasteaia kohatasu vanema kaetava osa suuruse põhiseaduspärasuse küsimuses. Täpsemalt kahtles avaldaja, kas Keila linn kohtleb võrdselt lasteaia kohatasu määrade osas Keila linna neid elanikke, kelle laps käib linna osalusega eralasteaias, võrreldes nende linna elanikega, kelle laps käib munitsipaallasteaias. Täna Teid, et andsite mulle avalduse lahendamiseks asjakohast teavet.

Analüüsinud mulle menetluses teatavaks saanud asjaolusid kehtiva õiguse valguses, leian, et

lubades Keila Alushariduse OÜ-l küsida neilt vanematelt, kelle lastele on Keila linn taganud lasteaia koha eralasteaias Rukkilill, lasteaia kohatasu võrreldes Keila Linnavolikogu määrusega kehtestatust rohkem ja jättes kõnealused lapsed ilma soodustustest, mida nad saanuks siis, kui nad oleksid saanud käia munitsipaallasteaias, on Keila linn rikkunud seaduslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid.

Kuna avaldusaluses asjas on rikkumine kõrvaldatav, teen Teile tulenevalt õiguskantsleri seaduse § 35¹ lõikest 2 **ettepaneku**

- **lähutada tühiste tingimuste kohaldamise asemel vastavast Keila linna määrusest ning**
- **õiguselguse tagamiseks muuta Keila linna ja Keila Alushariduse OÜ vahel 01.11.2007. a sõlmitud lastehoiu ja alushariduse osutamise lepingut nii, et selles ei sisalduks tühiseid tingimusi.**

Palun Teil mulle **hiljemalt 27.05.2013. a teatada**, kas ja kuidas Te mu ettepanekut täitma asusite.

Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin. Selleks käsitlen esmalt menetluse asjaolusid ja selle käiku (I). Seejärel annan avaldusaluses asjas õigusliku hinnangu (II).

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Keila linn täidab tal koolieelse lasteasutuse seadusest tulenevat kohustust võimaldada eelkooliealistel lastel käia koolieelses lasteasutuses (edaspidi nimetatud ka *lasteaed*) nii munitsipaallasteaedade kui ka osaliselt talle kuuluva eralasteaia Rukkilill kaudu. Kui laps käib Keila linnale kuulavas koolieelses lasteasutuses, tuleneb kohatasu määr Keila Linnavolikogu asjaomasest määrusest. Kui laps käib aga Keila linna 34%-lise osalusega eralasteaias Rukkilill, tuleneb kohatasu määr Keila linna ja eralasteaia Rukkilill pidaja vahelisest lepingust. Võrreldes kõnealuses lepingus kindlaks määratud kohatasu Keila Linnavolikogu määrusega kehtestatud kohatasuga, on vanema kaetava kohatasu määr suurem ning erinevalt määrusest ei näe leping ette soodustusi pere järgmistele lastele või mitmiketele.

2. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul hinnata, kas Keila linn on munitsipaallasteaias ning oma osalusega eralasteaias erinevaid kohatasumääre ja soodustusi kehtestades kohelnud lapsi võrdselt. Seisukoha võtmiseks avaldusaluses asjas küsisin Teilt teavet ja selgitusi. Teie vastusest minu teabe nõudmisele toon välja alljärgneva.

3. Selgitasite, et linna vähemusosalusega eralasteaiast teenuse ostmise otsus tehti lähtudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktist 8 ja koolieelse lasteasutuse seaduse (edaspidi KELS) § 10 lõikest 1. Kuna kohti munitsipaallasteasutustes nappis ning linnal polnud võimalik täiendavat munitsipaallasteasutust asutada, otsis linn muid võimalusi oma kohustust täita. Nii otsustaski linn 2007. a osaleda Keila Alushariduse OÜ-s (Rukkilille lasteaia pidaja erakooliseaduse tähenduses) osanikuna. Vastavalt Keila linna ja Keila Alushariduse OÜ vahel sõlmitud lepingule ostab Keila linn alates lepingu sõlmimisest 01.11.2007. a kuni 01.09.2028. a igal aastal 80 lasteaiakohta eralasteaias Rukkilill. Seejuures lepatakse enne iga õppeaasta algust kokku täiendavate kohtade ostmine ja nende hind.

