



Õiguskantsler

Andres Laisk
vallavanem
Saue vald
info@sauevald.ee

Teie 26.03.2013 nr 14-1/1303-1
nr 7-8/130559/1301922;
Õiguskantsler 25.04.2013 6-4/130349/1301922

Seisukoht lasteaia kohatasu määrad

Lugupeetud Andres Laisk

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja palvega kontrollida, kas üldise võrdsuspõhiõigusega on kooskõlas olukord, kus valla tagatava koolieelse lasteasutuse teenuse saajad peavad maksuma teenuse eest erinevat tasu sõltuvalt sellest, kas vald on taganud teenuse Saue vallale või linnale kuuluvas munitsipaallasteaias.

Arvestades menetluse asjaolusid, Teie vastust minu teabe nõudmisele ning asjakohaseid õigusakte, leian, et **Saue vald rikkus seaduslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid, kui lubas Saue linnal küsida neilt vanematelt, kelle lastele oli Saue vald taganud lasteaia koha Saue linnale kuuluvas munitsipaallasteaias Midrimaa, lasteaia kohatasu võrreldes Saue Vallavolikogu määrusega kehtestatust rohkem.**

Kuna Saue Vallavolikogu võttis 28.03.2013. a vastu otsuse nr 21 „Saue linna lasteaia „Midrimaa” kohatasu osaline kompenseerimine”, leian, et Saue vald on sellega ise asunud õigusvastast olukorda kõrvaldama. **Tunnustan Saue valda kiire ja tulemusliku õigusvastase olukorra kõrvaldamise eest.**

Märgin seoses Saue Vallavolikogu otsusega kompenseerida lastevanematele enammakstud tasu tagasiulatavalt alates 01.01.2013. a, et kõrgema tasu nõudmisega rikuti kõigi nende lastevanemate õigusi, kelle laps käis koostöölepingu alusel lasteaias Midrimaa ning kes pidid kõrgemat tasu maksuma. Seetõttu on kõigil neil ka õigus kompensatsioonile ja seda sõltumata asjaolust, kas lapsevanem on enammakstud tasu tagasiulatava kompenseerimise hetke seisuga Saue valla elanikuna Rahvastikuregistris registreeritud.

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. Avaldaja selgitas, et kuigi ta on Saue valla elanik, käivad tema lapsed Saue linna lasteaias Midrimaa tulenevalt Saue valla ja Saue linna vahel sõlmitud koostöölepingust. Saue Linnavolikogu võttis 22.11.2012. a vastu määruse nr 58 (jõustus 01.01.2013. a), millega tõstis vanema makstavat lasteaia kohatasu määra 20%-ni Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast, kuid oma linna elanikele kehtestati kohatasu soodustusi. Kuna avaldaja pere pole Saue linna elanik, ei saanud pere neid soodustusi kasutada. Saue vald olevat avaldajale selgitanud, et avaldaja ei saa ka maksta kohatasu kooskõlas Saue vallas kehtestatud kohatasu määraga, mis on 10% palga alammäärast, ning kasutada kehtestatud soodustusi, sest lapsed käivad Saue linnale kuuluvas lasteaias. Avaldaja leidis, et koostöölepingu alusel Saue linna lasteaias Midrimaa käivate laste vanemaid koheldakse võrreldes Saue valla lasteasutustes käivate laste vanematega ebavõrdselt, kuna nad peavad maksma kohatasu rohkem.

2. Küsisin Teie käest asjakohaseid selgitusi. Selgitasite, et koostööleping nr 2-9.1/13/2-05 sõlmiti Saue Linnavalitsuse ja Saue Vallavalitsuse vahel 20.01.2005. a. Lepingu järgi kindlustab Saue Linnavalitsus Saue valla lastele 25 lasteaiakohta Saue linnas asuvas lasteaias Midrimaa. Leping aitab Saue vallal täita talle koolieelse lasteasutuse seaduse (edaspidi nimetatud KELS) § 10 lõikes 1 pandud kohustust tagada koolieelse lasteasutuse teenus 1,5 kuni 7-aastastele lastele. Oma vastuses andsite teada, et tagamaks lastevanemate võrdset kohtlemist ning vältimaks elukohaandmete vormilist muutmist, pidas vald vajalikuks leida kohatasu erinevuse probleemile lahendus. Selgitasite, et esmalt pöördus vald 06.02.2013. a Saue Linnavalitsuse poole ettepanekuga muuta Saue Linnavolikogu 22.11.2012 määrust nr 58 selliselt, et see jõustuks järgmisest õppeaastast, st alates 01.09.2013. Nii talitades oleks jäänud Saue vallale rohkem aega küsimust arutada ja leida probleemile parim lahendus. Kuna Saue linn keeldus tehtud ettepanekust, pakkus vallavalitsus erineva tasu probleemi lahendused välja Saue Vallavolikogule esitatud otsuse eelnõus, mille volikogu ka 28.03.2013. a istungil vastu võttis.

Saue Vallavolikogu 28.03.2013. a otsuse nr 21 „Saue linna lasteaia „Midrimaa” kohatasu osaline kompenseerimine” järgi kompenseerib vald Saue linnale nende lastevanemate eest, kelle laps käib Midrimaa lasteaias ja kelle laps on 31. detsembri seisuga Saue valla elanik, kohatasu määras, mille võrra on Saue linnas vanematele kehtestatud kohatasu määr kõrgem Saue valla munitsipaallasteaiale kehtestatud kohatasust. Saue Vallavolikogu otsustas kompenseerida kõrgema kohatasu vahe ka neile lastevanematele, kes on juba maksnud kõrgemat tasu alates 01.01.2013. a.¹

II Õiguskantsleri seisukoht

3. Asjas on põhiküsimus, kas seaduslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega oli kooskõlas 01.01.2013. a tekkinud olukord, kus koostöölepingu alusel Saue linna lasteaias Midrimaa käivate Saue valla laste vanemad pidi maksma lasteaia koha eest Saue linna õigusakti alusel rohkem, kui seda pidid tegema Saue valla lasteaias käivate laste vanemad.

¹ Saue Vallavolikogu 25.02.2010. a määruse nr 6 „Lapsevanema osalustasu määra kehtestamine Saue valla koolieelsetes munitsipaallasteasutustes” § 2 järgi on osalustasu määr ühe lapse kohta summa, mis moodustab 10% palga alammäärast kuus ning ühest perekonnast kahe ja enama üheaegselt lasteasutuses käiva lapse kohta esimese lapse puhul 10%, teise ja järgmiste laste puhul 5% palga alammäärast kuus ühe lapse kohta. Saue Linnavolikogu 22.11.2012. a määruse nr 58 „Koolieelses lasteasutuses vanemate poolt kaetava osa määr ja tasumine“ § 2 lõike 1 järgi on vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta kuus 20% Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu alammäärast. Tasu soodustusi on määruse § 4 lõike 1 järgi võimalik saada juhul, kui lapse mõlema vanema elukoht või üksikvanema, hooldaja või eestkostja elukoht on rahvastikuregistri andmetel Saue linn.

4. 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. Muu hulgas sätestab KELS § 27 lõige 3, et lasteasutuse muude kulude (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud) katmine toimub valla- või linnaeelarve vahenditest ning valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt vanemate poolt. Vanemate kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast. Sama sätte lõike 4 järgi kehtestab valla- või linnavolikogu muude kulude vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest. Eeltoodust saab järeldada, et iseenesest pole keelatud kehtestada ühe kohaliku omavalitsusüksuse piires erinevaid lasteaia kohatasu määrasid, kuid tasude erinevus peab tuginema mõnele seaduses toodud alusele ning olema igal konkreetsel juhul põhjendatud ja see põhjendus peab olema kontrollitav.

5. Koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta, kuidas täpselt peab kohalik omavalitsus kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele koolieelses lasteasutuses käimise võimaluse looma.

6. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneb lisaks riigivõimu tegevuse legaalsuse nõudele eeldus, et riigivõim, sh kohalik omavalitsus, täidab oma ülesandeid üldjuhul ise. Niisiis on kohalikul omavalitsusel alati võimalus teenust ise osutada. Teisalt on siiski tavapärane, eriti mitmete avaliku võimu osutatavate teenuste puhul, et ülesande täitmine volitatakse füüsilisele või teisele juriidilisele isikule, sh teisele kohalikule omavalitsusüksusele.

7. Sõltumata konkreetse lepingu pealkirjast toimub haldusülesande täitmiseks volitamine haldusaktiga/halduslepinguga või tsiviilõigusliku lepinguga.

8. 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.² Seega on nii haldusakti andmiseks kui halduslepingu sõlmimiseks vaja vastavat volitust seaduses. 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 teise isiku kaudu tagamiseks haldusakti anda ega halduslepingut sõlmida. Selline õigusakt oleks õigusvastane.

9. Teine võimalus on kasutada haldusülesande füüsilisele või juriidilisele isikule täitmiseks volitamise vahendina tsiviilõiguslikku lepingut. 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;
- kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ning

² 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).

- ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

10. Ehkki käesoleva menetluse raames ma ei hinda Saue valla ja linna vahel 20.01.2005. a sõlmitud koostöölepingu nr 2-9.1/13/2-05 õiguslikku olemust, tõden, et tegu saaks olla vaid tsiviilõigusliku lepinguga, kuna haldusleping oleks volitusnormi puudumise tõttu õigusvastane.

11. Nagu selgitasin, ei tohi tsiviilõiguslikus haldusülesande täitmiseks volitamise lepingus reguleerida teenuse kasutaja õigusi ja kohustusi, kohalik omavalitsus ei saa vabaneda talle pandud kohustusest ning ülesande täitmisel ei tohi kasutada täidesaatva riigivõimu volitusi. Eeltoodust tuleneb, et kuigi Saue valla ja linna vahel sõlmitud koostöölepingu kohaselt saab teatud hulk Saue valla elanikke lasteaia teenust Saue linna lasteaias, siis lapse/lapsevanema suhtes jääb seaduses toodud tingimustele vastava teenuse tagajaks endiselt Saue vald. Saue linn on vaid teenuse otsene ja vahetu osutaja (ülesande täideviija). Seega ei vabane vald lepingu sõlmimisega teenuse tagamise kohustusest oma valla lapsevanema ees.

12. Olles pärast koostöölepingu sõlmimist endiselt KELS § 10 lõikes 1 sätestatud teenuse tagaja, saab ainult vald kehtestada KELS § 27 lõike 3 alusel Midrimaa lasteaias käiva lapse vanema tasutava koha tasu määra. Tasu ei saa kokku leppida Saue valla ja linna vahelises lepingus (koostöölepingus). Selline kokkulepe oleks HKTS § 3 lõike 4 järgi tühine, sest reguleeriks teenust saama õigustatud isikute õigusi ja kohustusi. Tasu ei saa ühepoolset KELS § 27 lõike 3 alusel kehtestada Saue linn, sest linn ei ole kohustatud osutama KELS § 10 lõike 1 järgi teenust valla elanikule (vanemal pole subjektiivset nõudeõigust). Samuti pole tegu teenuse osutamisega KELS § 15 lõigete 2 ja 3 alusel (st lapsevanem pöördub „võõra” omavalitsuse poole sooviga teenust saada, ehkki nõudeõigust teenusele vanemal pole). Tasu kehtestamise õigust ei saa vald linnale üle anda ka koostöölepinguga, sest tsiviilõigusliku lepinguga pole võimuvolituste (tasu ühepoolne määramine) üleandmine lubatud. Järelikult tuli Midrimaa lasteaias käivate Saue valla laste vanemate kohatasu suurus määrata kindlaks Saue valla vastavast õigusaktist lähtuvalt.

13. Eeltoodud seisukohta ja Teie vastust teabe nõudmisele arvestades saab selgeks, et Saue linna lasteaias käivate Saue valla laste vanemate ja teiste Saue valla lasteaedades käivate laste vanemate erinev kohtlemine tekkis seetõttu, et vallale polnud selge, kumma omavalitsuse õigusakti järgi tuleks koostöölepingu alusel Midrimaa lasteaias käivate valla laste vanematele koha tasu suurust arvestada. Seega polnud lastevanemate erineval kohtlemisel mingit mõistlikku ja asjakohast põhjust, mis võiks erinevat kohtlemist õigustada. Järelikult oli erinev kohtlemine lubamatu.

14. Kõige öeldu põhjal leiangi, et seaduslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega ei olnud kooskõlas 01.01.2013. a tekkinud olukord, kus koostöölepingu alusel Saue linna lasteaias Midrimaa käivate Saue valla laste vanemad pidid maksma lasteaia koha eest Saue linna õigusakti alusel ning seda rohkem, kui Saue valla lasteaias käivate laste vanemad.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes