

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
09.11.2017
RT I, 10.11.2017, 20

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 09.11.2017

RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-17-8
Otsuse kuupäev	9. november 2017
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Hannes Kiris, Indrek Koolmeister, Jüri Pöld ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Jõelähtme Vallavolikogu 15. mai 2017. a taotlus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada Jõelähtme Vallavolikogu 15. mai 2017. a taotlus.

2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksusele põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõikega 1 pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, kui kohaliku omavalitsuse üksus on taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 9. juunil 2010 vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS), mis jõustus 1. septembril 2010.

2. Jõelähtme Vallavolikogu otsustas 11. mai 2017. a otsusega nr 466 esitada Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseaduse vastaseks olukord, kus Eesti Vabariik ei ole kehtestanud regulatsiooni, mis tagaks PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmise riigieelarvest, kui Riigikohtu hinnangul on kõnealune kohustus riiklik. Alternatiivselt palus Jõelähtme Vallavolikogu juhul, kui Riigikohtu hinnangul ei ole PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustus riiklik, tunnistada PGS § 83 lõige 1 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.

JÕELÄHTME VALLAVOLIKOGU PÕHJENDUSED

3. PGS § 83 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse kohustus kanda kulusid, mis on seotud teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis õppivate õpilastega, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub esimesena nimetatud kohaliku omavalitsuse territooriumil. Sellega on kohalikule omavalitsusele pandud riiklik ülesanne, mille täitmiseks vajalik raha peab põhiseaduse (PS) § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tulema riigieelarvest. Kõnealuste kulutuste riigieelarvest katmiseks vajalik regulatsioon aga puudub.

4. PS §-st 37 tuleneb kohalike omavalitsuste kohustus võimaldada tasuta üldharidus ning selleks õppeasutusi ülal pidada.

5. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõike 2 kohaselt on kohalike omavalitsuste ülesandeks korraldada vallas või linnas muuhulgas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist, kui need on omavalitsusüksuse omandis. Sama sätte kohaselt võidakse seadusega ette näha ka nimetatud asutuste kulude osaline katmine riigieelarvest või muudest allikatest. PGS § 1 lõige 2 sätestab, et PGS reguleerib muuhulgas munitsipaalkoolide tegevust, mille pidajaks on vald või linn. PGS § 10 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse

kohustus luua põhihariduse omandamise võimalus isikule, kelle elukoht asub selle kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil. Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 7 lõike 2 punktide 2 ja 3 kohaselt asutavad, reorganiseerivad ja sulgevad kohalikud omavalitsused õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalharidusasutusi ning tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise.

6.Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-26-14 tehtud otsuse punktis 55 leidnud, et kohaliku omavalitsuse PS §-st 37 tulenev rahaline kohustus on seotud munitsipaalkoolidega ning omavalitsusel lasub kohustus tagada kõigile ühetaoline võimalus käia munitsipaalkoolis. Sama otsuse punktis 59 on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidnud, et PS § 37 lõikest 2 tulenevalt lasub kohalikul omavalitsusel kohustus tagada koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimalus omandada põhiharidus munitsipaalkoolis. Kui kohalik omavalitsus on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile omavalitsusüksuses elavatele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus, on ta oma avaliku ülesande täitnud. Kuigi kõnealuses kohtuotsuses on Riigikohus hinnanud erakooliseaduse (EraKS) § 22² põhiseadusele vastavust, on viidatud seisukohad kohalike omavalitsuste kohustuste kohta põhihariduse omandamise võimaldamisel asjakohased ka PGS § 83 lõike 1 põhiseaduslikkuse hindamisel. Volikogu hinnangul nähtub eelviidatud Riigikohtu otsusest, et konkreetse kohaliku omavalitsuse ülesanded põhihariduse tagamisel on seotud kohaliku omavalitsuse enda munitsipaalkoolide pidamisega. Kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust osaleda teiste kohaliku omavalitsuse üksuste munitsipaalkoolide ülalpidamiskulude katmisel. See nähtub selgelt ka KOKS-i, PGS-i ja HaS-i eelnimetatud sätetest, mis seovad põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamise korraldamise just omavalitsusüksuse enda munitsipaalkoolidega. Samuti tuleb silmas pidada seda, et kohalikul omavalitsusel ei ole kontrolli teises kohalikus omavalitsuses munitsipaalkoolide avamise, sulgemise või ümberkorraldamise üle.

7.PGS § 83 lõige 1 paneb kohalikele omavalitsustele universaalselt kehtiva kohustuse osaleda teise omavalitsuse munitsipaalkooliga seotud kulutuste katmises sõltumata sellest, kas esimesena nimetatud kohalik omavalitsus on põhihariduse tagamisega seotud ülesanded oma munitsipaalkoolide kaudu täitnud või mitte. Kui see kohustus on omavalitsuse enda koolide kaudu täidetud, ei ole kohalikul omavalitsusele teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli ülalpidamisega seotud kulude kandmises osalemise kohustuse panemine ka sisuliselt põhjendatud ega proportsionaalne.

8.PGS-i eelnõu algtekst ei sisaldanud universaalset kohustust osaleda teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli tegevuskulude kandmisel. Põhjendust, miks algselt kavandatud regulatsioon asendati PGS-i eelnõu menetlemise käigus § 83 lõike 1 kehtiva sõnastusega, eelnõu menetlemise materjalidest ei selgu.

9.PGS § 83 lõikest 1 tulenev kohustus ei võta arvesse seda, kas kohalik omavalitsus on enda munitsipaalkooli kaudu PS §-st 37 tuleneva kohustuse täitnud või mitte. Seega on juhtudel, mil kohalik omavalitsus on PS §-st 37 tuleneva kohustuse täitnud, tegemist kohalikul omavalitsusele riigi pandud täiendava rahalise kohustusega. See ei ole aga kohaliku omavalitsuse PS §-st 37 tulenev kohustus, vaid riigi võetud kohustus, mille täitmine on pandud kohalikele omavalitsustele.

10.Tähtsust ei ole sellel, et PGS § 83 lõige 2 võimaldab kohalikel omavalitsustel kokku leppida seaduses sätestatud erinevas munitsipaalkoolide kulude katmises osalemise korras. Hoolimata sellisest võimalusest sätestab PGS § 83 lõige 1 siiski omavalitsuse selge kohustuse kulude kandmises osaleda ning kohalikku omavalitsust teise kohaliku omavalitsuse kooli rahastamisel osalemise kohustusest ei vabasta.

11.PS § 154 lõike 2 teine lause sätestab, et seadusega kohalikul omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Vastavate kulutuste riigieelarvest katmine peab olema õiguslikult reguleeritud, kuid PGS-is vastav regulatsioon puudub. Sellest tulenevalt on PGS § 83 lõikes 1 kohalikele omavalitsustele pandud riikliku ülesande täitmiseks riigieelarvest vahendite eraldamist käsitleva õigusliku regulatsiooni puudumine PS § 154 lõike 2 teise lausega vastuolus.

12.Kui Riigikohtu hinnangul ei ole PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustus riiklik, tuleb PGS § 83 lõige 1 tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks sellest tuleneva kohaliku omavalitsuse kohaliku elu küsimuste iseseisva otsustamise õiguse ebaproportsionaalse riive tõttu.

13.Volikogu lähtub eeldusest, et PGS § 83 lõike 1 kehtestamise eesmärgiks oli eeskätt soov lähtuda õpilaste huvidest ja soov anda õpilastele ning nende vanematele võimalus valida neile paremini sobiv teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkool. Seda eesmärki võib pidada kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste seisukohalt legitiimseks.

14.Kuna PGS § 83 lõige 1 ei puuduta otseselt õpilaste ja nende vanemate võimalust valida õppimiseks teise omavalitsusüksuse munitsipaalkool, on regulatsiooni sobivus oma eesmärgi saavutamiseks küsitav. PGS § 83 lõikest 1 tulenev kohaliku omavalitsuse kohustus ei ole oma eesmärgi saavutamiseks sobiv ka seetõttu, et on seotud üksnes isiku rahvastikuregistris registreeritud elukohaga. Rahvastikuregistri andmed on aga sageli ebatäpsed ega pruugi kajastada isiku tegelikku elukohta. Seega võib PGS § 83 lõige 1 tuua kaasa olukorra, kus rahaline kohustus pannakse omavalitsusüksusele õpilase eest, kes selle omavalitsusüksuse haldusterritooriumil ei elagi.

15.Kuna kohustus tagada tasuta üldharidus realiseerub omavalitsusüksuse enda munitsipaalkoolide kaudu ja omavalitsusüksus ei saa mõjutada teise omavalitsusüksuse territooriumil koolide avamist, sulgemist või toimumist, on omavalitsusüksusel igal juhul kohustus pidada tasuta üldhariduse tagamiseks ülal piisaval hulgal munitsipaalkoole. Võimalus, et teatav hulk õpilasi asub õppima teise omavalitsusüksuse koolides, ei vabasta

nende elukohajärgset omavalitsusüksust sellest kohustusest ja sellega seotud kuludest. Teise omavalitsusüksuse koolis õppival isikul peab säilima võimalus asuda soovi korral õppima oma elukohajärgse omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis.

16. Seetõttu ei too teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis õppivate õpilastega seotud kulude tasumine omavalitsusüksusele kaasa kulude kokkuhoidu, vaid kahekordse kulu. Eriti oluline on see omavalitsusüksuste puhul, mis asuvad piirkonna tõmbekeskuste lähedal, kus võib õppida arvukalt väiksemate omavalitsusüksuste elanikest õpilasi. Nimetatud väiksemad omavalitsusüksused peavad aga endiselt täitma enda kohustust tagada tasuta üldhariduse andmine oma munitsipaalkoolide võrgu kaudu. Sellise kahekordse kulu tõttu on omavalitsusüksusel võimalik teha vähem kulutusi muudel otstarvetel, mis seab ohtu kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise.

17. Jõelähtme vald on tasunud alates PGS § 83 lõike 1 kehtiva redaktsiooni jõustumisest teistele omavalitsusüksustele igal aastal märkimisväärseid summasid, mille võrra on vähenenud tema võimalused kasutada raha muude kohaliku elu küsimustega seotud kulude katmiseks. Seetõttu riivab PGS § 83 lõikest 1 tulenev kohustus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke garantiisid ebaproportsionaalselt.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

18. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et PGS § 83 lõikest 1 tulenev omavalitsusüksuse kohustus ei ole riiklik ülesanne, mida peab rahastama riigieelarvest. Vaidlusalune säte ei ole ka ebaproportsionaalne ega põhiseadusega vastuolus.

19. PS §-st 37 tulenevat õigust haridusele tuleb tõlgendada võimalikult avaralt. PGS § 27 lõikest 1 tulenevalt ei saa vald või linn keelata õpilastel valida õppimiseks teises vallas või linnas asuvat kooli ning kui koolis on vabu õppekohti, ei saa kool keelduda teise valla või linna laste vastuvõtmisest. Kohustuse seesugune laiendamine teise omavalitsusüksuse koolidele ei muuda hariduse kättesaadavuse tagamist vastavates kooliastmetes olemuslikult riiklikuks kohustuseks. Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et omavalitsusüksuse kohustus tagada haridus munitsipaalkoolis ei piirdu ainult tema enda peetavates koolides hariduse pakkumisega (Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2002 otsus asjas nr 3-3-1-37-02, punkt 9). Nii ei ole PGS § 83 lõikest 1 tulenev kohustus olemuslikult mitte omavalitsusüksusele pandud riiklik ülesanne, vaid avalikes huvides seadusega omavalitsusüksusele pandud omavalitsuslik kohustus. Seetõttu ei ole riigil kohustust tagada sellega seotud kulude katmist riigieelarvest ning vastava regulatsiooni puudumine ei ole põhiseaduse vastane.

20. Kuna PS § 154 näeb selleks ette lihtsa seadusereservatsiooni, on seadusandjal õigus piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. PGS § 83 lõikest 1 tuleneva kohaliku enesekorraldusõiguse riive eesmärgiks on tagada igale perele võimalus valida oma lapsele sobivaim kool sõltumata sellest, milline omavalitsusüksus on kooli pidaja. Tegemist on legitiimsel eesmärgiga. Abinõu on oma eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik. Abinõu on ka mõeldukas, sest valla või linna kohustus osaleda õppekoha tegevuskulu katmises on PGS § 83 lõike 7 alusel piiratud Vabariigi Valitsuse igaks eelarveaastaks kehtestatava õppekoha tegevuskulu piirmääraga. Jõelähtme vald ei ole oma taotluses näidanud, et PGS § 83 lõikega 1 pandud kohustuse täitmine oleks tegelikult halvendanud tema muude omavalitsuslike ülesannete kvaliteeti. Samuti tuleb arvestada, et PGS § 83 lõige 2 võimaldab omavalitsusüksustel vastastikusel kokkuleppel seaduses sätestatud tegevuskulude hüvitamise reeglitest kõrvale kalduda.

21. Riigikogu kultuurikomisjon on seisukohal, et omavalitsusüksus ei saa sundida peret valima oma lapsele kindla omavalitsusüksuse kooli või keelata vabade koolikohtade olemasolul teise omavalitsuse territooriumil elava õpilase kooli vastuvõtmist. PGS § 83 lõikest 1 tuleneva kohustusega tagatakse peredele terviklik koolivõrk, mis peab kinni püüdma ka elus tekkivad erijuhtumid.

22. Omavalitsusüksus peab oma hariduslike kohustuste täitmiseks suutma oma territooriumil vajalike õppekohtade arvu planeerida. Pere vabadus valida koolikoht mõnes teises omavalitsuses ei peaks sõltuma omavalitsuse planeerimisotsusest ja sellest, kas omavalitsused jõuavad kokkuleppele omavahelises tasu maksimise või mitte.

23. Asjakohane ei ole taotleja kriitika rahvastikuregistri kannete ebatäpsuse kohta. Sõltumata lapse tegelikust elukohast laekub tema vanema registris märgitud elukoha järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,60% vanema maksustatavast tulust.

24. Oluline on hinnata PGS §-st 83 tulenevat regulatsiooni tervikuna. See regulatsioon piirab õppekoha eest tasutava tegevuskulu Vabariigi Valitsuse kehtestatava piirmääraga ja võimaldab omavalitsustel õppekulude kandmises teise omavalitsusüksusega kokku leppida seaduses sätestatust erinevalt.

Haridus- ja teadusminister

25.PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustusega täidab kohalik omavalitsus PS § 37 lõikest 2 tulenevat kohaliku omavalitsuse kohustust, mitte riiklikku kohustust. Seega ei pea riik selle kohustuse täitmiseks kohalikele omavalitsustele riigieelarvest vahendite eraldamist käsitlevat õiguslikku regulatsiooni looma ning vastava regulatsiooni puudumine on põhiseadusega kooskõlas. Samuti on PGS § 83 lõige 1 põhiseadusega kooskõlas, kuna see ei riiva kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt.

26.PGS § 83 lõikest 1 tulenev kohustus on osa kohaliku omavalitsuse PS § 37 lõikest 2 tulenevast hariduse miinimumstandardi tagamise kohustusest. Kuigi hariduse miinimumstandardi tagamise kohustus on kohaliku elu küsimus ning kohaliku omavalitsuse kohustus, väljub hariduse miinimumstandardist tulenevate nõuete täitmine juba olemuslikult vähemalt osaliselt ka omavalitsusüksuse haldusterritooriumilt ehk eeldab kohalike omavalitsuste koostööd. Kohalik omavalitsus saab oma vastavat kohustust täita mh teise kohaliku omavalitsuse kaudu või koostöös teiste omavalitsustega.

27.Valikuvabadus munitsipaalkoolide vahel (sh munitsipaalkooli valimine väljaspool elukohajärgset omavalitsusüksust) on osa isiku hariduspõhiõigusest ning seega on sellele õigusele vastanduv kohustus osa kohaliku omavalitsuse hariduse miinimumstandardi tagamise kohustusest.

28.PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustus on seotud kohaliku kogukonna huvide ning kohalike elanikega. Samuti tuleb ülesande kohalikkude iseloomu selle vaieldavuse korral eeldada.

29.PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustus ei kahjusta kohaliku omavalitsuse võimekust pidada üleval oma koolivõrku. Nimelt on paljud koolipidamisega seotud kulud õpilaste arvust sõltumatud ehk kohalik omavalitsus peab neid kandma sõltumata õpilaste arvust. Seega eeldusel, et kohaliku omavalitsuse kulud püsikulude tõttu õpilase siirdumise järel teise omavalitsuse kooli oluliselt ei vähene, ning olukorras, kus kohalik omavalitsus peab PGS § 27 lõike 1 kohaselt õpilasele olema kohe valmis võimaldama koolikoha ka oma haldusterritooriumil, ei saa samadel põhjustel eeldada ka koolikoha hoidmise kulude olulist suurenemist.

30.Kui õpilane soovib kasutada õigust tulla oma koduomavalitsuse munitsipaalkooli tagasi, hakkab riik selle õpilase eest kohalikele omavalitsusele toetusfondist üldhariduskoolide pidamiseks ette nähtud toetust maksma. Samuti kaitseb PGS § 83 lõike 7 kohaselt Vabariigi Valitsuse kehtestatud õppekoha tegevuskulude hüvitamise ülemäär omavalitsusüksust ülemääraste kulude hüvitamise eest PGS § 83 lõike 1 alusel.

31.PGS § 83 lõikest 1 tuleneva kohustuse täitmine ei tähenda tingimata kohaliku omavalitsuse kulude suurenemist hariduse miinimumstandardi tagamise kohustuse tõttu. Vastupidi – juhul, kui kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli koha maksumus on suurem PGS § 83 lõike 7 alusel sätestatud kulude hüvitamise piirmäärast, siis võimaldab teise omavalitsuse kaudu hariduse miinimumstandardi tagamine kohalikul omavalitsusel hariduskulusid hoopis säästa. Nii oli Jõelähtme valla 2016. aastaks kehtestatud munitsipaalkoolide tegevuskulu maksumus 136,8 eurot kuus õpilase kohta, kuid eelnenimetatud piirmäär oli 2016. a 87 eurot kuus õpilase kohta. Seega sai Jõelähtme vald täita PS § 37 lõikest 2 tulenevat kohustust teise omavalitsuse munitsipaalkooli kaudu odavamalt kui enda munitsipaalkoolide kaudu.

32.PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustust ei pandud kohalikele omavalitsustele esimest korda alles 2010. a jõustunud PGS-iga, vaid samasugune regulatsioon on kehtinud katkematult aastakümneid. Asja lahendamisel tuleb seetõttu arvestada ka õiguspärase ootuse põhimõttega. Õpilastel, kes on alustanud kooliteed teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis, on õiguspärane ootus, et nad saavad oma kooliteed ka selles koolis jätkata.

33.PGS § 83 lõige 1 on põhiseadusega kooskõlas ja ei riku PS § 154 lõikest 1 tulenevat omavalitsusüksuse enesekorraldusõigust. Seadusega võib muuta mõne omavalitsusliku ülesande täitmise kohalikele omavalitsusele kohustuslikuks, kui see on proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.

34.PGS § 83 lõikes 1 sätestatud abinõu eesmärgiks võib pidada hariduspõhiõiguse teostamise võimaldamist teise omavalitsuse munitsipaalkooli kaudu. Selle õiguse teostamise võimaldamine ei hõlma mitte ainuüksi isiku võimalust valida endale sobiv munitsipaalkool teises omavalitsusüksuses, vaid ka otsest vajadust valida teise omavalitsuse munitsipaalkool.

35.PGS § 83 lõige 1 on oma eesmärgi saavutamiseks sobiv abinõu. On ilmne, et teise omavalitsuse kulude hüvitamine soodustab isiku hariduspõhiõiguse teostamist.

36.Abinõu on eesmärgi saavutamiseks ka vajalik, sest puudub teine abinõu, mis oleks vähem koormav, kuid sama efektiivne.

37.PGS § 83 lõikes 1 sätestatud abinõu on soovitud eesmärki arvestades ka mõõdukas. See riivab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust minimaalselt. Nimelt peaks omavalitsus ka enda munitsipaalkooli kaudu kohustuse täitmisel samamoodi kulusid kandma, kulude hüvitamise kohustus piirub tegelike tegevuskulude hüvitamise kohustusega ning sedagi vaid kehtestatud piirmäära raames. Samas tuleb enesekorraldusõigusele vastukaaluks seada hariduspõhiõiguse teostamise võimaldamine, millega kohalik omavalitsus täidab PS § 37 lõikest 2 tulenevat omavalitsuslikku kohustust. Hariduspõhiõiguse teostamise võimaldamine ning sellele vastav omavalitsuslik kohustus on ilmselgelt avalikes huvides.

Justiitsminister

38.Taotlus on lubatav, kuid PGS § 83 lõige 1 ei saa riivata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ning käeolevas asjas tuleb hinnata üksnes PS § 154 lõikest 2 tuleneva kohaliku omavalitsuse finantsgarantii riive õiguspärasust. Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi võib rikkuda eelkõige piisavate rahaliste vahendite puudumine, on tegemist finantsgarantii riivega sõltumata sellest, kas ülesanne on iseenesest omavalitsuslik või riiklik.

39.PGS § 83 lõikega 1 kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustuse hindamisel on kohaldatav Riigikohtu seisukoht EraKS § 22² kohta (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2014 kohtuotsus asjas nr 3-4-1-26-14, punkt 61). PGS § 83 lõikega 1 kohaliku omavalitsuse üksustele pandav kohustus on seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklik ülesanne, välja arvatud juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus on munitsipaalkooli tegevuskulude kandmises munitsipaalkooli pidava kohaliku omavalitsuse üksusega kokku leppinud või õpilase elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus on rikkunud oma PS § 37 lõikest 2, PGS § 10 lõikest 1 ja HaS § 7 lõike 2 punktist 3 tulenevaid kohustusi. Kuna seaduses puudub õigusnorm, mis reguleeriks PGS § 83 lõikega 1 kohalikule omavalitsusele pandud riikliku ülesande täitmise kulude kandmist riigieelarvest, on sellise õigusakti või sätte puudumine vastuolus PS § 154 lõikega 2.

Riigihalduse minister

40.Omavalitsusüksustele pandud üldhariduse tagamise kohustuse kohalik olemus ei saa muutuda tulenevalt asjaolust, kas omavalitsusüksus on selle ülesande täitnud ise või koostöös teiste omavalitsustega. PGS § 83 jätab omavalitsusüksustele võimaluse sõlmida kokkulepe ning kaitseb samal ajal liiga kõrge õppekoha tasu nõuete eest, kui kokkulepet ei saavutata. Ei ole välistatud olukord, et PGS § 83 tühistamisel kujuneb Jõelähtme valla halduskoormus teiste koolipidajatega läbirääkimiste pidamisel ja tegevuskulude katmisel senisest kõrgemaks. PGS § 83 lõike 1 tühistamisel ei kaoks omavalitsusüksuse kohustus tagada munitsipaalkoolide ülalpidamine ega oma õpilastele nende vajadustele vastav õppekoht. PGS § 83 lõike 1 eesmärk on reguleerida omavalitsuste suhteid, tagamaks nende elanike vajadustele vastav võimalus põhiharidust saada.

41.Jõelähtme vald osaleb eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises, mis ei ole seadusest tulenevalt kohustuslik. Seega on vald näidanud oma käitumisega, et teistele koolipidajatele toetuse maksmine on tema elanike huvides.

42.Jõelähtme valla õppekoha tegevuskulude maksumus on ligemale kaks korda kõrgem kui Tallinna linnale tasutava õppekoha tegevuskulu määr ja ületab ka PGS §-s 83 kehtestatud piirmäära umbes 1,6 korda. Seega annab PGS § 83 Jõelähtme vallale võimaluse tagada oma elanikele põhihariduse saamine odavamalt kui valla enda munitsipaalkoolis. Vallal on võimalus korraldada oma elanikest õpilastele põhihariduse andmine valla enda koolides ning nendesse koolidesse õppima asunud õpilaste eest nad teistele kohatasu maksuma ei pea.

43.Võimalik oleks korraldada munitsipaalkooli tegevuskulude tasumine ümber ka selliselt, et riik vähendab omavalitsusüksuste tulumaksu ja tasandusfondi laekumisi koolide tegevuskulude võrra ning jaotab vastavad vahendid haridustoetusena õppekoha järgi, kuid see lahendus ei oleks omavalitsusüksuste tervikhuvisid vähem riivav. Haridus- ja Teadusministeerium on välja pakkunud tegevuskulude katmise suhete reguleerimiseks ka muid lahendusi, kuid need ei ole leidnud omavalitsusüksuste ühist heakskiitu ning seetõttu ei ole seadusandja põhimõttelisi muudatusi senises regulatsioonis teinud.

Õiguskantsler

44.PS § 37 lõigetest 1 ja 2, KOKS § 6 lõikest 2, HaS § 7 lõike 2 punktist 3, PGS § 7 lõikest 2, § 10 lõikest 1 ja § 27 lõikest 1 saab teha järelduse, et kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada tema haldusterritooriumil elavale koolikohustuslikule õpilasele võimalus õppida elukohajärgses koolis. Kohalikul omavalitsusel pole kohustus tagada õpilase või vanema soovil õppimisvõimalust teise kohaliku omavalitsuse peetavas koolis, välja arvatud PGS § 49 lõikes 3 nimetatud juhul. Ka PS § 37 lõige 3, mille järgi on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel, ei anna vanemale õigust valida tema arvates lapsele sobivaimat avalik-õiguslikku kooli sõltumata kooli asukohast.

45.Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 28. oktoobril 2014 asjas nr 3-4-1-26-14 tehtud otsuse punktis 59 selgitanud, et kohalik omavalitsus ei ole kohustatud tagama oma koolikohustuslikule elanikule õppimisvõimalust teises kohaliku omavalitsuse üksuses. Riigikohus leidis, et kui kohalik omavalitsus on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus, on kohalik omavalitsus oma avaliku ülesande täitnud.

46.Riik on PS §-s 37 sätestatud hariduspõhiõiguse üldine garant, kes loob toimiva haridussüsteemi ning jälgib kohustustest kinnipidamist. PGS § 27 lõikes 1 on riik kohalikele omavalitsustele ette näinud kohustuse võimaldada õpilasel õppida teise kohaliku omavalitsuse koolis, kui selles koolis on õppekohti. Paindlikkus õppimiskoha valikul võib olla asjakohane näiteks olukorras, kus kohaliku omavalitsuse piiril elaval lapsel on lühem tee teise kohaliku omavalitsuse kooli.

47.PS § 37 nimetab hariduspõhiõiguse tagajatena nii riiki kui ka kohalikku omavalitsust. Riik võib seega ka põhihariduses vallas võtta endale kohustusi. Paindlike õppimisvõimaluste tagamise aspektist paneb

PGS § 83 lõige 1 kohalikele omavalitsustele kohustuse finantseerida õppimiskohta siis, kui laps on pere soovil asunud õppima teise kohaliku omavalitsuse kooli. Sisuliselt kohustab riik PGS § 83 lõike 1 kaudu kohalikku omavalitsust maksma lapse eest, kellele ta on loonud koolikoha oma koolis, kinni ka teise koolikoha teises kohalikus omavalitsuses.

48. Kui riik on soovinud anda vanemale võimaluse panna laps õppima teise kohaliku omavalitsuse kooli ja selle võimaluse rakendamine nõuab rahalist panust, tuleb riigil sellise võimaluse eest ka endal tasuda. Riik võib oma kohustuse täitmise panna seadusega kohalikule omavalitsusele, kui on tagatud selle kohustuse täitmisega seotud kulude katmine riigieelarvest PS § 154 lõike 2 kohaselt.

49. PS § 154 lõige 1 eeldab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt esmalt seda, et oleks selgelt eristatav, mis raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja mis raha on mõeldud kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks. Pole teada, et PGS § 83 lõikes 1 sätestatud riikliku kohustuse täitmiseks oleks riik eelarvest kohalikele omavalitsustele raha eraldanud.

VAIDLUSALUNE SÄTE

50. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (RT I 2010, 41, 240; 16.06.2016, 8) § 83 lõige 1:

„(1) Munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade või linnade haldusterritooriumil.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

51. Jõelähtme Vallavolikogu on esitanud Riigikohtule kaks alternatiivset taotlust. Taotleja soovib selle põhiseaduse vastaseks tunnistamist, et Eesti Vabariik ei ole kehtestanud regulatsiooni, mis tagaks PGS § 83 lõikega 1 sätestatud riikliku kohustuse täitmisega kohalikele omavalitsustele tekkinud kulude katmise riigieelarvest, nagu see on ette nähtud PS § 154 lõike 2 teises lauses. Kui Riigikohtu hinnangul ei ole PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustus riiklik, taotleb vallavolikogu PGS § 83 lõike 1 tunnistamist põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks, kuna see norm riiwab ebaproportsionaalselt PS § 154 lõikest 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse kohaliku elu küsimuste iseseisva otsustamise õigust.

52. Vallavolikogu taotlus vastab PSJKS § 7 ja KOKS § 45 lõike 5 teise lause nõuetele ning Riigikohtu praktikale (Riigikohtu üldkogude 10. märtsi 2010. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-8-09, punkt 74; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-3-16, punkt 81) ja on lubatav, sest vallavolikogu taotleb kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise sätestava õigustloova akti andmata jätmist või alternatiivselt seaduse sätte põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamist vastuolu tõttu PS § 154 lõikega 1 ning taotlus on vallavolikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetud otsuse lisaks.

53. PS § 154 lõige 2 sätestab: „Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.“

54. PS § 154 lõikest 2 järeldub, et kui kohalikule omavalitsusele on seadusega pandud riiklik kohustus, tuleb selle kohustusega seotud kulud katta riigieelarvest. PGS § 83 lõige 1 paneb kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse osaleda teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli tegevuskulude katmises.

55. Kolleegiumi hinnangul tuleb esmalt vastata küsimusele, kas põhihariduse omandamise tagamine teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkooli kaudu, sh selle tegevuskulude katmises osalemine on käsitatav kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena. Selle küsimuse vastusest sõltub, kas kohalikule omavalitsusele PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustuse panemisega tuli seadusandjal PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt otsustada ka selle kohustusega seotud kulude finantseerimine riigieelarvest.

56. PGS § 83 lõike 1 kohaselt osaleb vald või linn teise omavalitsusüksuse üldhariduskooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil. Sellele kohustusele vastab munitsipaalkooli pidajast omavalitsusüksuse õigus nõuda teiselt omavalitsusüksuselt PGS § 83 lõikes 1 sätestatud tegevuskulude katmist. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt lähtutakse tegevuskulude katmisel põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest, kui vallad või linnad ei ole omavahel kokku leppinud teisiti. PGS § 83 lõige 2 lähtub eeldusest, et ka teise valla või linna munitsipaalkoolis õppivate omavalitsusüksuse rahvastikuregistri järgsetest elanikest õpilaste eest kooli tegevuskulude katmisel osalemine on täies ulatuses kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2014. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-26-14, punkt 51).

57. PS § 37 lõige 1 ja lõike 2 esimene lause sätestavad vastavalt: „Igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta.“; „Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi.”

58. Kolleegium on varem PS § 37 lõike 2 esimesest lausest tuleneva kohaliku omavalitsuse rahalise kohustuse piire selgitades märkinud, et see on seotud munitsipaalkoolide pidamisega. Kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada kõigile ühetaoline võimalus käia munitsipaalkoolis, kuid puudub kohustus rahastada hariduse

omandamist eraülhariduskoolide kaudu (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2014. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-26-14, punktid 55 ja 56). Samas ei võtnud kolleegium seisukohta küsimuses, kas PS § 37 lõike 2 esimesest lausest tulenev rahaline kohustus hõlmab üksnes selle kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolide ülalpidamist või ka kohustust rahastada valla või linna elanikust õpilase hariduse omandamist teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkooli kaudu.

59.HaS § 7 lõike 2 punktide 2 ja 3 kohaselt asutavad, reorganiseerivad ja sulgevad kohalikud omavalitsused õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalkooli ning tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalkoolide majandusliku teenindamise ja finantseerimise. KOKS § 6 lõike 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vastavas vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omandis. PGS § 7 lõike 2 kohaselt tagab vald või linn oma haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse, kaasates vajaduse korral erakooli pidajat. PGS § 7¹ lõike 2 kohaselt on kohalikud omavalitsused koos riigiga kohustatud tagama kvaliteetse ja valikuterohke ning gümnaasiumi riiklikule õppekavale vastava üldkeskhariduse omandamise võimaluse, pidades igas maakonnas üleval õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume. PGS § 10 lõike 1 kohaselt lasub kohalikul omavalitsusel kohustus tagada oma elanikust koolikohustuslikele isikule võimalus omandada põhiharidus munitsipaalkoolis, määra tema elukohajärgse kooli. PGS § 10 lõike 3 kohaselt saab teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli määrata õpilase elukohajärgseks kooliks üksnes kooli pidajaks oleva omavalitsusüksuse nõusolekul. PGS § 27 lõike 1 kohaselt on põhikool kohustatud võtma õpilaseks vastu kõik selleks soovi avaldavad koolikohustuslikud isikud, kellele see on elukohajärgne kool. Vanema jaoks on koolikohustuslikele isikule kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu õppekohti.

60.Neist sätetest võib järeldada, et seadusandja on sisustanud PS § 37 lõike 2 esimesest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust kohustusena tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige omavalitsusüksuse enda munitsipaalkooli kaudu.

61.Kohaliku omavalitsuse üksuste olemasolu põhjenduseks ja nende tegevuse aluspõhimõtteks on avaliku võimu ülesannete täitmine inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, mis suudab ülesande tõhusalt täita. Hariduse andmine kohaliku omavalitsuse üksuse elanikust õpilasele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil on tagatud juhul, kui see toimub omavalitsusüksuse enda kooli kaudu. Samuti tagab võimalus anda haridust kohaliku omavalitsuse enda kooli kaudu ka õpilase vanema või eestkostja kui kohaliku kogukonna liikme jaoks eelduslikult suurema võimaluse rääkida kaasa hariduse omandamisega seotud küsimuste otsustamisel.

62.Kohalikud ülesanded võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad küsimusi, mida on võimalik lahendada ühe kohaliku kogukonna piirides või mitme kogukonna piirides kohalike omavalitsusüksuste kokkuleppe alusel. Kohaliku ülesande, sh kohustusliku kohaliku ülesande täitmisel peab omavalitsusüksusele jääma kaalutlusruum selle ülesande täitmise viisi valikul (vt ka otsuse punkt 71). Kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud imperatiivset kohustus rahastada teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli selle ülesande täitmisel teise omavalitsusüksusega kokkulepet sõlmimata ja kaasaraäkimisõigust omamata kohaliku ülesande täitmiseks aga pidada ei saa.

63.Eelnevat arvesse võttes peab kolleegiumi hinnangul PS § 37 lõike 2 esimesest lausest tulenevat kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust sisustama selliselt, et oma elaniku teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis õppimise rahastamine on kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseadusest tulenevaks vältimatuks kohustuseks üksnes juhul, kui omavalitsusüksus ei ole loonud oma rahvastikuregistri järgsele elanikule võimalust omandada haridust enda munitsipaalkoolis või ei ole taganud eelnimetatud viisil pakutava hariduse vastavust nõustamiskomisjoni (PGS § 50 lõige 1) antud soovitudele õpilase õppe ja kasvatuse korraldamiseks kooskõlas tema haridusliku erivajadusega. Kohaliku omavalitsuse üksus ei saa vabaneda oma kohustusest hariduse kättesaadavuse tagamisel, jättes oma koolid asutamata, neis koolides küllaldase arvu õppekohti loomata või õpilase haridusliku erivajadusega arvestamata.

64.PS § 37 lõike 2 esimesest lausest ei tulene aga kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust osaleda oma rahvastikuregistri järgset elanikust õpilase õppekulude hüvitamisel mistahes juhul, kui õpilane on oma vanema või eestkostja kokkuleppel teise kohaliku omavalitsuse üksusega asunud õppima vabale õppekohale teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolis (PGS § 27 lõike 1 teine lause). Ka vanema PS § 37 lõikest 3 tulenev õigus öelda otsustav sõna oma lapsele antava hariduse valikul ei anna talle õigust nõuda, et kohaliku omavalitsuse üksus rahastaks õpilase õpinguid lapsele valitud õppeasutuses, kui lapsele on taganud nõuetekohase õppimisvõimaluse elukohajärgne omavalitsusüksus.

65.Käesolevas asjas on menetlusosalised erinevatel seisukohtadel küsimuses, kas Jõelähtme vald on taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetest elanikest õpilastele võimaluse käia valla munitsipaalkoolis. Jõelähtme Vallavolikogu taotlusest võib järeldada, et volikogu arvates on kõigile valla rahvastikuregistri järgsetest elanikest õpilastele õppekohad valla munitsipaalkoolides tagatud. Seevastu haridus- ja teadusminister on oma arvamuses (arvamuse lk 4) märkinud, et Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel ei olnud 2016/2017 õppeaastal 864-st Jõelähtme valla elanikuna registreeritud õpilasest 75-le õpilasele tagatud tema vajadustele vastav koolikoht valla koolis.

66. Kolleegium ei pea siiski vajalikuks lähemalt analüüsida, kas Jõelähtme vald on taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetest elanikest õpilastele nõuetekohase võimaluse õppida valla munitsipaalkoolides. Jõelähtme valla esitatud taotluse lisaks olevatest andmetest (taotluse lisa – PGS § 83 lõike 1 alusel perioodil 2010–2016 tehtud väljamakse tabel) võib järeldada, et 2016. a teiste kohaliku omavalitsuse üksuste munitsipaalkoolides õppinud Jõelähtme valla elanike arv, kelle õppekulude katmisel vald osales, ületas igal juhul haridus- ja teadusministri välja toodud väidetavalt Jõelähtme valla munitsipaalkoolides puuduvate õppekohtade arvu.