Keila linn pakub lapsele kohta eralasteaeda Rukkilill kooskõlas Keila Linnavalitsuse 04.09.2008. a määrusega nr 7. Kui lapsevanem ei soovi tema lapsele eraldatud kohta lasteaias, sh eralasteaias Rukkilill, kasutada, võib ta sellest loobuda. Vastaval juhul jääb laps järjekorras samale kohale. Kui vabaneb koht mõnes muus lasteaias, pakub linn seda kohta ootejärjekorra alusel. Seega ei kohusta linn vanemat võtma vastu kohta ka eralasteaias Rukkilill, kus kohatasu on vanema jaoks suurem kui linna munitsipaallasteaias.

Eralasteaia Rukkilille kohatasu osas, mis on 20% palga alammäärast, märkisite, et tasu suurus tuleneb linna ja eralasteaia pidaja vahel sõlmitud lepingust ning tegu pole KELS § 27 lõike 3 alusel kehtestatud vanema kaetava tasu määraga, vaid õppemaksuga erakooliseaduse mõttes. Veel tõite oma vastuses näite, milline oli lapse kohatasu (st lapsevanema makstav osa ja linna makstav osa kokku) 2012. a erinevates lasteaedades: eralasteaias Rukkilill tasus vanem 58 eurot ehk 20% palga alammäärast, millele lisandus linna osa 345 eurot (80 põhikoha osas) või 290 eurot (täiendava 60 koha osas); Keila linna munitsipaallasteasutustes tasus vanem 29 eurot ehk 10% palga alammäärast, millele lisandus linna kanda jääv osa lasteaias Vikerkaar 181 eurot, lasteaias Miki 298 eurot ja lasteais Sipsik 218 eurot.

4. Palusin avaldusaluses asjas seisukohta ka haridus- ja teadusministrilt. Olulisemad ministri seisukohad olid alljärgnevad.

5. KELS § 27 lõikes 4 sätestatud vanema kaetava kohatasu määra diferentseerimise seaduses sätestamise eesmärkide ja põhjuste kohta selgitas minister, et nooremate laste (sõimerühma lapsed) puhul võib olla lastevanemate kaetava osa määr suurem kui vanemate laste (lasteaiarühma lapsed)

puhul. Veel selgitas minister, et rühmade majandamiskulu sõltub laste arvust rühmades. Lähtuvalt KELS § 7 lõigetest 1 ja 1¹ on laste arvud rühmades erinevad, nt sõimerühmas kuni 16 last, aiarühmas aga kuni 24 last. Kuna lapse koha maksumus sõimerühmas on aiarühmast kulukam, võib lastevanemate tasu sõimerühmas olla suurem. KELS § 27 lõikes 4 sätestatud diferentseerimise aluse „muu asjaolu” kohta selgitas minister, et selle mõiste all võib diferentseerida lastevanemate osalust, lähtudes piirkonna eripärast ja perede sotsiaalsest taustast (nt kolme- ja enamalapselised pered, üksikvanemaga pered, madala sissetulekuga pered, riskipered jne). Lisaks erinevatele laste ja perede gruppidele võib vanema kaetava tasu määr erineda kohaliku omavalitsuse peetavates munitsipaallasteaedades, kuna mõnevõrra võivad erineda nii erinevate lasteasutuste majandamiskulud (nt kasutatakse ruumide kütmiseks erinevaid viise, mis mõjutavad kütte hinda jne) kui ka pakutav teenus (nt võib mõnes koolieelses lasteasutuses olla ujula, teises mitte; mõnes koolieelses lasteasutuses võivad tegutseda huviringid, teises mitte).

Keila linna ja eralasteaia Rukkilill pidaja koostöö kohta selgitas minister, et kohalik omavalitsus võib KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust täita nii, et ostab teenust sisse eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt. Kohalik omavalitsus peab sel juhul jälgima, et eralasteasutuses võimaldatav alusharidus on kvaliteetne ja lastevanematele rahaliselt kättesaadav, vanemate kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20% Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast.

II Minu hinnang

6. Asjas on põhiküsimus, kas Keila linn on munitsipaallasteaias ning oma osalusega eralasteaias erinevaid kohatasumääre ja soodustusi kehtestades kohelnud lapsi võrdselt. Sellele küsimusele vastamiseks selgitan kõigepealt, kas ja kuidas on võimalik avalikule võimule pandud ülesande täitmist eraõiguslikule isikule edasi volitada (punktid 7—11) ning seejärel hindan, kas Keila linna ja Keila Alushariduse OÜ vaheline leping sõlmiti kooskõlas seaduse ja põhiseadusega (punktid 12—19).

Haldusülesande täitmiseks volitamine

7. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneb lisaks riigivõimu tegevuse legaalsuse nõudele eeldus, et riigivõim, sh kohalik omavalitsus, täidab oma ülesandeid üldjuhul ise. On ülesandeid, mille üleandmine pole üldse lubatud (nn tuumikülesanded – nt õigusemõistmine, jõu kasutamine). Teisalt, optimeerimaks avaliku haldusi kulutusi oma ülesannete täitmisel ning tegevuse efektiivsuse nõudest tulenevalt, on siiski tavapärane, eriti mitmete avaliku võimu osutatavate teenuste puhul, et ülesande täitmine volitatakse eraõiguslikule isikule.

8. Haldusülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamine võib toimuda haldusaktiga/halduslepinguga või tsiviilõigusliku lepinguga. Neist haldusakti või –lepinguga haldusülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamist reguleerib halduskoostöö seadus (edaspidi HKTS). Selle seaduse § 3 lõike 2 järgi võib kohalik omavalitsus talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud

halduslepinguga.¹ Niisiis on nii haldusakti andmiseks kui halduslepingu sõlmimiseks vaja vastavat volitust seaduses.²

9. Teine võimalus on kasutada haldusülesande füüsilisele või juriidilisele isikule täitmiseks volitamise vahendina tsiviilõiguslikku lepingut.³ Vastaval juhul halduskoostöö seadus ei kohaldu (HKTS § 1 lg 3). Selle lepinguga võib aga haldusülesannet täitmiseks volitada vaid juhul, kui on täidetud HKTS § 3 lõikes 4 sätestatud tingimused:

- seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist;
- lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi;
- kohaliku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ning
- ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

10. Kokkuvõtvalt on lubatav, et avalikule haldusele, sh kohalikele omavalitsusele, pandud haldusülesannet ei täida haldusekandja ise, vaid ta kasutab teenuse tagamiseks füüsilisi või teisi juriidilisi isikuid. Ülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamisel tuleb siiski lähtuda volituse sisust ja valida seadusega lubatav vorm.

11. Eeltoodust saab teha järelduse, et Keila linn oli põhimõtteliselt õigustatud tagama koolieelse lasteasutuse teenust eralasteaia Rukkilill vahendusel. Küsimus on, kas linn valis haldusülesande täitmise edasivolitamiseks õiguspärase tee.

Lastehoiu ja alushariduse osutamise lepingu õiguspärasus⁴

12. Tulenevalt KELS § 10 lõikest 1 loob valla- või linnavalitsus kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Tegu on kohalikele omavalitsustele pandud avaliku ehk haldusülesandega, mille osutamise tingimused on reguleeritud koolieelse lasteasutuse seaduses.

13. Tõden, et koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta HKTS § 3 lõikes 2 nõutud õiguslikku alust, mis võimaldaks koolieelse lasteasutuse teenuse osutamist füüsilisele või teisele juriidilisele isikule haldusakti või halduslepinguga täitmiseks volitada. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et koolieelse lasteasutuse teenuse puhul pole võimalik teenuse eraõigusliku isiku kaudu tagamiseks haldusakti anda ega halduslepingut sõlmida. Selline leping oleks õigusvastane.

14. Haldusülesande tsiviilõigusliku lepinguga täitmiseks volitamine ei nõua küll volitusnormi seaduses, kuid täidetud peavad olema HKTS § 3 lõikes 4 sätestatud tsiviilõigusliku lepingu

¹ Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid (haldusmenetluse seaduse § 95) ning vähemalt üks halduslepingu pool on riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid (haldusmenetluse seaduse § 96 lg 1).

² Halduslepingu sõlmimise lubatavuse rängele volitusnormi nõudele allutamise on põhjendatud asjaoluga, et nii on võimalik üle anda haldusülesandeid, mis eeldavad selle ülesande täitjalt riigivõimu volitusi (nt ettekirjutuse tegemine vm haldusakti andmine). Halduslepingu alusel ülesande täitmiseks saanud eraõiguslik isik muutub ülesande täitmise osas ise haldusorganiks, on seotud legaalsuse põhimõtte ning muude avaliku õiguse normidega. Seetõttu on mõistetav seadusandja eesmärk tagada kontroll halduslepingute sõlmimise lubatavuse küsimuses.

³ Riigikohus on iseloomustanud eraõigusliku isiku tegevuse olemust haldusülesande tsiviilõiguslikul täitmisel alljärgnevalt: „[---] võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.” RKKHK 20.10.2003. a otsus asjas nr 3-3-1-64-03, punkt 12.

⁴ Ma ei hinda avaldusaluses asjas, kas asjaomase lepingu sõlmimisele oleks pidanud eelnema riigihange.

sõlmimise lubatavuse eeldused. Paraku on Keila linna ja Keila Alushariduse OÜ vahel 01.11.2007. a lastehoiu ja alushariduse osutamise lepingu (edaspidi *Leping*) sõlmimisel nimetatud nõude vastu eksitud.

15. Lepingust ja Teie mulle antud vastusest nähtuvalt on Keila linn volitanud eraõiguslikku juriidilist isikut täitma KELS § 10 lõikega 1 kohalikule omavalitsusele pandud haldusülesannet. Haldusülesande täitmiseks volitamisel on pooled omavahelises Lepingus reguleerinud aga avaliku teenuse saaja (lapse/lapsevanema) õigusi ja kohustusi. Nii sätestab Leping punkt 6.7 lapsevanema rahalise kohustuse suuruse teenuse eest tasumisel.

16. Kuna tsiviilõiguslikus lepingus ei või HKTS § 3 lõike 4 järgi reguleerida avaliku teenuse saaja (lapse/lapsevanema) õigusi ja kohustusi, tõdengi, et **Leping on kõnealuses osas sõlmitud vastuolus seadusega**. Järgnevalt võtan seisukoha, millised õiguslikud tagajärjed sellega kaasnevad.

17. Kuigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenev riigivõimu tegevuse legaalsuse nõue on eesmärk ja väärtus omaette, võib Lepingu õigusvastasusega kaasneda ka Lepingu alusel teenust saavate isikute subjektiivsete õiguste rikkumine. Nimelt kui KELS § 10 lõikes 1 sätestatud koolieelse lasteasutuse teenuse muude kulude vanemate kaetava osa määrad on KELS § 27 lõikele 3 tuginedes kehtestanud Keila Linnavolikogu, siis eralasteaias Rukkilill käivate laste vanemate kohustuse suurus tuleneb Lepingust. Määrusega on volikogu kehtestanud vanema kaetava tasu suuruseks 12% palga alammäärast ning mitme samast perest lasteaias käiva lapse ja mitmike vanematele on kehtestatud tasu soodustusi. Lepingus on tasu teenuse eest aga 20% palga alammäärast ning kohustust anda soodustusi mitme lapse lasteaias käimise või mitmike puhul ei ole. Niisiis peavad eralasteaias käivate laste vanemad tasuma teenuse eest rohkem, kui nad oleksid tasunud juhul, kui tasu arvutamisel tuginetaks Keila Linnavolikogu määrusele.

18. Tõsi, eralasteaias käivate laste vanemad ei tasu ka Lepingu kohaselt rohkem, kui on lubatud KELS § 27 lõikega 3 ning linn pole kohustatud tegema tasu osas soodustusi. Silmas tuleb aga pidada, et nähtuvalt KELS § 27 lõigetest 3 ja 4 võib sellise otsuse langetada valla- või linnavolikogu. Lisaks siis, kui linn sooviks teenuse tasu lasteasutustes diferentseerida (näiteks Rukkilille lasteaias kehtestataks tasu 20% palga alammäärast ning kõigis teistes 12% palga alammäärast), peab tasu diferentseerimine tuginema KELS § 27 lõikes 4 sätestatud alustele (lapse vanus, lasteasutuse majandamiskulud või muud asjaolud), olema põhjendatud ja põhjendus kontrollitav. Pelgalt põhjus, et ühele lapsele on tagatud lasteaiakoht munitsipaallasteaias, teisele aga eralasteaias, laste erinevat kohtlemist põhiseaduse § 12 lõike 1 esimeses lause mõttes ei õigusta. Samuti ei õigusta erinevat kohtlemist asjaolu, et lapsevanem pole kohustatud oma lapsele eralasteaeda Rukkilill pakutavat kohta vastu võtma. Määrav on, et KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmisel kohtleb linn lapsevanemaid erinevalt sõltuvalt lasteaiariidilisest vormist, mitte aga sisulisest ja seadusega lubatud põhjustest.

19. Arvestades eespool väljendatud seisukohta, et Keila linnal puudus volitus sõlmida halduslepingut ning eralasteaia Rukkilill kaudu koolieelse lasteasutuse teenuse kasutajate rahalise kohustuse suurus peab tulenema KELS § 27 lõigete 3 ja 4 alusel kehtestatud volikogu määrusest, **leian, et Leping on osas, milles reguleeritakse lasteaiakoha tasu, tühine**. See tähendab, et kuna kehtib Keila Linnavolikogu määrus, tuleb selle akti alusel arvutada ka eralasteaias Rukkilill käivate laste vanemate makstavat teenustasu. Selliselt on tagatud ka laste võrdne kohtlemine, sh osas, mis puudutab soodustuste andmist mitmikele ja pere järgmistele lastele.

20. Selgitan veel, et kui volikogu peaks soovima tasu vastavalt KELS § 27 lõikele 4 diferentseerida, peab otsus tuginema seaduses lubatud alustele ja olema põhjendatud. Nagu öeldud, siis pelk põhjus, et lapsele on tagatud koht eralasteaias, erinevat kohtlemist ei õigusta.

21. Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et lubades Keila Alushariduse OÜ-l küsida neilt vanematelt, kelle lastele on Keila linn taganud lasteaia kohad eralasteaias Rukkilill, lasteaia kohatasu võrreldes Keila Linnavolikogu määrusega kehtestatust rohkem ja jättes kõnealused lapsed ilma soodustustest, mida nad saanuks siis, kui nad oleksid saanud käia munitsipaallasteaias, on Keila linn rikkunud seaduslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid. Ühtlasi olen seisukohal, et Keila linna ja eralasteaia Rukkilill pidaja vahel sõlmitud Leping on osaliselt tühine. Kuna tühiste Lepingu tingimuste järgimine võib kaasa tuua teenuse kasutajate õiguste rikkumise, teengi Teile ühelt poolt ettepaneku lähtuda tühiste tingimuste kohaldamise asemel Keila linna asjaomastest määrustest. Teiselt poolt teen aga Teile õigusselguse tagamiseks ettepaneku muuta Keila linna ja Keila Alushariduse OÜ vahel 01.11.2007. a sõlmitud lastehoiu ja alushariduse osutamise lepingut nii, et selles ei sisalduks tühiseid tingimusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes