



# KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohus</b>	Tallinna Halduskohus
<b>Kohtunik</b>	Kadri Sullin
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	4. oktoober 2022. a, Tallinn
<b>Haldusasja number</b>	3-22-621
<b>Haldusasi</b>	Kaebaja I ja Kaebaja II kaebus Rae valla vastu: <ul style="list-style-type: none"><li>- lapsele lasteaiakoha andmiseks kohustamiseks;</li><li>- Rae valla 10.03.2022 kirja nr 10-1.1/10856-8 tühistamiseks kohatasude muutmise keeldumise osas ja Rae valla kohustamiseks laste kohatusid muutma;</li><li>- varalise kahju hüvitamiseks</li></ul>
<b>Menetlusosalised</b>	Kaebaja I Kaebaja II Vastustaja – Rae vald, volitatud esindaja Helle Semmel Kaasatud haldusorgan – Haridus- ja Teadusministeerium, volitatud esindajad Kristel Möller ja Elen Ruus
<b>Asja läbivaatamise vorm</b>	Kirjalik menetlus
<b>RESOLUTSIOON</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Lõpetada haldusasja menetlus lapsele lasteaiakoha andmiseks kohustamise nõudes ajavahemikul 26.05.2021-15.08.2022.</li><li>2. Rahuldada kohatasude muutmise seotud nõuded. Tühistada Rae valla 10.03.2022 kiri nr 10-1.1/10856-8 kohatasude muutmise keeldumise osas ning kohustada vastustajat muutma kaebajate laste kohatusid nii, et kaebajate esimese lapse eest tuleb tasuda 100% kehtestatud kohatasu määrast ja teise lapse eest 50% kehtestatud kohatasu määrast.</li><li>3. <u>Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata</u> Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määruse nr 4 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 5 lg 1.<sup>1</sup></li><li>4. Rahuldada kahju hüvitamise nõue osaliselt ja mõista vastustajalt kaebajate kasuks solidaarselt välja 536,9 eurot.</li></ol>

<sup>1</sup> Kättesaadav kohtuotsuse kuulutamise aja seisuga: <https://www.riigiteataja.ee/akt/408012021002>

**5. Mõista vastustajalt kaebajate kasuks solidaarselt välja menetluskulu 18,5 eurot. Jätta menetlusosaliste muud menetluskulud nende endi kanda.**

**6. Edastada käesolev otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.**

### **Edasikaebamise kord**

Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates.

## **ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

**1.** Kaebajad esitaid oma lapsele Rae valla lasteaiakoha saamiseks taotluse 02.12.2019 sooviga saada lasteaiakoht alates 26.05.2021 (esimese eelistusena Uuesalu Lasteaed, teise eelistusena Järveküla Lasteaed). Lapse järjekorda lisamiseks kasutati Rae valla haridusteenuste haldamise süsteemi. Kaebajad pöördusid seoses lasteaiakohaga Rae valla poole ka 25.05.2021.

**2.** Kaebaja 1 pöördus 09.02.2022 Rae valla poole lapsehoiuteenuse asendamiseks teeninduspiirkonna lasteasutusega vastavalt koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS) § 10 lõikele 1. Kuna vald ei olnud taganud lapsele lasteaiakohta ja alates 13.08.2021 kasutas lapse eralastehoiteenust, taotles kaebaja kahju hüvitamist teenuse eest, mida laps oleks saanud, kui oleks käinud munitsipaallasteaias (täiendav tasu muusika- ja liikumistundide eest, täiendavad söögikulud). Samuti taotles kaebaja tema laste kohatasude muutmist.

Rae vald vastas 10.03.2022 kirjas (dtl 7-8), et vald täidab KELS § 10 lg 1 kohustust Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määruse nr 4 „Laste koolieelses lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ alusel. Määruse kohaselt on lasteasutusse koha saamise aluseks teeninduspiirkonna kohataotluse järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas. Lasteasutuste rühmade komplekteerimine uueks õppeaastaks algab 1. aprillil. Vaba koha olemasolul võetakse lapsi lasteasutusse kogu õppeaasta kestel vastavalt piirkonna vanuserühma järjekorrale. Lasteasutuses koha saamise võimalusest saab vanem teate e-keskkonnalt ARNO või lasteasutuse direktorilt. Küsimustele kohatasu, toidukulu ja huviringide eest tasumisega seonduvas on vald põhjalikud vastused ja selgitused andnud kirjades 07.12.2021 [tegelik kuupäev digiallkirjas 08.12.2021 – kohus] nr 10-1.1/10856-4 ja 11.01.2022 nr 10-1.1/10856-6.

Rae vald selgitas 08.12.2021 kirjas 10-1.1/10856-4 (dtl 18), et munitsipaallasteaia kohatasu 80 eurot on kehtestatud Rae Vallavolikogu 17.09.2019 määrusega nr 42 „Rae valla koolieelses lasteasutuses lapsevanema poolt kaetava osa määra kehtestamine ja maksmise kord“. Kui ühest perest käib kaks või enam last lasteasutuses või mõnes Rae Vallavalitsusega lepingu sõlminud eralasteaias või -lastehoius, siis on pere teise lapse kohatasu suurus 50% käesoleva määruse §-s 2 nimetatud määrast. Üks laps [noorem – kohus] käib alates 13.08.2021 lastehoius ning lastehoiu, lapsevanema ja valla vahel sõlmitud lepingu kohaselt tasub lapsevanem kohatasu 80 eurot ja katab toidukulu. Seetõttu on [vanema lapse – kohus] kohatasu 40 eurot. Lasteaia toidukulu päevamaksumuse otsustab hoolekogu ja katab vanem. Seega ei ole see kohaliku omavalitsuse kohustus, vaid lapsevanemad, kes on hoolekogus, on otsustanud ja olnud nõus toidukulu tasumisega.

Rae vald kordas 11.01.2022 kirjas nr 10-1.1/10856-6 (dtl 20), eelnevaid selgitusi kohatasu ja toidukulu kohta. Täiendavalt selgitas vald, et kuna hoius käivad kuni 4 aastased lapsed, on muusika- ja liikumistegevusi võimalus lõimida ja integreerida õpetaja poolt päeva tegevustesse. Tasu huvitegevuse eest ei kuulu kohatasu hulka, vaid on ainult lapsevanema soovil eraldi tasutav lisatasu. Ka munitsipaallasteaadedes on tasulised huviringid, sh muusikaringid, mille eest lapsevanemad samuti vabatahtlikult maksvad.

**3. Kaebajad esitasid 14.03.2022 Tallinna Halduskohtule Rae valla vastu kaebuse, mille lõplikud nõuded on järgnevad:**

- lapsele lasteaiakoha andmiseks kohustamine;
- Rae valla 10.03.2022 kirja nr 10-1.1/10856-8 tühistamine kohatasude muutmisest keeldumise osas ja Rae valla kohustamine laste kohatasusid muutma;
- varalise kahju hüvitamine summas 580,5 eurot.

Kahjunõue ajavahemikul august 2021 kuni juuni 2022 (k.a) koosneb järgnevatest komponentidest:

- muusika- ja liikumistundide lisatasu kokku 238 eurot;
- toiduraha lisakulu kokku 166,5 eurot;
- saamata jäänud tulumaksutagastus kokku 176 eurot.

**4. Kaebuse põhjendused:**

1. Vald keeldus lapsele lasteaiakohta võimaldamast. Kaebajate lapse suhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet, kuna laps vastab KELS § 10 lg 1 tingimustele, kuid lasteaiakohta vald ei pakkunud. KELS § 10 lg 1 on valla KELS § 15 lg 4 alusel antud valla määruses seatud koha saamise tingimuste suhtes ülimuslik, kuulub kohaldamisele seaduse säte, mis kohustab kohalikku omavalitsust vastavalt käituma ning ei anna alternatiive.
2. Kuni lapsele ei ole tagatud vanema soovil lasteaiakohta munitsipaallasteaias, pole vald täitnud seadusest tulenevat kohustust ja vald on kohustatud lapsevanemale hüvitama enammakstud kulud.
  - 2.1. Vald ei ole viinud läbi nõuetekohast haldusmenetlust, vaid on vastanud taotlusele kirjaga, milles pole käsitletud kõiki kaebaja taotluses märgitud asjaolusid. Vallal tulnuks välja selgitada, kas vanem on nõus lasteaiakoha asendamisega lapsehoiukohaga, selgitada, millised on erinevused lasteaias ja lapsehoiukoha vahel, millised rahalised kohustused kaasnevad ühel või teisel juhul ning kui suur on valla osalus, kui vald ei suuda tagada lapsele kohta munitsipaallasteaias. Taotluse menetluse tulemusena tulnuks Rae Vallavalitsusel anda selle kohta haldusakt.
  - 2.2. Lastehoidudel ei ole kohustust pakkuda lastele haridust või isegi liikumistunde. Erahoidude pidajad pakuvad enamasti lastele lisatasu eest nii muusika-, kunsti- kui liikumistunde, aga kõik need lisakulud peab kinni maksma lapsevanem ajal, mil valla lasteaias sisalduvad need tegevused kohatasu hinnas. Kaebaja lapse muusika- ja liikumistunnid toimusid teisipäeviti ja neljapäeviti kell 9.30-10.30. Seega on lastehoius käival lapsel arenemisvõimalused piiratud ja olukord pole võrdne nende lastega kes käivad munitsipaallasteaias. Kui kohalik omavalitsus ei taga seaduse kohaselt lapsele kohta koolieelses lasteasutuses, piirab ta omavoliliselt ja ülemäära lapse õigust alusharidusele.
3. Kaebajate laste kohatasude muutmisest keeldumisega paneb vald lapsevanema ebasoodsasse olukorda. Munitsipaallasteaias käiva lapse kohatasult on vanemal võimalik saada tulumaksutagastust, lastehoiuteenuse eest mitte. Keeldumise tõttu kaotasid kaebajad iga kuu tulumaksutagastuse 40 eurot. Lapsehoiuteenuse avalduse allkirjastamisel ei olnud kaebaja sellest teadlik, et tänu sellele ta kaotab aasta lõikes tulumaksutagastusest. Rae vald ei ole andnud ühtegi sisulist põhjendust, miks nad ei ole nõus kohatasusid muutma.

**5. Vastustaja põhjendused:**

1. Laste munitsipaallasteaedadesse vastuvõtmine Rae vallas toimub KELS § 15 lõike 4 alusel kehtestatud Rae Vallavalitsus 20.02.2018 määrusega nr 4 „Laste koolieelses lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“. Lasteasutusse koha saamise aluseks on teeninduspiirkonna kohataotluse järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas. Lasteasutuste rühmade komplekteerimine uueks õppeaastaks algab 1. aprillil. Vaba koha olemasolul võetakse lapsi lasteasutusse kogu õppeaasta kestel vastavalt piirkonna vanuserühma järjekorrale. Kohasaamine lasteaias sõltub olulisel määral järjekorras eespoole olevate lapsevanemate vastustest, kas pakutud lasteaiakoht võetakse vastu või ei. Seejärel selgub, kas on võimalik kohapakkumisega järjekorras jõuda ka järgmiste lasteni, sh kaebajate lapseni. Vastustaja ei ole keeldunud kaebajate lapsele lasteaiakoha andmisest,

vaid lasteaiakoht eraldatakse ja tagatakse kaebajate lapsele järjekorra alusel. Paraku ei ole võimalik tagada lasteaiakohta, mida reaalsuses ei eksisteeri. Vastustaja on teinud kõik endast sõltuva, et lasteaiakohti juurde luua.

2. Kaebajad on tasunud lapsehoiuteenuse kohatasu samas määras, nagu munitsipaallasteaias. Lapsehoiuteenuse rahastamise leping sõlmitakse e-keskkonnas ARNO, kus lapsevanemal oli võimalik lepinguga enne allkirjastamist tutvuda. Lapsevanemaga eraldi lepingu sõlmimisega seonduvas vald suhelnud ei ole.
3. Kaebajate esitatud lapsehoiuteenuse pakkuja arvetest nähtub, et muusikaringi ja võimlemise tasu on lisatasu, mis ei kuulu kohatasu hulka. Lastehoius on võimalik muusika- ja liikumistegevusi lõimida ja integreerida õpetaja poolt päeva tegevustesse. Koolieelses lasteasutuses ei pea olema loodud eraldi muusikaõpetaja ja liikumisõpetaja ametikohti ega toimuma eraldi muusika- ja liikumistunde. Vastavaid tegevusi võib läbi viia rühmaõpetaja. Tasu huvitegevuse eest ei kuulu kohatasu hulka, vaid on ainult lapsevanema soovil eraldi tasutav lisatasu. Ka munitsipaallasteaedades on tasulised huviringid, sh muusikaringid, mille eest lapsevanemad samuti vabatahtlikult maksavad.
4. Toidukulu maksumuse kehtestamine ei ole kohaliku omavalitsuse kohustus ja kohalik omavalitsus selle eest ei vastuta. Ka kaebaja, vastustaja ja lapsehoiuteenuse osutaja vahel sõlmitud lepingu punkti 3.1.6 kohaselt on toidukulu katmine lapsevanema kohustuseks.
5. Kohatasu vähendamine puudutab munitsipaallasteaias käiva lapse kohatasu. Rae Vallavolikogu 17.09.2019 määrus nr 42 „Rae valla koolieelses lasteasutuses lapsevanema poolt kaetava osa määra kehtestamine ja maksmise kord“ kehtib Rae valla koolieelses lasteasutuses käivate laste kohta. Soodustuse saamiseks arvestatakse küll vallavalitsusega lepingu sõlminud eralasteasutuses käiva lapsega, kuid kohatasu soodustust kohaldatakse Rae valla lasteaias käiva lapse kohatasule.

## **KOHTU PÕHJENDUSED**

**6.** Kohus lahendab esmalt kohustamisnõude (I), seejärel kohatasude nõude (II), kahju hüvitamise nõude (III) ning seejärel otsustab muud vajalikud küsimused (IV).

### **I**

**7.** Vastustaja pakkus kaebajatele lasteaiakohta alates 15.08.2022 teeninduspiirkonna lasteaias (dtl 115). Kaebaja kinnitas eelistungil, et ei soovi seda kohta vastustaja pakutud ajal vastu võtta (istungil 11:09:32). Eeltoodust tulenevalt on vastustaja kaebuses nõutava toiminguga teinud (HKMS § 152 lg 1 p 4) ning kohus saab selles osas menetluse lõpetada. Menetluse lõpetamisel selles nõudes ei saa kaebaja sama nõudega samal alusel uuesti kohtusse pöörduda.

Kohus seletab ka, et eeltoodu ei tähenda, et kaebajad on alaliselt loobunud oma lapsele teeninduspiirkonna lasteaeda koha saamise õigusest. Kaebajatel on õigus jääda n.ö järjekorda, oodata lasteaiakoha pakkumist mõnda muude lasteaeda või mõne uue lasteaia avamist. Ka võivad kaebajad esitada uue taotluse pakutud lasteaeda koha saamiseks. Koht tuleb anda mõistliku aja jooksul, mida tähendab korduva kohtupraktika kohaselt maksimaalselt kaht kuud. Vajaduse korral tuleb koht teeninduspiirkonna lasteaeda tagada kiiremini.

Küll aga tähendab eeltoodu, et alates koha pakkumisest puudub vastustaja õigusvastane viivitus kaebajatele lasteaiakoha pakkumisel ning sellega seoses ei saa esitada ka kahjunõuet toiduraha ja tundide osas.

### **II**

8. Rae Vallavolikogu 17.09.2019 määruse nr 42<sup>2</sup> „Rae valla koolieelses lasteasutuses lapsevanema poolt kaetava osa määra kehtestamine ja maksmise kord“ § 2 kohaselt on Rae valla koolieelses lasteasutuses kohatasu suurus 80 eurot lapse kohta ühes kuus. Kui ühest perest käib Rae valla lasteasutuses või mõnes Rae Vallavalitsusega lepingu sõlminud eralasteaias või -hoius kaks või enam last, on pere teise lapse kohatasu suurus 50% määrusega kehtestatud määrast (s.o 40 eurot; § 3 lg 1). KELS § 10 lg 1 ja § 27 lg 3 ja 4 kohaselt peab lapsehoiuteenuse rahastamine lapsevanema panuse osas korraldatud olema sarnaselt munitsipaallasteaia rahastamisega. Kohtule ei nähtu, et määrus eristaks kohatasu soodustuse saamise võimalusi selle alusel, milline laps millises lasteasutuses käib. Ka ei nõua määrus, et mõlemad lapsed peavad käima kas Rae valla või eralasteasutuses. Seega peab määruse kohaselt olema esimese lasteasutuses käima hakanud lapse kohatasu 100% ja teise lasteasutuses käima hakanud lapse kohatasu 50% kehtestatud kohatasumäärast olenemata sellest, millises lasteasutuses kumbki laps käib, sj rakendub kohatasusoodustus määruse kohaselt automaatselt (§ 3 lg 3).

Kohus ei nõustu vastustajaga, et määrus nr 42 kohaldub ainult laste osas, kes käivad Rae vallale kuulavas munitsipaallasteaias. Selle tõlgendusega on vastuolus sama määruse § 3 lg 1, mis mainib sõnaselgelt ka Rae Vallavalitsusega lepingu sõlminud eralasteaedu või -lastehoide. Mistahes vastupidist järeldust ei saa teha ka määruse pealkirjast, kuivõrd õigusakti pealkirjal ei ole regulatiivset toimet. Kohus märgib, et analoogia korras ei saaks jõuda tõlgendades järeldusele, et Rae valla kaevetööde eeskiri, jäätmehoolduseeskiri või heakorraeskiri reguleeriks üksnes Rae valla omandis olevaid kinnistuid (munitsipaalomandit), mitte Rae valla territooriumit.

Vastustaja keeldumine rikub kaebajate õiguseid. Kaebajate laste kohatasude jaotus avaldab kaebajatele mõju võimaliku tulumaksutagastuse osas. TuMS § 26 lg 1 ja 2 on lapsevanemal õigus tulust muu hulgas maha arvata lapse kohaliku omavalitsuse haridusasutuses või Eesti Hariduse Infosüsteemis (EHIS) registreeritud erakoolis õppimise eest tasutud dokumentaalsed kulud. Praegu maksavad kaebajad munitsipaallasteaias käiva esimese lapse eest kohatasu 40 eurot kuus, mille mahaarvamise õigus tal on. Kaebajate teise lapse kohatasu 80 eurot kuus ei ole lapsevanemal kohtule teadaolevalt õigust tulust maha arvata, kuna vastaval lastehoiul puudub EHIS registreering ja täidetud ei ole ka muud TuMS § 26 lg 2 tingimused. Kui kaebajate esimese lapse kohatasu oleks 80 eurot kuus ja teise lapse kohatasu 40 eurot kuus, oleks kaebajatel õigus munitsipaallasteaias käiva esimese lapse eest tulust maha arvata 80 eurot kuus. Seega kaotavad kaebajad praeguses olukorras õiguse ühes kuus oma maksustatavast tulust maha arvata 40 euro ulatuses koolituskulusid.

Kuna kaebajad ei soovinud vastustaja pakutud kohta vastu võtta, omab valla keeldumine jätkuvalt kaebajate õigustele mõju. Rae vald ei ole seadnud kohatasusoodustuse saamise võimalikkust sõltuvusse sellest, kas lapsevanem on eelnevalt keeldunud valla pakutud KELS § 10 lg 1 nõuetele vastavast lasteaiakohast, ja kohtu hinnangul ei oleks see KELS § 10 lg 1 ja § 27 lg 3 ja 4 regulatsiooni arvestades ka lubatav.

Kuna määruse nr 42 mõjualas on nii munitsipaal- kui ka eralasteaiad ja -hoiud, on vald õigusvastaselt keeldunud kaebajate soovitud kohatasusid muutmast. Kohus tühistab Rae valla 10.03.2022 kirja nr 10-1.1/10856-8 kohatasude muutmisest keeldumise osas. Kuna Rae valla määrus nr 42 on õigusselge ja vastustajal puudub kaalumisruum, kohustab kohus vastustajat muutma kaebajate laste kohatasusid nii, et kaebajate esimese lapse eest tuleb tasuda 100% kehtestatud kohatasu määrast ja teise lapse eest 50% kehtestatud kohatasu määrast.

### III

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/426092019001>

**9.** Koolieelse lasteasutuse seadus (KELS) § 10 lg 1 sätestab, et valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. Nimetatud kohustus on olemuslikus osas sellisel kujul kehtinud alates 01.07.2002, s.o ligikaudu 20 aastat.

Poolte vahel ei ole vaidlust järgnevas:

- kaebajad ja tema lapse elukoht on rahvastikuregistri kohaselt Rae vallas, sh tegemist on sama elukohaga;
- kaebajad on oma lapsele taotlenud lasteaiakohta teeninduspiirkonna lasteaeda.

Kaebajad taotlesid lapsele kohta alates kuupäevast, mil laps sai 1,5-aastaseks. Lapsevanemad asusid mõne kuu pärast kasutama eralapsehoiuteenust.

**10.** Kohus hindab esmalt, kas vastustaja on KELS § 10 lg-s 1 sätestatud kohustuse täitnud hoiukoha pakkumisega (lõike teine lause). Viidatud norm ütleb, et lasteasutuse koha võib asendada hoiukohaga vanema nõusolekul. Enne seda tuleb tuua, mis on koolieelse lasteasutuse ja hoiukoha erinevus:

- Koolieelne lasteasutus võimaldab alushariduse omandamist (KELS § 1 lg 1), samas kui lapsehoiuteenus on sotsiaalteenus, mille eesmärk on toetada last kasvatava isiku toimetulekut või töötamist või vähendada lapse erivajadusest tulenevat hoolduskoormust (SHS § 45<sup>1</sup> jj).
- Koolieelse lasteasutuse tegutsemiseks on vajalik koolitusluba (KELS § 12), mis võimaldab maksustamisperioodist koolituskulud maha arvata (TuMS § 26). Sotsiaalteenusele sellist erisust ette nähtud ei ole.
- Koolieelne lasteasutus peab lähtuma riiklikust õppekavast<sup>3</sup>, mille järgimise kohustust lapsehoiul ei ole.
- Koolieelses lasteasutuses tegelevad lastega pedagoogid, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele (KELS § 11 lg 2 p 1, § 22), samas kui lapsehoiuteenuse osutamiseks piisab lapsehoidja kutsesest või töökogemusest lastega ja sobivatest isikuomadustest, mida hindab tööandja (SHS § 45<sup>4</sup> lg 1 p 3 ja lg 2).
- Koolieelse lasteasutuse organiks on ka hoolekogu, kuhu kuuluvad vanemad, ning mille ülesanne on mh otsustada toidukulu päevamaksumus (KELS § 24 lg 3 p 5). Munitsipaalomandis oleva lasteasutuse korral võib toidukulu päevamaksumus kujuneda lisaks veel riigihanke läbiviimise käigus. Lapsehoiuteenuse toidukulu ja muude lisanduvate kulude suurus kujuneb vabal turul.

Kaebaja pöördus valla poole täiendavalt 25.05.2022 küsimusega, kas on lootust saada lasteaiakoht. Valla vastusest (dtl 27) tuleneb, et rühmad on komplekteeritud ja vald pakub n.ö alternatiividena koduse mudilase toetust, lapsehoiuteenuse toetust või eralasteasutuse toetust. Kohtuistungil selgitas vastustaja, et kui kaebaja oleks keeldunud hoiukohast, ei oleks talle lasteasutusse kohta pakutud (istungil 11:26:55 ja 11:27:39).

KELS § 10 lg 1 teise lause sisuks koostoimes esimese lausega on, et vanem võib anda nõusoleku, et lasteasutuse koht asendatakse kuni lapse 3-aastaseks saamiseni hoiukohaga. Kui lapsevanem ei soovi hoiukohta, tuleb talle tagada algselt soovitu (esimene lause) ehk vanema soovil loodav koht lasteasutusse. Nõusolek oma olemuselt peab olema vabatahtlik tahteavaldus ja eelnevalt peab olema selgitatud kõiki tagajärgi – sh tegemist ei ole haridusasutusega, vaid lapsehoiuteenusega, mis ei järgi ka õppekava; erisused võivad seisneda ka vanema tulumaksutagastuses, kohatasudes, toidukulus kui ka järgitavas õppetegevuses. Käesoleval juhul ei olnud kaebajate nõusolek lapsehoiuteenuse saamiseks KELS § 10 lg 1 teise lause mõttes vabatahtlik – vanematele oli arusaadav ning seda tagajärge kinnitas ka vastustaja, et sõltumata vanema valikust ei oleks ta saanud kohta lasteasutusse. Seega soovides pere-

<sup>3</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13351772>

ja tööelu ühendada, olid kaebajad lapse lastehoidu panekul sundseisus. Kohus märgib ka, et KELS § 10 lg 1 teine lause näeb ette ühe teenuse asendamise teise tagatava teenusena. Vastustaja vastus (dtl 27) viitab aga sellele, et tegemist on rahastamise kohustuse osalise ülevõtmisega, sj koha leidmise, lepingu sõlmimise ja rahastamise eest vastutab esmajärjekorras vanem. Seega ei ole tegemist valla poolt teenuse pakkumisega ega ka vabatahtliku nõusolekuga KELS § 10 lg 1 teise lause mõttes ja vastustaja ei täitnud oma KELS § 10 lg 1 tulenevat kohustust.

**11.** Ajal, mil kaebajad soovisid oma taotluse lahendamist (2021. aasta mai) ja ka käesoleva kohtumenetluse ajal kehtib Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määrus nr 4<sup>4</sup> „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“. Määruse § 5 lg 1 sätestab – lasteasutusse koha saamise aluseks on teeninduspiirkonna kohataotluse järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas.

Tegemist on asjakohase normiga, kuivõrd vastustaja on tuginenud nii sellele, et järjekord ei ole lapseni jõudnud, kui ka sellele, et vaba kohta ei ole. Olemuslikult on küll tegemist ühe ja sama probleemiga – kuna kohta ei ole, ei saa ka järjekord kaebajate lapseni jõuda. Kui norm ei kehtiks, ei saaks vald järjekorra mitteedenemisele ega koha puudumisele tugineda ning pidanuks lahendama taotluse otse KELS alusel. Kaebajate lapsele koha andmiseks vanemate soovitud ajal olid kõik KELS nõuded täidetud.

**12.** Riigikohus on 2014. aastal kontrollinud Rae valla õigusaktide vastavust põhiseadusele osas, milles lasteasutuses koha andmise eelduseks on järjekord. Riigikohus leidis 19.03.2014 otsuses nr 3-4-1-63-13 järgmist:

- [järjekorra nõude] kehtestamise täpsemaks aluseks on KOV-le antud volitus kehtestada lasteaeda vastuvõtu kord. Korra all tuleb mõista seda, kuidas toimub pöördumine lasteaiakoha saamiseks, kuidas pöördumisi menetletakse, ja muid tehnilisi küsimusi, mis puudutavad lasteaiakoha eraldamist või lasteaiast väljaarvamist. Seega tuleb korda mõista menetlusena (p 27).
- PS § 3 lõike 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb seadusereservatsiooni põhimõte. PS § 154 lõige 1 näeb ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. See tähendab, et ka kohaliku elu küsimusi peab KOV lahendama vastavuses seadusega (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-11-98, II osa) (p 30).
- KELS § 15 lõige 4 volitab valla- või linnavalitsust kehtestama menetluskorda lasteaeda vastuvõtuks. Sellest tulenevalt leiab kolleegium, et ei volitata kehtestama piiranguid. Õigust piiranguid kehtestada ei tulene ka ühestki muust seadusenormist (p 31).
- Normide tõlgendamisel kehtib põhiseaduskonformse ehk põhiseaduspärase tõlgendamise nõue. Riigikohtu üldkogu on 22. veebruari 2005. a otsuses asjas nr 3-2-1-73-04 leidnud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas (punkt 36) (p 32).
- Kuna lasteaiakoha andmine on haldusmenetlus, milles seadus näeb ette mõistliku aja põhimõtte, millest peab kohtade andmisel lähtuma. Asjakohane on käsitleda laekunud taotluseid järjekorras, pidades seejuures lasteaiakoha tegelikul eraldamisel kinni mõistliku menetlusaja põhimõttest, täites sellega KELS § 10 lõikest 1 tuleneva nõude (p 33).
- Arvestades KELS § 1 lõikes 1 sätestatud lasteaedade lastehoiu funktsiooni, tuleb lasteaiakoha andmise menetluse mõistliku aja sisustamisel arvestada muuhulgas sellega, et lapsevanemad saaksid töö- ja pereelu ühitada (samam).

Kohus teeb toodud Riigikohtu lahendi alusel käesolevas asjas põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses olulised järeldused:

- Kohaliku omavalitsuse määrused peavad olema kooskõlas seadusega, sj ei tohi KOV piirata seadusega ette nähtud õiguse, hüve või teenuse saamist, s.o sätestada täiendavaid piiranguid, kui seadus seda ette ei näe (PS § 3 lg 1 ja § 154 lg 1, vt ka Riigikohtu 09.12.2019 otsuse nr 5-18-7 p 128).

<sup>4</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/408012021002>

- KELS § 15 lg 4 volitab KOVi kehtestama taotluste menetlemise korda, s.o tehnilisi küsimusi, aga mitte määrama täiendavaid või kitsendavaid tingimusi lasteaia koha saamisel.

Toodud põhimõtted on olulised nii järjekorra kui ka vaba koha olemasolu nõude kontrollimisel.

**13.** Arvestades viidatud Riigikohtu otsuse ülejäänud seisukohti, tuleb hinnata põhiseaduskonformse tõlgendamise võimalust.

Kohtupraktikas on pika aja jooksul leitud, et mõistlikuks ajaks koha andmisel on taotluse lahendamine 2 kuu jooksul, sh vajadusel lühema aja jooksul. Enamikel juhtudel, kui kohataotlus on esitatud loetud nädalate või kuude jooksul pärast sündi, on mõistlik menetlusaeg koha andmiseks lapse 1,5-aastaseks saamisel möödunud.

Kohus saab Riigikohtu seisukohast aru nii, et sisemiseks töökorralduseks on KOVil lubatav pidada järjekorda. Järjekord võib olla ka asjakohane viis otsustamiseks, kellest alustatakse tehniliste toimingute tegemist kohtade üle arvepidamisel vms. Küll aga ei tulene Riigikohtu lahendist, et põhjusel, et järjekord ei ole konkreetse lapseni jõudnud, saaks koha andmisest keelduda. Koha andmise tingimused on ammendavalt reguleeritud KELS § 10 lg-s 1 ning need ei sisalda järjekorra lapseni jõudmise ega vaba koha olemasolu nõuet.

Formaalselt jäi Tallinna Halduskohtu taotlus Riigikohtu otsusega nr 3-4-1-63-13 rahuldamata. See aga ei andnud vastustajale õigust või õigustust keelduda koha andmisest järjekorra tingimuse alusel. Riigikohtu lahendist tuli vastustajale nii kohustus kui ka suunis tõlgendada iseenda norme põhiseaduskonformselt ehk, rakendades küll järjekorrast lähtumist haldussiseselt, pidi KOV andma kõigile lastele, kelle vanemad seda taotlesid, lasteaia kohta soovitud ajal või taotluse esitamisest maksimaalselt 2 kuu jooksul.

**14.** Eeltoodud Riigikohtu lahendis märkis Riigikohus mh, et menetlusnormi korral tuleb normi asjasepuutuvust hinnata normi tegeliku asjas rakendamise järgi (p 28). Rae valla vastusest kaebajatele ja ka seisukohast kohtumenetluses nähtub, et järjekorra nõuet ei käsitleta haldussisese asjakohase viisina avalduse menetlemisel, vaid eraldi koha andmisest keeldumise alusena. Ka istungil selgus vastustaja arusaam, et Riigikohtu otsuses määruse kohta midagi halvasti ei öeldud (istungil 11:33:02). Seega KOV kas ei oska või ei soovi enda norme põhiseaduskonformselt, vastavalt Riigikohtu suunistele tõlgendada.

Põhiseaduskonformne tõlgendamine on nii täitevvõimu (mille osaks on ka KOV) kui ka kohtuvõimu ülesanne. Kohtul ei ole keerukas jätta igakordse vaidluse korral kõrvale KOVi normid (arvestades nende üksnes internset mõju) ja lahendada asju üksnes KELSi alusel. Seda on ka halduskohtud järjekindlalt nii enne kui ka pärast Riigikohtu lahendit teinud (vt konkreetse vastustaja osas kohtuasjade loetelu 25.03.2022 menetlusse võtmise määruses).

Küll aga tuleb arvestada, et normide selge sõnastus, millest on arusaadav isikute õiguste maht, on oluline ka selleks, et normi adressaat, s.o õigustatud või kohustatud isik ise saaks oma õigustest aru. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna, vaid mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik (Riigikohtu 06.03.2015 otsuse nr 3-3-1-1-15 p 15). Käesoleval juhul on nii KELS kui ka vastustaja määruse adressaadiks keskmine mõistlik lapsevanem.

Olukorras, kus lasteaia kohta pakkumist reguleerib lapsevanema vaates nii KELS kui ka KOVi määrus (antud KELS § 15 lg 4 alusel), saab keskmiselt mõistlikult vanemalt eeldada arusaama, et mõlema õigusakti tingimused kumuleeruvad ehk kohti ei anta, kui järjekord ei ole lapseni jõudnud ja kohti ei



ole. Sellele olukorrale viitab selgelt ka vastustaja enda veebileht kohtade andmise kohta<sup>5</sup>. Eeltoodule viitab ka see, et kuigi Rae valla lasteaiajärjekorras on kümneid või sadu lapsi, kellel on õigus koht saada<sup>6</sup>, on kümne aasta jooksul Rae valla osas kohtusse jõudnud natuke üle 20 kaebuse. Ka HTM on alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE seletuskirjas selgitanud, et Eestis on vähemalt 2400 last, keda see probleem puudutab<sup>7</sup>.

Lapsevanemale muudab õigusselgusetumaks olukorra see, et kohtupraktika kohaselt ei viida (üldistatuna ka teistele KOVidele, kuid asjakohane ka vastustaja osas) läbi korrakohast haldusmenetlust, mis päädiks haldusmenetlust lõpetava ja vaidlustamisvõimalust selgitava dokumendiga. Kui lapsevanem esitab koha taotluse, võib sellele järgneda:

- vaikus (ehk tegevusetus), kus suunatakse vanem pöördumise korral jälgima järjekorra kulgu veebilehel;
- mitteformaalne keeldumine telefoni teel või e-kirjaga;
- käesolevas asjas sarnased vastused/kirjad, kus ei ole viidatud vaidlustamise võimalusele, küll aga järjekorrale ja vaba koha puudumisele.

Vaidlustamisviite (või haldusaktina tõlgendatava dokumendi) olemasolu on eraldi küsimus, kuid see moodustab ühtse terviku koostoimes n.ö järjekorra ja vaba koha olemasolu normiga. Lapsevanemad on seni jõudnud kohtusse, kui see teave kohtule avaldub, õiguskantsleri suunamisel või (sotsiaal)meedias avaldatu alusel. Kokkuvõttes puudub vanematel teave, kuidas oma õiguseid kaitsta ning määruse nr 4 § 5 lg 1 jätab keskmisele vanemale mulje, et kohta ei peagi andma, sõltumata KELS-i regulatsioonist.

Menetluse võtmise määruses tõi kohus välja ka, et õiguskantsler on sel teemal teinud korduvalt pöördumisi Rae valla ja valdade poole (02.07.2020 kiri nr 6-4/191708/2003857<sup>8</sup>; 02.07.2020 kiri nr 7-5/201086/2003858<sup>9</sup>; 17.08.2020 kiri nr 6-11/201118/2004527<sup>10</sup>). Sealjuures on õiguskantsler 02.07.2020 kirjas nr 7-5/201086/2003858 selgitanud:

Rae vallaametnikud on soovitanud lapsevanematel oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Arvestades, et Rae vald rikub teadlikult oma kohustust tagada lastele lasteaiakoht ja põhjustab sellega lapsevanematele suuremaid rahalisi kulutusi, kui seadus seda lubab, ei saa vallaametnike selliseid soovitusi pidada heausksiks. Selliselt käsitab Rae vald vanemaid ja nende lapsi avaliku võimu meelevalla objektina.

**15.** Ka siis, kui lähtuda Riigikohtu tõlgendusest „järjekorra nõude“ põhiseaduskonformsel tõlgendamisel, sisaldab määruse nr 4 § 5 lg 1 ka „vaba koha“ nõuet. Sellele osale lasteaiakoha andmise tingimusest on vastustaja samuti vastuses kohtule tuginenud.

Keskmise mõistliku lapsevanema vaatest tähendab norm „lasteasutusse koha saamise aluseks on vaba koht“ piirangut, et vaba koha puudumisel kohta ei anta. Internse suunisena saaks seda normi tõlgendada, et vald peab igale soovijale vaba koha looma, mis oleks ka põhiseaduskonformne tõlgendus. Kohus aga leiab, et sellise tõlgenduseni ei jõua enamik normi adressaate (lapsevanemaid) ning ka halduskohtu poolt oleks tegemist ülemäära jõulise tõlgendamisega, mis muudab normi ligikaudu sisutuks (vt Riigikohtu 26.06.2018 otsuse nr 3-16-579 p 9). Ka nähtub käesolevast asjast ja ka varasematest kohtuasjadest, et normi looja ise, s.o vastustaja ei käsitle „vaba koha“ tingimust ennast kohustavana kohta looma, vaid lapsevanemate õiguseid piirava keeldumise alusena. Kohus leiab, et

<sup>5</sup> <https://lasteaiad.rae.ee/lasteaiakohtade-jarjekord/>

<sup>6</sup> <https://piksel.ee/arno/rae/ctrl/ee/JarjekorraVaadeFikseeritud/show/>

<sup>7</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seadus,seletuskirja lk 108](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seadus,seletuskirja%20lk%20108)

<sup>8</sup> [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Lasteaiakoha%20asendamine%20lapsehoiukohaga.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Lasteaiakoha%20asendamine%20lapsehoiukohaga.pdf)

<sup>9</sup> [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Lasteaiakoha%20tagamise%20kohustus.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Lasteaiakoha%20tagamise%20kohustus.pdf)

<sup>10</sup> [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Lasteaia-%20ja%20lapsehoiuteenuse%20toetamine.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Lasteaia-%20ja%20lapsehoiuteenuse%20toetamine.pdf)

põhiseaduskonformne tõlgendus õigusaktide hierarhiast lähtuvalt peab olema mõistlikult ettenähtav ja arusaadav nii normi loojale kui ka adressaatidele, mitte üksnes kohtusüsteemile.

**16.** Kokkuvõttes leiab kohus, et määruse nr 4 § 5 lg 1 on vastuolus PS § 3 lg-ga 1 ja § 154 lg-ga 1, kuivõrd sellega on kitsendatud isikutele seadusega antud õiguseid. Norme ei ole võimalik põhiseaduskonformselt tõlgendada, sj oleks põhiseaduskonformne tõlgendus vastuolus õigusselguse (§ 13 lg 2) ja ka isiku õiguste kaitse tagamise põhiõigustega (PS § 14). Ka järjekorra tingimuse põhiseaduskonformse tõlgenduse korral (vastavalt varasemalt Riigikohtu lahendile) ei ole võimalik põhiseaduskonformselt tõlgendada vaba koha tingimust. Vastustaja on keeldunud kaebajate taotlust rahuldamast vaba koha puudumise tõttu, mistõttu on see tingimus ka asjakohane. Vaba koha tingimus on aga vastuolus KELS § 10 lg-ga 1, mis sätestab, et KOV loob vanemate soovil kõigile lastele lasteaiakoha, kes vastavad sama sätte teistele tingimustele. Vaba koha tingimus on seega vastuolus õigusaktide hierarhiaga ja seaduse ülimuslikkuse nõudega.

Kohus tunnistab määruse nr 4 § 5 lg 1 põhiseadusvastaseks ja jätab kohaldamata. Kuna kohus jätab normi kohaldamata, ei saanud vastustaja tugineda vaba koha puudumisele ega järjekorrale ning on jätnud õigusvastaselt alates 26.05.2021 kaebajate lapsele koha lasteasutuses pakkumata.

**17.** Kuna vastustaja on õigusvastaselt, vastuolus KELS § 10 lg-ga 1 jätnud kaebajate lapsele koha lasteasutuses pakkumata, sh puudus ka vabatahtlik nõusolek hoiukoha saamiseks, on täidetud RVastS § 7 lg 1 esmane tingimus kahju hüvitamiseks ehk vastustaja õigusvastane tegevus.

Järgnevalt kontrollib kohus kahju elementide kaupa kahju tekkimist ja õigusvastast seost. Kohus märgeb, et vastustaja ei ole eraldi vaielnud vastu kahjunõuete suurusele ega nõuete kujunemisele.

**17.1.** Kaebajate lastehoiu toidukulud on arvete alusel järgmised (toidukulu on eelmise kuu eest):

- september 2021 – 1 päev; 3,5 eurot (dtl 12);
- oktoober 2021 – 9 päeva; 31,5 eurot (dtl 13);
- november 2022 – 12 päeva, 42 eurot (dtl 14);
- detsember 2022 – 12 päeva, 42 eurot (dtl 15);
- jaanuar 2022 – 11 päeva, 38,5 eurot (dtl 16);
- veebruar 2022 – 9 päeva; 31,5 eurot (dtl 10);
- märts 2022 – 9 päeva; 31,5 eurot (dtl 11);
- aprill 2022 – 15 päeva; 52,5 eurot (dtl 136);
- mai 2022 – 8 päeva; 28 eurot (dtl 137);
- juuni 2022 – 13 päeva; 45,5 eurot (dtl 138);
- juuli 2022 – 12 päeva, 48 eurot (dtl 189).

Kokku on kaebajate laps käinud lasteaias 111 päeva, mille eest toiduraha on kokku 394,5 eurot. Kaebajad on sellest maha arvanud 2 eurot, s.o toiduraha, kui kaebajate laps oleks käinud kaebaja soovitud lasteaedadest kallimas, Järveküla lasteaias, kus toidupäev on 2 eurot. Sellisel juhul oleks kaebajad pidanud munitsipaallasteaias pidanud toiduraha tasuma  $111 \times 2 = 222$  eurot ja kaebajatele on tekkinud kahju  $394,5 - 222 = 172,5$  eurot.

Vastustaja on aga esitanud andmed (09.08.2022 vastuse lisad), et samas teeninduspiirkonnas on kalleim toidupäev 2,1 eurot. Vastustaja määrusest nr 4 ei nähtu, et vastustaja oleks teeninduspiirkonna sees seotud vanema valikuga, kuigi vanem võib oma eelistust väljendada. Seetõttu tuleb arvestada vastustaja õiguspärasest käitumisest tuleneva kalleima võimaliku valikuga, mis tähendab, et kaebajad pidanud toidupäeva eest maksma  $111 \times 2,1 = 233,1$  eurot ja toiduraha suurusest tulenevalt on tekkinud kahju  $394,5 - 233,1 = 161,4$  eurot.

Kohus ei nõustu vastustajaga, et kahju tekkimise ja valla õigusvastase tegevuse vahel puudub põhjuslik seos. Vastustaja toodud andmetest nähtub selgelt, et kui kaebajale oleks pakutud kohta vastavalt KELS § 10 lg 1 nõuetele, oleks kaebajate makstav toiduraha olnud väiksem. Sealjuures ei ole määrav, kes lõplikult toiduraha summa määrab, hoolekogu või eraettevõtja. Kohus märgib ka, et munitsipaallasteaedadel on reeglina kohustus läbi viia toitlustushange, mis võib tulemusel anda ka madalama toidupäeva hinna (vt ka hinnad käesolevas asjas).

**17.2.** Muusika- ja liikumistunni kulud on kajastatud samadel arvetel.

Seega on muusikatunnist tulenev lisakulutus kaebajatele olnud septembris (dtl 12); oktoobris (dtl 13); novembris (dtl 14); detsembris (dtl 15); jaanuaris (dtl 16); veebruaris (dtl 10); märtsis (dtl 11); mais (dtl 137) iga kuu eest 10 eurot. Aprillis oli muusikaringi tasu 2,5 eurot (dtl 136). Seega kokku on muusikaringi kulu olnud  $8 \times 10 + 2,5 = 82,5$  eurot.

Võimlemise lisakulutus kaebajatele on olnud olnud septembris (dtl 12); oktoobris (dtl 13); novembris (dtl 14); detsembris (dtl 15); jaanuaris (dtl 16); veebruaris (dtl 10); märtsis (dtl 11); aprillis (dtl 136); mais (dtl 137) iga kuu eest 13 eurot. Seega on võimlemise eest lisakulu olnud 9 kuu eest  $9 \times 13 = 117$  eurot.

Kokku on muusikatunni ja võimlemise lisakulutus olnud  $117 + 82,5$  eurot ehk 199,5 eurot.

Kohus ei nõustu ka vastustajaga, et tegemist on vabatahtliku huviringiga, mitte tegevustega, mis tasandavad hoiu ja lasteaia erinevusi. Kohus jääb lasteaia ja lastehoiu osas käesoleva kohtuotsuse punktis 10 toodud erisuste juurde, selgitades järgmist. Nagu nähtub kaebaja 02.08.2022 kirjast (dtl 161) on muusikatund ja võimlemine osa lastehoiu päevakavast, mitte aga huviringina ennekõike päeva lõpus. Koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava<sup>11</sup>, millest lähtuvad lasteaiaid, aga mitte tingimata lastehoiud kui sotsiaalteenus, näeb ette eraldi valdkonnana nii muusika (§ 22) kui ka liikumise (§ 23). Koolieelse lasteasutuse personali miinimumkoosseisu kehtestava määruse<sup>12</sup> § 2 lg 2 näeb ette, et lasteasutuses luuakse muusikaõpetaja ja liikumisõpetaja ametikoht, v.a juhul kui muusika ja liikumise õppe- ja kasvatusetegevusi viib läbi rühmaõpetaja. Kohus kordab, et koolieelse lasteasutuse pedagoogile on ette nähtud eraldi kvalifikatsiooninõuded, millest tulenevalt võib ka eeldada või oodata muusika- või liikumisõpetaja puudumisel oskust vastavaid integreeritud tegevusi läbi viia. Lapsehoidjal selliseid kompetentse olema ei pea. Kohus ka kordab, et kaebajate soostumine lapsehoiuteenuse saamiseks on antud sundseisus ning tegemist on olnud hädavajaliku kulutusega tegevusele, mis on olnud integreeritud ka hoiupäeva sisse, tasandamaks lapsega vahetult tegelevate isikute kvalifikatsioonierinevusi.

Kohus märgib, et kaebaja soovitud Uesalu ja Järveküla lasteaia toimuvad muusikategevused mitte üksnes integreerituna, vaid kindlatel aegadel, sh ka tunniplaani alusel<sup>13</sup>, mis viitab samuti vastavate õpetajate olemasolule. Tegemist on tundidega, mida lasteaiaid ise ei käsitle kohtule arusaadavalt huviringina, mis on viidatud veebilehtedel eraldi andmeala.

**17.3.** Kaebuse esitamise seisuga tasusid kaebajad vanema lapse eest, kes käib munitsipaallasteaias kohatasu 50% ehk 40 eurot kuus ja noorema lapse eest, kes käis (ja käib) erahoius kohatasu 100% ehk 80 eurot kuus (dtl 25).

<sup>11</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13351772>

<sup>12</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/123092015001>

<sup>13</sup> <https://lasteaiaid.rae.ee/peetri/uuesalu-lasteaed/oppetoo/> ja <https://lasteaiaid.rae.ee/peetri/jarvekula-lasteaed/lap-sevanemale/>

Kuna munitsipaallasteaed on haridusasutus, on ja oli kaebajatel võimalik igakuine kohatasu tuludeklaratsioonil maha arvata ja selle arvelt tulumaks tagasi saada. Kuna erahoiu korral ei ole tegemist koolituskuluga, ei olnud võimalik seda tuludeklaratsioonis maha arvata (vt ka kohtuotsuse p 10).

Kui vastustaja oleks täitnud oma KELS § 10 lg-st 1 tuleneva kohustuse, tasunuks vanemad kohatasu igakuiselt munitsipaallasteaias käivate laste eest kokku 120 eurot – sõltumata sellest, kumma lapse eest 50% soodustust arvestada. Seega saanuks kaebajad iga kuu eest, mille eest kaebajate noorem laps käib lastehoius, aga pidanuks saada võimaluse käia haridusasutuses, arvata maha täiendavalt 80 eurot. Sama kahju tekib kaebajatel ettenähtavalt ka 2022. aasta tuludeklaratsiooni esitades. Kokku on kaebajad tasunud noorema lapse eest kohatasu septembris kahe kuu eest 160 eurot (dtl 12, kajastatud ettemaksuna tasutud broneerimistasu 100 eurot). Oktoobris (dtl 13); novembris (dtl 14); detsembris (dtl 15); jaanuaris (dtl 16); veebruaris (dtl 10); märtsis (dtl 11); mais (dtl 137) ja juunis (dtl 138) on kohatasu olnud igakuiselt 80 eurot. Seega kokku 2021. aastal 5 kuu eest ja 2022. aastal 6 kuu eest saanuks kaebajad maha arvata iga kuu eest 0,2x80 eurot ehk 16 eurot. Kokku on see 11 kuu eest 176 eurot. Eeltoodut ei väära ka see, et 2022. aasta tuludeklaratsiooni esitamise aeg on 2023. aasta I poolaastal, kuivõrd selle kahju tekkimine on ettenähtav. Vastustaja ei ole ka ära näidanud, et lastehoid oleks vahepealsel ajal muutunud haridusasutuseks, mille eest on võimalik koolituskulusid tuludeklaratsioonis kajastada ja maha arvestada.

**17.4** Kokku mõistab kohus kahjuna välja tasud muusika ja liikumistundide eest (199,5 eurot); toiduraha lisakulu (161,4 eurot) ja tagastamata jäänud või jääva tulumaksutagastuse (176 eurot) eest kokku 536,9 eurot.

**18.** RVastS § 13 lg-te 1 ja 3 koosmõjus tuleb hüvitise suuruse määramisel arvestada vastutust piiravate asjaoludega, nt kahju tekkimise ettenägematus; objektiivsed takistused kahju ärahoidmisel; õiguste rikkumise raskus; eraõiguses sätestatud piirangud seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel ning muud asjaolud, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane. Avaliku võimu kandja vabaneb vastutusest avalike ülesannete täitmisel tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamist ei olnud võimalik vältida ka avalike ülesannete täitmisel vajalikku hoolsust täielikult järgides.

Kohus leiab, et käesoleval juhul sellised asjaolud puuduvad. Ka varasem lasteaiakohtade alane kohtupraktika kinnitab, et reeglina mõistetakse lapsevanematele tekitatud varaline kahju, s.o rohkem kantud kulutused välja terves ulatuses. Kaebajate, s.o lapsevanemate vaates on kohustus täitmata ja lasteasutuse koht saamata. Kohustus tagada lapsele lasteaiakoht vanema soovil alates lapse 1,5-aastasest saamisest kehtib juba 20 aastat. Kohtud on konkreetsele vastustajale, s.o Rae vallale selgitanud nimetatud kohustust viimase 10 aasta jooksul ligikaudu 20 kohtuasjas (vt 25.03.2022 menetluse võtmise määruses toodud loetelu). Kohus võiks möönda teatud raskusi lasteaiakohtade pakkumisel seoses Ukrainas kodanikele ajutise kaitse andmisega alates käesoleva aasta veebruarikuust, kuid konkreetse vastustaja keeldumised lasteaiakohtade tagamisel on süstemaatiliselt toimunud ka varem suures ulatuses, mis kinnitab, et tegemist on süsteemse, mitte ühekordse ajutise probleemiga. Seetõttu ei ole vastustajale ettenägematu, et tema tegevusetuse tõttu tekib lapsevanematele kahju, mis mõistetakse kohtu poolt vastustajalt välja. Samuti puuduvad objektiivsed takistused oma kohustuste täitmisel, mida vastustaja ei ole saanud ise mõjutada. Ka kannatanud, s.o kaebajad ei ole kahju pahatahtlikult suurendanud. Puudub mõistlik põhjus ja ka seadusest tulenev alus, et lasteasutuse koha andmata jäämisest tuleneva riski ja tagajärje peaks enda kandma võtma pere, lapsevanem või laps. Ka ei saa koha andmisest keelduda n.ö võrdse kohtlemise printsiibist tulenevalt põhjusel, et vastustaja on ka teistele lastele jätnud koha tagamata. Enda õigusvastase tegevusetuse alusel ei saa õigustada sama tegevusetuse jätkamist ka kaebajate lapse suhtes.

Kohus selgitab vastustajale ka alternatiive, mida oleks vastustaja pidanud viimase 20 aasta (alates seaduse jõustumisest) või 10 aasta (alates järjekindla kohtupraktika kujunemisest) alates kaaluma ja rakendada:

- Eeldades, et tegemist on kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandega, on tegemist kohustusliku ülesandega, mida tuleb täita ja rahastada kohaliku omavalitsuse tulubaasi arvelt. Vajadusel tuleb jätta kõrvale endale vabatahtlikult võetud kohustused ja/või toreduslikud ülesanded.
- Kui tegemist ei ole kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandega, vaid riiklikult pandud kohustusega (mis nõuab eraldi analüüsi), saab KOV nõuda riigilt selle ülesande rahastamist riigieelarvest (vrlld Riigikohtu 28.10.2014 otsus nr 3-4-1-26-14). Eeltoodu ei anna õigust jätta õigussuhtes pere/lapsevanem-vald ülesanne täitmata, vaid võimaldab küsida rahastamist riigilt (vrlld Riigikohtu 17.02.2016 otsuse nr 3-3-1-38-15 p 13). Arvestada tuleb ka sellega, et kui tegemist on olnud kohaliku ülesandega, mille täitmine on ette nähtud kohaliku omavalitsuse tulubaasist, võib selle ülesande üleminekul täies ulatuses riigile ka tulubaasi vähendada, st ei pruugi lisanduda üksnes täiendavad eraldised.
- KELS § 10 lg 1 ei nõua, et lasteasutuse koht tagataks KOVile kuuluvas lasteasutuses, mille töötajad on KOViga töölepingulises suhtes. KOVil on võimalik ise munitsipaallasteaia pidamise asemel osta lasteaiateenust hankekorras sisse eraettevõtelt, kes võivad olla ka huvitatud ajutisemast, mitte alalisest teenuse osutamisest. Küll aga tekib siis avalik-õiguslik suhe lapsevanema ja KOVi vahel ning vanema suhe eralasteaiapidajaga, kellelt vald teenust sisse ostab, on kõrvaline. KELS § 10 lg 1 mõttes ei ole KOV oma kohustust täitnud siis, kui KOV on nõus võtma üle üksnes eralasteaia kulude kandmise kohustuse, kuid jätab koha otsimise, leidmise, vastuvõtmise, lepingu sõlmimise jne vanema õlule. Viimasel juhul on tegu üksnes tasu maksmise kohustuse ülevõtmisega, mis ei ole KELS § 10 lg 1 mõtteks, ning määrav osa kohustusest teenuse saamiseks jääb vanemale (sh riskiga, et kohta ei leita, saada või pakutagi). Koha andmise/tagamise kohustus peab jääma üheselt KOV-ile.
- Kohaliku omavalitsuse ülesanne on korraldada ruumilist planeerimist (KOKS § 6 lg 1), mille osaks on ka ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine (PlanS § 74 lg 1). Oma territooriumi planeerides nii üldplaneeringu kui ka detailplaneeringute tasandil peab kohalik omavalitsus leidma tasakaalu nii elamumaade, sotsiaalse taristu, töökohti tagavate äri- ja tootmismaaade ning ka puhkealade vahel. Lubatav ei ole üksnes KOVi tulubaasi suurendavate maade arendamine, jättes kõrvale kaasnevad kohustused (ennekõike sotsiaalne taristu). Ka siis, kui minevikus on tehtud planeerimisel vigu (nt 2008. aastale eelnenud ehitusbuumi ajal), võimaldab planeerimisseadus tehtud otsused üle vaadata, ennekõike juhul, kui planeeringuid ei ole siiani realiseerima asunud (PlanS § 92 ja § 140 lg 1 p 1). Kohtud on ka varem korduvalt juhtinud KOVide tähelepanu, et lasteaiakoha pakkumise kohustusele eelnevad reeglina inimeste kolimine valda, millele omakorda eelneb kasutusloa, ehitusloa ja detailplaneeringu kehtestamine ehk kohalikul omavalitsusel on mitmeid hoobasid oma rahvastiku arengu teadlikuks suunamiseks. Asjaoluga, et seda piisavalt tehtud pole, ei saa aga hiljem õigustada lapsele, kellel on seadusest tulenev õigus lasteaias käia, lasteaiakoha mittevõimaldamist.

Kõikhõlmavaks lahenduseks ei pruugi olla teeninduspiirkonna suurendamine kogu valla territooriumi. Suurem teeninduspiirkond võimaldab perele rohkem valikuid, kuid see ei tohi muuta lasteasutusse koha pakkumist kunstlikuks või perele koha vastuvõtmist võimatuks. Põhjalikumalt on teeninduspiirkonnas koha pakkumisel kaalutusõiguse teostamist selgitanud Tallinna Ringkonnakohus 17.06.2022 otsuses nr 3-21-336<sup>14</sup>.

#### IV

**19.** Kohus selgitab ka otsuse täitmise tingimusi. Rahasumma väljamõistmist puudutavas osas tuleb kohtuotsus täita 30 päeva jooksul otsuse jõustumisest arvates (HKMS § 168 lg 1<sup>1</sup>). Vältimaks uut

<sup>14</sup> <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=323120940>

kohtuvaidlust kohatasude muutmise teemal kohtumenetluse jooksul tekkivate kohatasude osas, on vastustajal soovitatav selles osas kohtuotsus täita juba enne jõustumist.

**20.** Kuna käesolevas asjas tekkis küsimus KELS § 10 lg 1 teise lause tõlgendamise kohta, kaasas kohus menetlusse ka HTMi. Istungil pidas kohus vajalikuks küsida HTMilt ka haldusjärelevalve kohta, kui võrd KELS § 28 lg 1 kohaselt teostab haldusjärelevalvet lasteasutuste ja nende pidajate tegevuse õiguspärasuse üle Haridus- ja Teadusministeerium eesmärgiga tagada alushariduse kättesaadavus ja sellele võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatuse korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus. Kohtuistungil selgus ka järelevalvet viiakse läbi vaid üksikute taotluste alusel (istungil 11:41:41).

PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. See kohustus hõlmab endas ka täitevvõimu kohustust valvata kohaliku omavalitsuse üle talle seadusega pandud ülesande täitmisel (sõltumata sellest, kas tegemist on kohaliku või riikliku ülesandega). Õiguskantsler on ka 30.04.2014 kirjas nr 7-7/130991/1401948<sup>15</sup> juhtinud Haridus- ja Teadusministeeriumi tähelepanu, et tuleb tagada järelevalve, kui on olemas süsteemne probleem laste lasteaeda vastuvõtmise osas (vt p 30). KELS ei piira HTMi tegemast proaktiivset järelevalvet, s.o järelevalvet ilma isiku pöördumiseta omal algatusel. Käesoleval juhul, arvestades konkreetse haldusmenetluse eripära, sh vaidlustamisvõimaluste seletamata jätmist, on ka väga vähe tõenäoline, et pered oskavad järelevalveks üldse HTMi poole pöörduda. Järelevalveorgani olemuslikuks ülesandeks peaks olema ka oma järelevalvatavate tegevuse monitoorimine ning ka kohtupraktika jälgimine, eriti olukorras, kus kohtupraktikas on tuvastatud süsteemne probleem lasteaiakohtade tagamisel. Ka HTM on alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu 579 SE seletuskirjas selgitanud, et Eestis on vähemalt 2400 last, keda see probleem puudutab<sup>16</sup>.

Kui käesolevas asjas oleks menetlusosaliste ringis üksnes kaebajad ja vastustaja, edastaks kohus käesoleva otsuse teadmiseks HTMile järelevalvevajaduse hindamiseks. Kuivõrd HTM on käesolevas asjas menetlusosaline, juhib kohus eelneva lõiguga veelkord HTMi tähelepanu süsteemse probleemi proaktiivse (s.o ilma pere pöördumiseta) lahendamise vajadusele. Kui järelevalve tegija hoovad on ebapiisavad (ennekõike sunniraha 640 eurot – KELS § 31 lg 6), on HTMil samaaegselt nii järelevalvaja kui ka seadusloome algatajana võimalus algatada normide muutmise.

**21.** Kohus mõistab HKMS § 108 lg 1 alusel vastustajalt välja kaebajate poolt kaebuste esitamisel tasutud riigilõivu 20 eurot osaliselt. Riigilõivude väljamõistmise ulatust ei mõjuta see, et on lõpetanud kohustamisnõude osas menetluse, kuna kahjunõude lahendamisel on kohus pidanud samu küsimusi sisuliselt käsitlema. Kaebajate kahjunõue on rahuldatud ca 92% ulatuses (algne kahjunõue 580,5 eurot), mis tähendab, et vastustajalt tuleb kaebajate kasuks solidaarselt välja mõista riigilõivust 18,5 eurot. Menetlusosaliste muud menetluskulud jäävad nende endi kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)  
Kadri Sullin

<sup>15</sup> [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_margukiri\\_riiklik\\_jarelevalve\\_koollieelses\\_lasteasutuses.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_riiklik_jarelevalve_koollieelses_lasteasutuses.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fa9e8969-7a92-4870-934d-185c9f69ac43/Alushariduse%20ja%20lapsehoiu%20seadus>, seletuskirja lk 108