67. Riik võib endale põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil võtta ka neid kohustusi, mis ei tulene sõnaselgelt põhiseadusest. Kui seadusandja on otsustanud, et teise omavalitsusüksuse munitsipaalüldhariduskooli rahastamisel osalemise kohustus on kohalikul omavalitsusel ka selliste õpilaste puhul, kellele on tagatud võimalus saada haridust nende elukohaks oleva omavalitsusüksuse koolis, on tegemist kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega. Olemuslikult tuleb kohalikele omavalitsustele sellise kohustuse panemist PGS § 83 lõikega 1 käsitada riikliku kohustusena. Selles osas on kolleegiumi järeldused analoogilised varem kohaliku omavalitsuse üksusele EraKS §-ga 22² pandud erakoolide tegevuskulude kandmise kohustust käsitledes võetud seisukohaga (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2014. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-26-14, punkt 56).

68. Kui riik kohustab kohalikke omavalitsusi kandma teise omavalitsusüksuse üldhariduskoolide tegevuskulud olukorras, kus kohalikud omavalitsused suudavad oma munitsipaalkoolides kõigile õigustatud isikutele pakkuda koolikoha, võib tekkida olukord, kus nõrgestatakse kohalike omavalitsuste võimet täita nende põhiülesannet. Raha, mida kohalik omavalitsus saaks kasutada enda kohustuste täitmiseks, tuleks kulutada riigi pandud kohustuste täitmiseks. See aga võib ohustada PS § 37 lõikes 1 sätestatud hariduspõhiõigust kvaliteetse tasuta haridusele kohaliku omavalitsuse üksuse koolides. Selline olukord ei vastaks PS § 37 lõike 2 esimese lause eesmärgile ega mõttele.

69. PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt kaetakse seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Seega peab riiklike kohustustega seotud kulude katmine olema õiguslikult sätestatud, mida aga praegusel juhul tehtud ei ole. Kuigi riigieelarves nähakse PGS § 42 lõike 2, § 82 lõigete 3, 4, 6, 6¹, 7¹ ja riigieelarve seaduse (RES) § 48 alusel ette sihtotstarbelised vahendid munitsipaalkoolide pidamisega seotud kulude katmiseks (nt üldhariduskoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks, täienduskoolituseks, õppekirjanduse omandamiseks ja koolilõunaks ette nähtud toetus), ei ole seadusega ette nähtud omavalitsusüksuste poolt PGS § 83 lõike 1 alusel tasutavate kulude sihtotstarbelist hüvitamist riigieelarvest. PGS § 83 lõikes 1 alusel tasutavate kulude sihtotstarbeliseks hüvitamiseks ette nähtud vahenditena ei saa käsitleda ka muid omavalitsusüksustele antavaid riigieelarvelisi toetusi nagu RES § 46 lõike 1 punkti 1 ja § 47 alusel tasandusfondist makstav toetus. Ka PGS § 83 lõike 4 punktist 3 tuleneb, et seadusandja on soovinud selgelt eristada kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolide riigieelarvelistest eraldistest kaetavaid kulusid ja ühelt kohaliku omavalitsuse üksuselt teisele kohaliku omavalitsuse üksusele PGS § 83 lõike 1 alusel tasutavaid kulusid. Seega peab kohaliku omavalitsuse üksus tasuma kehtiva õigusliku regulatsiooni kohaselt teise kohaliku omavalitsuse üksuse kooli tegevuskulude eest kohalike ülesannete täitmiseks ette nähtud rahaliste vahendite arvel.

70. Riigikohtu praktika kohaselt on PS § 154 lõike 2 teises lauses riigieelarve all silmas peetud riigieelarvet PS § 115 lõike 1 tähenduses, s.o Riigikogu iga aasta kohta vastu võetud seadust, mis sätestab riigi kõik tulud ja kulud. Riigieelarve peab kajastama ka riigi neid kulusid, mis PS § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tekivad kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmisel (kõikehaaravuse põhimõte), ning riigieelarves peab olema selgelt ja läbinähtavalt kindlaks määratud see, kui palju ühe või teise kohalikele omavalitsustele pandud riikliku kohustuse täitmiseks raha eraldatakse (läbipaistvuse põhimõte) (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, punkt 76).

71. Eelnevalt tulenevalt on kolleegium seisukohal, et PS § 37 lõike 2 kohaselt ei ole PGS § 83 lõikest 1 kohalikele omavalitsustele tulenev kohustus rahastada teise kohaliku omavalitsuse üksuse koolide tegevuskulusid käsitatav kohalike omavalitsuste olemusliku ülesandena. Tegemist on kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega, mida tuleb PS § 154 lõike 2 teisest lausest tulenevalt rahastada riigieelarvest. Seetõttu on PS § 154 lõike 1 ja lõike 2 teise lausega vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid omavalitsuse üksustele PGS § 83 lõikega 1 pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, kui kohaliku omavalitsuse üksus on taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis. Kuna PGS § 83 lõikes 1 on sätestatud riigi kohustus, siis tuleb PGS § 83 lõiget 2 mõista selliselt, et see säte võimaldab kohalikel omavalitsustel sõlmida kokkuleppeid, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole taganud kõigile oma rahvastikuregistri järgsetele elanikele võimalust õppida oma munitsipaalkoolis, samuti kokkuleppeid PGS § 83 lõikes 4 nimetatud kulude kandmise kohta.

72. Kui võrd kolleegium rahuldab Jõelähtme Vallavolikogu taotluse ja tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele PGS § 83 lõikega 1 pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, puudub vajadus hinnata vallavolikogu alternatiivset taotlust PGS § 83 lõike 1 põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks.

Priit Pikamäe, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister, Jüri Põld, Tambet Tampuu

Riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus

