



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-23-885
Otsuse kuupäev	27. november 2025
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Julia Laffranque, Heiki Loot, Nele Siitam ja Urmas Volens
Kohtuasi	Kaebus Lääneranna Vallavolikogu 24. märtsi 2023. a otsuse osaliseks tühistamiseks, Lääneranna Vallavalitsuse 5. aprilli 2023. a määruse nr 5 osaliseks tühistamiseks ja Lääneranna Vallavolikogu 10. augusti 2023. a määruse nr 54 osaliseks tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebajad X, Y ja C, esindajad vandeadvokaat Villy Lopman ja vandeadvokaadi abi Elvi Tuisk Q, W, E, R, T, U, I, O, P, Ü, Õ, A, S, D, F ja G, esindajad vandeadvokaat Villy Lopman ja vandeadvokaadi abi Elvi Tuisk H, J, K, L, Ö, Ä, Z, V, B, N, M ja AB, esindajad vandeadvokaat Allar Jõks ja vandeadvokaat Karin Madisson Vastustaja Lääneranna vald, esindajad vandeadvokaat Indrek Kukk, vandeadvokaat Priit Lätt ja vandeadvokaadi abi Liis Hääl
Vaidlustatud kohtulahendid	Tallinna Ringkonnakohtu 17. juuni 2024. a otsus asjas nr 3-23-885 Tallinna Ringkonnakohtu 29. oktoobri 2024. a otsus asjas nr 3-23-888 Tallinna Ringkonnakohtu 20. detsembri 2024. a otsus asjas nr 3-23-739
Menetluse alus Riigikohtus	Kaebajate kassatsioonkaebused
Asja läbivaatamine	7. mai 2025. a kohtuistung

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

1. Jätta rahuldamata kaebajate taotlus kaebuse muutmiseks.
2. Rahuldada kassatsioonkaebused.
3. Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 17. juuni 2024. a otsus asjas nr 3-23-885, 29. oktoobri 2024. a otsus asjas nr 3-23-888 ja 20. detsembri 2024. a otsus asjas nr 3-23-739. Tühistada Tallinna Halduskohtu 20. novembri 2023. a otsus asjas nr 3-23-885, 20. veebruari 2024. a otsus asjas nr 3-23-888 ja 20. oktoobri 2023. a otsus asjas nr 3-23-739.
4. Rahuldada kaebused osaliselt.
5. Tühistada Lääneranna Vallavolikogu 24. märtsi 2023. a otsuse nr 95 „Lääneranna valla haridusasutuste ümberkorraldamine“ punkt 1 koos selle alapunktidega 1.1–1.3, punkt 3 koos selle alapunktiga 3.1 ning punkt 5 koos selle alapunktidega 5.1–5.3.

6. Jätta kaebused läbi vaatamata nõuetes tühistada osaliselt Lääneranna Vallavalitsuse määrus nr 5 „Lääneranna Vallavalitsuse 1. aprilli 2021. a määruse nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ muutmine“ ja Lääneranna Vallavolikogu määrus nr 54 „Lääneranna Vallavolikogu 14. mai 2020. a määruse nr 81 „Virtsu Kooli põhimäärus“ muutmine“.

7. Mõista Lääneranna vallalt X, Y ja C kasuks välja menetluskulu 2942 eurot 85 senti. Mõista Q, W, E, R, T, U, I, O, P, Ü, Õ, A, S, D, F ja G kasuks välja menetluskulu 35 682 eurot 48 senti. Mõista H, J, K, L, Ö, Ä, Z, V, B, N, M ja AB kasuks välja menetluskulu 56 595 eurot 42 senti.

8. Asendada kohtuotsuse avaldamisel füüsiliste isikute (v.a menetlusosaliste esindajate) nimed tähemärgiga.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Lääneranna Vallavolikogu võttis 24. märtsil 2023 vastu otsuse nr 95 „Lääneranna valla haridusasutuste ümberkorraldamine“. Otsuse punktiga 1 korraldati Koonga Kooli tegevus ümber järgmiselt: Koonga Kooli koolitustegevus 7.–9. klassis lõpetatakse (otsuse p 1.1), Koonga Kool jätkab tegutsemise vormilt ühe asutusena tegutseva koolieelse lasteasutuse ja kuueklassilise koolina 1. septembrist 2024 (otsuse p 1.2), Koonga Kooli koolitustegevus 7.–9. klassis lõpetatakse 31. augustil 2024 (otsuse p 1.3). Otsuse punktiga 3 otsustati lõpetada Metsküla Algkooli tegevus iseseisva asutusena 31. augustil 2023 (otsuse p 3.1). Otsuse punktiga 5 korraldati Virtsu Kooli tegevus ümber järgmiselt: Virtsu Kooli koolitustegevus 5.–9. klassis lõpetatakse (otsuse p 5.1), Virtsu Kool jätkab tegutsemise vormilt ühe asutusena tegutseva koolieelse lasteasutuse ja neljaklassilise koolina 1. septembrist 2023 (otsuse p 5.2) ja Virtsu Kooli koolitustegevus 5.–9. klassis lõpetatakse 31. augustil 2023 (otsuse p 5.3).

2. Otsusega nr 95 otsustati lõpetada ka Lõpe Kooli tegevus iseseisva asutusena 31. augustil 2023 (otsuse punkt 2 ja alapunktid 2.1–2.4) ning Varbla Kooli koolitustegevus 7.–9. klassis 31. augustil 2024 (otsuse punkt 4 ja alapunktid 4.1–4.3). Käesoleva kohtuotsuse tegemise seisuga on Lõpe Kooli tegevus iseseisva asutusena lõppenud ning Varbla Kooli tegevus ümber korraldatud.

3. Lääneranna vald põhjendas oma otsust Koonga Kooli, Metsküla Algkooli ja Virtsu Kooli kohta otsuse nr 95 seletuskirjas järgmiselt.

3.1. Lääneranna vallas on suuruse ja õpilaste arvu poolest sarnaste Pärnumaa valdadega võrreldes kõige rohkem koole. Viimase 15 aasta jooksul on õpilaste arv Lääneranna valla põhikoolides kahanenud samas ligi kaks korda. Otsuse tegemise seisuga õpib Koonga Koolis 38 õpilast, Metsküla Algkoolis 21 õpilast ning Virtsu Koolis 50 õpilast. Laste arvu vähenemine on põhjustanud Lääneranna valla koolide alatäituvuse.

3.2. Suurte ja amortiseerunud koolihoonete ülalpidamiseks pole vallal piisavalt raha. Keeruline on tagada õpilastele kaasaegset ja mitmekülgset õppekeskkonda. Oluline on valla kulubaasist välja saada energiakulud ja amortiseerunud hooned, et vabanevad vahendid suunata kvaliteetse õppe, kaasaegse õppekeskkonna ning kvalifitseeritud ja motiveeritud õpetajaskonna tagamiseks. Koonga Kooli ühes hoones on koos lasteaed, kool, raamatukogu, koolivõimla ja lasketiir. Koolihoonet renoveeriti viimati 2000ndatel, kuid see pole energiatõhus ja kogu hoone ulatuses ei ole nõuetele vastavat ventilatsioonisüsteemi. Haridusvõrgu korrastamine võimaldab vähendada valla kulusid muude Koonga piirkonna avalike teenuste koondamisel koolimajja. Kuigi ruumide ümberehitusega kaasneksid mõningad kulud, oleks jooksvaid kulusid aastas ca 7000 euro võrra vähem. Metsküla Algkooli hoone on halvas seisukorras (laguneb, hallitab ja keldrist on leitud vamm) ning vajab koolimajana tegutsemise jätkamiseks suuremahulist investeeringut. Kool ei suuda oma väiksuse tõttu

pakkuda nõutavate investeeringutega võrreldes õppekohti piisavalt suurele arvule õpilastele. Virtsus on eraldi põhikoolihoone ja lasteaiahoone. Viimane on paremas ehitustehnilises seisukorras ning seal paiknevad ka kooli söökla ja tööõpetuse tundide ruumid. Otstarbekas oleks kavandada just lasteaiahoonesse nn kogukonnahoone, sh koolimaja.

3.3. Otsuse nr 95 eesmärk on muu hulgas tagada pädevad õpetajad ja tugispetsialistid kõigile valla õpilastele. Lääneranna vald ei suuda õpetajatele tagada palga alammäära ületavat töötasu ning olemasolev õpetajaskond on al motiveeritud. Lisaks ei ole vallal praeguste kulude juures võimalik tagada tugispetsialistide (logopeed, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog) olemasolu kõigis haridusasutustes. Tugispetsialiste oleks riikliku palgatoetuse ümberjagamisel võimalik tasustada samuti õpetajate palgatoetusest. Koonga Kooli ja Virtsu Kooli puhul on õpetajate palgakulu suurem kui riigilt koolidele eraldatud palgatoetus, mistõttu ei ole võimalik palgatoetusest rahastada õpetajate palgatõusu.

3.4. Õpetajaskonna vananemine ja noorte kvalifitseeritud õpetajate puudumine toob kaasa õppekvaliteedi languse. Seejuures töötab Lääneranna valla koolide 81 õpetajast üksnes 35 protsenti täiskoormusega. Koonga Kooli kaheteistkümnest õpetajast töötavad üksnes neli täiskoormusega ja üheksal on olemas ametikoha nõuetele vastav kvalifikatsioon. Neljaklassilise kooli puhul oleks õpetajate palgakulu ligikaudu 61 000 eurot, millest riigi toetus katab 58 000 eurot. Valla lisatavate vahendite maht oleks seega praegusest 20 korda väiksem. Metsküla Algkooli kuuest õpetajast töötab ainult üks täiskoormusega ning ainult kolmel on olemas ametikoha nõuetele vastav kvalifikatsioon. Mitte ükski Virtsu Kooli õpetaja ei tööta täiskoormusega ning kolm õpetajat neljateistkümnest ei vasta kvalifikatsiooninõuetele.

3.5. Ka pärast haridusasutuste ümberkorraldamist on vald võimeline täitma kohustust pakkuda vallas põhi- ja gümnaasiumiharidust. Lihula Gümnaasium on valmis vastu võtma kõik koolide sulgemisest puudutatud õpilased. Vald planeerib ka uue Lihula Gümnaasiumi koolihoone ehitust, mille jaoks on Haridus- ja Teadusministeeriumilt saadud toetust 1 500 000 eurot. Uue koolihoone ehitus eeldab, et tuleb leida lisarahastus, mille jaoks vald on otsustanud võtta laenu. Haridusasutuste ümberkorraldamisest saavutatav kokkuhoid võimaldab paremini teenindada laenumakseid.

3.6. Ümberkorralduste tõttu on vaja arendada koolitranspordivõrku, sest olemasolev ei ole võimeline tagama õpilaste vajadusi liikumisel Koonga ja Lihula vahel. Bussitranspordi arendamisega kaasneb lisakulu ca 50 000 eurot aastas, mis võimaldaks luua Koonga ja Lihula vahele kolm lisäühendust päevas. Vallal ei ole informatsiooni, millised on Koonga Kooli laste vajadused Lihulasse liikumisel, sest Koonga Kooli hoolekogu ei ole vastanud seda puudutavatele küsimustele. Sellest hoolimata on vallal piisavalt aega sobilike lahenduste leidmiseks, sest kooliastme sulgemine on planeeritud alles 2024. a sügisesse.

3.7. Metsküla Algkooli piirkonnas on veel kolm kooli (Lihula Gümnaasium, Kõmsi Lasteaed-Algkool ja Virtsu Kool), kus on võimalik omandada kuueklassiline haridus. Suurem osa Metsküla Algkooli õpilastest ei ela Metsküla kooli piirkonnas, mistõttu ei ole õpilasvedu selle piirkonna probleemkoht ning ühendus asulate vahel on väga hea. Virtsu Kooli piirkonnas on veel kaks kooli (Lihula Gümnaasium ja Kõmsi Lasteaed-Algkool), kus on võimalik omandada kuueklassiline haridus, seejuures Lihula Gümnaasium asub Virtsust 24 km kaugusel ning Kõmsi Lasteaed-Algkool üheksa kilomeetri kaugusel. Olemas on toimiv ühistranspordisüsteem.

3.8. Koonga Kooli osalisest sulgemisest tekib vallale otsene rahaline kokkuhoid 15 000 eurot aastas. Virtsu Kooli osalise sulgemisega on vallal võimalik kokku hoida ca 60 000 eurot aastas. Metsküla Algkooli puhul on vald avalikest vahenditest seni finantseerinud sisuliselt laste individuaalset õpet.

See on küll toonud kaasa Metsküla Algkooli õpilaste hea õppeedukuse, kuid vald ei saa lähtuda üksnes ühe piirkonna elanike huvidest. Metsküla Algkooli tegevuse lõpetamisest tekiks vallale otsene rahaline kokkuhoid 31 300 eurot aastas.

3.9. Vald lähtub otsuse tegemisel Lääneranna valla arengukavast aastateks 2018-2028, mis on seadnud eesmärgiks valla haridusasutuste võrk üle vaadata. Lisaks on arvesse võetud riiklikke strateegiaid ja arengukavasid, mh Vabariigi Valitsuse kinnitatud haridusvaldkonna arengukava aastateks 2021-2035.

3.10. Koonga Kooli arengukavas aastateks 2017-2021 on kooli nõrkustena välja toodud õpilaste väike arv, raskused kvalifitseeritud õpetajate leidmisel ja hoidmisel ning tugispetsialistide puudumine. Seejuures on arengukavas potentsiaalse ohuna välja toodud kooli muutumine algkooliks või sulgemine. Kuigi Koonga Kooli arengukava aastateks 2023-2028 sisaldab mitmeid eesmärgi, mis on seotud õppekeskkonna kaasajastamisega ning motiveeritud ja kvalifitseeritud õpetajate kaasamisega, puuduvad kõige uuemas arengukavas konkreetsed ettepanekud, kuidas neid eesmärgi ellu viia. Ka Metsküla Algkooli arengukavas aastateks 2014-2019 on murekohana välja toodud, et õpetajaskonna motivatsiooni- ja tunnustussüsteemi rakendamist piirab rahanappus. Virtsu Kooli arengukavas aastateks 2014-2017 on nimetatud õpilaste vähenemisega kaasnevad ohud, sh pearaha vähenemine, töökohtade vähenemine ning kvalifitseeritud õpetajate lahkumine.

3.11. Haridusasutuste võrgustikku üle vaadates tellis vald OÜ-lt Cumulus Consulting haridusvaldkonna arengukava, mis on olnud aluseks valdkonna pikaajalisele planeerimisele aastani 2040. Arengukavas on asutud seisukohale, et Lääneranna vallas on liiga palju üldhariduskooli ning oluliselt on vaja parandada valla eelarvepositsiooni. Lisaks leiti, et Koonga-Varbla piirkonnas on nõudluse järgi vajalik säilitada ainult üks üheksaklassiline kool, sest näiteks Koonga piirkonnas läheb 2030. aastal esimesse klassi prognoosi kohaselt ainult kuus õpilast. Samas tuleb arengukava järgi arvestada, et piirkonnas on vahemaad suured ja elanike liikumistrajektorid erinevad. Samal põhjusel ei ole Koonga piirkonnast pärit gümnaasistidele olnud Lihula Gümnaasium seni esmane valik. Arengukavas on muu hulgas leitud, et Koonga Kooli kolmanda kooliastme sulgemisel võib vallal tekkida vajadus koolikohtade ostmiseks Pärnu linnalt.

3.12. Valla kui terviku jaoks on oluline säilitada kvaliteetse gümnaasiumihariduse omandamise võimalus Lääneranna vallas. Võimalus omandada gümnaasiumiharidust Lääneranna vallas on lahutamatu osa valla eesmärgist pakkuda võimalikult pikka haridusteed kodu lähedal.

4. 5. aprillil 2023 kehtestas Lääneranna Vallavalitsus **määruse nr 5** „Lääneranna Vallavalitsuse 1. aprilli 2021. a määruse nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ muutmise“, millega muudeti määruse nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ § 3 lg-t 1 selliselt, et Lääneranna elukohajärgsete koolide loetelus ei ole enam nimetatud Metsküla Algkooli. Määrus jõustus 15. aprillil 2023.

5. 10. augustil 2023 kehtestas Lääneranna Vallavolikogu **määruse nr 54** „Lääneranna Vallavolikogu 14. mai 2020. a määruse nr 81 „Virtsu Kooli põhimäärus“ muutmise“, millega muudeti Virtsu Kooli põhimäärust selliselt, et Virtsu Koolis saab põhiharidust omandada 1.-4. klassini. Määrus jõustus 1. septembril 2023.

6. 28. märtsil 2024 võttis Lääneranna Vallavolikogu vastu otsuse nr 175 „Lääneranna valla haridusasutuste liitmine“. Otsusega nimetati Lihula Gümnaasium ümber Lääneranna Gümnaasiumiks ning kogu valla põhiharidus koondati Lääneranna Gümnaasiumi alla. Virtsu ja Koonga Kooli tegevus iseseisvate asutustena lõpetati.

Haldusasi nr 3-23-885

7. X, Y ja C (edaspidi Koonga Kooli lapsevanemad) esitasid Tallinna Halduskohtule 21. aprillil 2023 kaebuse, milles palusid tühistada otsuse nr 95 punkti 1 ja selle alapunktid 1.1–1.3.

7.1. Koonga Kooli kolmanda kooliastme tegevuse lõpetamise menetluses ei ole ära kuulatud Koonga Kooli õpilaste vanemaid. Kuigi kooli hoolekogult ja õpilasesinduselt küsiti otsuse nr 95 kohta seisukohta, ei õigusta see lapsevanemate ära kuulamata jätmist. Enne 1. märtsi 2023 toimunud aruteludel haridusametuste ümberkorraldamise üle ei ole kaebajate ärakuulamisõiguse mõttes tähtsust, sest need ei toimunud konkreetselt Koonga Kooli kolmanda kooliastme tegevust lõpetava haldusmenetluse käigus.

7.2. Otsuse tegemisel ei ole analüüsitud kooli sulgemise mõju laste arengule, heaolule ja nende edasise hariduse kvaliteedile. Väikesest kodulähedasest koolist suurde ja kodust kaugel asuvasse kooli minemine võib mõjuda lastele negatiivselt. Vald ei ole arutanud lapsevanematega kooli osalise sulgemise ja koolivahetusega kaasnevat mõju laste ja nende perekondade heaolule. Asjakohatu on väide, et lapsed oleksid igal juhul pidanud kooli vahetama pärast põhikooli lõpetamist.

7.3. Otsuses puudub analüüs ümberkorraldusega kaasneva koolitee pikkuse muutuse ja selle vastavuse kohta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) nõuetele. Otsuse tagajärjel hakkab lastel kuluma päevas vähemalt kaks tundi kooli ja kodu vahel liikumiseks. Vanemate otsus laste edasise koolitee kohta sõltub olulisel määral sellest, kas ja kuidas korraldab vald transpordi Lihulasse. Otsuses esitatud väide, et täiendava õpilasveo kulu on hinnanguliselt 50 000 eurot aastas, ei ole kontrollitav.

7.4. Etteheited Koonga Kooli õppekvaliteedile ja õpetajate motivatsioonile on tõendamata ja ebaõiged. Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate puudumine on probleem kogu riigis, mistõttu ei iseloomusta see kuidagi spetsiifiliselt Koonga Kooli. Vastupidi, Eesti keskmisega võrreldes on Koongas õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavus märkimisväärselt kõrgem.

7.5. Koonga Kooli õpilaste saatmine Lihula Gümnaasiumisse toob kaasa laste õpi- ja kasvukeskkonna olulise halvenemise. Lihula Gümnaasiumi hoone on äärmiselt halvas seisus. Seevastu on Koonga Kooli hoonet regulaarselt renoveeritud ja see on kaasaegne. Asjakohatud on väited, mis puudutavad Koonga Kooli hoonesse tehtavate investeeringute vajadust. Kolmanda kooliastme sulgemisega ei kao investeeringuvajadus, kuivõrd hoonesse jäävad jätkuvalt nii esimene ja teine kooliaste kui ka lasteaed. Vastustaja ei ole arvestanud Lihula Gümnaasiumi kulude suurenemisega, kui sinna peaks õpilasi lisanduma. Lihula Gümnaasiumi uue hoone rajamise vajadus ei õigusta kaebajate laste saatmist halvemasse õppekeskkonda.

7.6. Vastustaja ei ole analüüsinud otsuse mõju kohaliku kogukonna sidususele ja jätkusuutlikkusele. Mõistlikku kahtlust ei saa olla selles, et otsus ohustab kogukonna kui terviku püsijäämist. Samuti ei ole analüüsitud otsuse sotsiaalmajanduslikku mõju, muu hulgas seda, mitu inimest kaotab otsuse tagajärjel töökoha ning mis on selle tagajärjed nii töö kaotanud inimese kui ka valla jaoks.

7.7. Otsuses on tuginetud aegunud ja vastuolulistele andmetele. Arengustrateegia „Pärnumaa 2035+“ järgi on Lääneranna vallas täheldatud 2019. aastast sündide arvu kasvu. Koonga on valla suurima elanike arvuga küla ning õpilaste arv on viimastel aastatel püsinud stabiilsena 400 piiril.

7.8. Otsus on vastuolus järgmiste dokumentidega: Koonga Kooli arengukava aastateks 2023-2028, Lääneranna valla ühinemisleping, Lääneranna valla arengukava aastateks 2018-2028 ja

arengustrateegia „Pärnumaa 2035+“. Vald on jätnud arvestamata ka haridusvaldkonna arengukava analüüsiga, mille järgi on Koonga-Varbla piirkonnas vajalik säilitada üks üheksaklassiline kool.

8. Tallinna Halduskohus jättis 20. novembri 2023. a **otsusega** kaebuse rahuldamata.

8.1. Kaebajate subjektiivsete õigustega ei seostu väited, mis puudutavad otsuse mõju kogukonnale. Kaebajate õigusi ei saa rikkuda ka see, et vastustaja ei ole kaebajate hinnangul kaalunud korrektselt kogukonna huvi. Põhiseaduse (PS) §-st 37 tuleneva subjektiivse õiguse riive esineks siis, kui lastele ei oleks kooli ümberkorraldamise tõttu, näiteks transpordiühenduste puudumise tõttu, tagatud mõistlik ja tegelik võimalus omandada põhiharidus. PS § 37 lg-d 2 ja 3 ei anna aga lapsevanemale subjektiivset õigust nõuda, et kohalik omavalitsus jätkaks mõne konkreetse kooli ülalpidamist. Siiski on lapsevanematel õigus nõuda, et nende laste haridust puudutavad kaalutusotsused oleks tehtud õiguspäraselt ja kaalutusvigadeta.

8.2. PGS § 80 lg-t 1 ei saa tõlgendada viisil, et vastustajal on võimalik üksnes hoolekogu kaasates ja ära kuulates oma kohustusi ammendavalt täita. Siiski tugineb otsus suures osas poliitilisele valikule ja otstarbekusele, mis osas ei tulnudki kaebajaid kaasata ega ära kuulata. Vastustajal oli kohustus välja selgitada kaebajate peresid puudutavad asjaolud, sh nii koolitee kui ka haridusliku toe vajalikkus. Need asjaolud olid vastustajale teada.

8.3. Vald peab täitma kõiki talle pandud ülesandeid, mistõttu peab ta vaatama haridusvõrku oma territooriumil tervikuna ning korraldama selle viisil, mis vastab ühelt poolt kogukonna huvidele ja teiselt poolt omavalitsuse majanduslikele võimalustele. Seejuures peab kohalik omavalitsus toimima ettevaatavalt ning ei pea ära ootama, kas näiteks rahvastikuproгноos halveneb veelgi. Halduskohus ei saa tulenevalt võimude lahususe põhimõttest sekkuda poliitilise, majandusliku otstarbekuse jms sisuga otsustesse. Vastustaja põhjendused koolivõrgu ümberkorraldamise vajaduse kohta ei ole ilmselgelt puudulikud ega õigusvastased.

8.4. Vastustaja on hinnanud koolitranspordiga seostuvat. Vanema valik lapse koolitee jätkumise asjus on oluliselt seotud teadaolevate transpordivõimalustega. Tagamaks perele kindlus ja kohtulik järelkontroll, tuleks otsuses ära näidata, millised on võimalikud marsruudid ja transpordivahendid. See, et otsuses nr 95 nii ei olnud, ei tähenda siiski otsuse õigusvastasust. Kaebajatel oli võimalus kooli hoolekogu liikmetena jagada vallaga enda seisukohti, et vastustajal oleks olnud olemas vajalik teave selleks, et luua sobiv transpordikorraldus. Ka menetlusosaline ei pruugi käituda heauskselt, kui ta teab, et vastustajale ei ole korrektsed andmed kättesaadavad, kuid ta ei täienda neid andmeid omal algatusel. Kohtule ei nähtu, et transport kooli ja kodu vahel muutuks mõne kaebaja lapse jaoks ülemäära keeruliseks. Kui vald transpordi korraldamisel enda kohustusi ei täida, on kaebajatel õigus vaidlustada juba valla konkreetne tegevus.

8.5. Õigus kvaliteetsele õppele ei tähenda, et lapse õppekorraldus ei võiks muutuda. Lihula Gümnaasiumi õppehoone seisundit ei ole alust pidada nõuetele mittevastavaks, et täita õppekava ja anda kvaliteetset haridust.

8.6. Kohus ei saa kontrollida kohaliku omavalitsuse kulutuste mõistlikkust. Rahalise kokkuhoiu osas on tegemist prognoosotsusega. Tuleb eeldada, et vastustaja toimib ratsionaalselt. Siiski on vastustaja ka lisaks rahalisele kokkuhoiule toonud välja mitmed olulised avalikud huvid, mis põhjendavad haridusasutuste ümberkorraldamist.

8.7. Arengukavad sarnaselt deklaratsioonidele, plaanidele ja muudele kavadele ei ole üldjuhul haldusaktiks. Käesolevas asjas ei tulene kaebajatele nendest dokumentidest kohtus kaitstavaid õigusi.

9. Kaebajad esitasid apellatsioonkaebuse, milles palusid halduskohtu otsus tühistada ja kaebus rahuldada.

10. Tallinna Ringkonnakohus jättis 17. juuni 2024. a **otsusega** apellatsioonkaebuse rahuldamata.

10.1. Kaebajate ärakuulamisõigust pole rikutud. Vastustaja ei pidanud kõiki lapsevanemaid eraldi menetlusse kaasama ja ära kuulama (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 40 lg 3 p 6, PGS § 80 lg 3). Lapsevanemad kuulatakse ära hoolekogu vahendusel.

10.2. Vastustaja peab arvesse võtma valla kui terviku vajadusi. Koolivõrgu korrastamiseks esineb väga kaalukas avalik huvi tagada kõigile valla õpilastele turvaline ja toetav õppekeskkond, samuti õpetajatele head töötingimused ja motiveeriv töötasu. Vastustaja põhjendused on mõistlikud ega ole meelevaldsed. Kohus ei kontrolli haldusakti otstarbekust, sh seda, kas kulude kokkuhoidu saaks korraldada mingil muul moel või milliste investeeringute tegemine on mõistlik.

10.3. Vastustaja on kooli ümberkorraldamise vajalikkust piisavalt ja adekvaatselt põhjendanud. Vabariigi Valitsuse kinnitatud haridusvaldkonna arengukavas aastateks 2021-2035 on riik ja omavalitsused leppinud kokku kolmanda kooliastme koondumise kohalike omavalitsuste piirkondlikesse keskustesse. Lääneranna valla jaoks on selline keskus Lihula.

10.4. Kaebajatele ei tulene ühestki arengudokumendist ega avalikust arutelust kaitstavat õiguspärast ootust, et kolmas kooliaste jätkab.

10.5. Kaebajate väited, mis on esitatud avalike huvide või kolmandate isikute kaitseks, tuleb jätta tähelepanuta. Lahendada tuleb üksnes küsimus, kas ja mil määral rikub vaidlustatud otsus kaebajate laste õigust kättesaadavale ja kvaliteetsele haridusele. Põhiharidus on kaebajate lastele jätkuvalt kättesaadav. Pole tõendatud, et koolivõrgu ümberkorraldamise tulemusel rikuks vastustaja PGS § 7 lg-t 3. Kuigi vastustajal ei olnud teavet kaebajate laste koolitranspordi vajaduse kohta, saab otsuse seletuskirjast järeldada, et vastustaja on vajaduse korral võimeline neile transporti korraldama.

10.6. Ei vaielda selle üle, et olemasolev Lihula Gümnaasiumi koolihoone vajab kapitaalremonti. Koolihoone ei ole siiski amortiseerunud määral, mis muudaks seal õppimise tervist kahjustavaks. Ringkonnakohtu istungil selgitas vastustaja, et hankemenetlus Lihula Gümnaasiumi uue koolihoone ehitamiseks on lõppenud, edukas pakkuja on välja valitud ning uus koolihoone peaks valmima 2025. a sügiseks. Selles kontekstis ei saa uute õpilaste lisandumist üheks õppeaastaks olemasolevasse koolihoonesse pidada õpilaste õigusi ülemäära riivavaks ja hariduse kvaliteeti kahjustavaks.

Haldusasi 3-23-888

11. Q, W, E, R, T, U, I, O, P, Ü, Õ, A, S, D, F ja G (edaspidi Metsküla Algkooli lapsevanemad) esitasid 22. aprillil 2023 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palusid tühistada otsuse nr 95 punkti 3 ja selle alapunkti 3.1. Kaebajad palusid tühistada ka Lääneranna Vallavalitsuse määruse nr 5 § 1 lg 1 osas, millega vallavalitsuse määruse nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ § 3 lg-st 1 eemaldati elukohajärgse koolina Lääneranna vallas Metsküla Algkool.

11.1. Metsküla Algkooli tegevuse lõpetamise menetluses ei ole ära kuulatud Metsküla Algkooli õpilaste vanemaid. Kuigi kooli hoolekogult küsiti otsuse nr 95 kohta seisukohta, ei õigusta see lapsevanemate ära kuulamata jätmist. Enne 1. märtsi 2023 toimunud aruteludel haridusasutuste

ümberkorraldamise üle ei ole kaebajate ära kuulamisõiguse mõttes tähendust, sest need ei toimunud konkreetselt Metsküla Algkooli tegevust lõpetava haldusmenetluse käigus.

11.2. Otsuse tegemisel ei ole analüüsitud kooli sulgemise mõju laste arengule, heaolule ja nende edasisele hariduskvaliteedile. 52 protsenti Metsküla Algkooli õpilastest oli 2022/2023. õppeaastal hariduslike erivajadustega. Nendele õpilastele avaldab koolivahetus igal juhul intensiivset ebasoodsat mõju.

11.3. Osa õpetajate kvalifikatsiooninõuetele mittevastavus ja õpetajate palgakulu ei tähenda automaatselt probleeme õppekvaliteediga. Kvalifikatsiooninõuetele vastavad õpetajad annavad Metsküla Algkoolis 82 protsenti kõikidest tundidest ning kvalifikatsiooninõuetele mittevastavad õpetajad on omandamas kõrgharidust, et saada õpetajakutse. Metsküla Algkooli õpetajad on Eesti keskmisega võrreldes oluliselt nooremad.

11.4. Otsuses ei ole välja selgitatud, kas Metsküla Algkooli sulgemise tõttu võib mõne lapse koolitee pikeneda üle seaduses lubatud piiri. Puuduvad ka andmed selle kohta, kas lapsevanematel tuleb teha lisakulutusi laste transportimiseks uutesse õppekohtadesse või kas kooli ja kodu vahel on üldse ühistranspordiga liiklemine võimalik. Vahemaad on suured ja põhjaliku analüüsita ei saa seda küsimust lahendada.

11.5. Väide, et Metsküla Algkooli koolihoone on halvas seisukorras, ei vasta tõele ega põhine ühelgi ehitustehnilisel ekspertiisil või uuringul. Kuigi 1912. aastal rajatud hoone vajab ühel hetkel renoveerimist, ei ole igal juhul tegemist kriitilise ja õppetööd välistava ehitusliku seisuga. Metsküla Algkooli koolihoone seisukord on parem kui valla pakutavate alternatiivsete koolide, nt Lihula Gümnaasiumi seisukord. Nii tooks Metsküla Algkooli õpilaste saatmine Lihula Gümnaasiumi koolihoonesse kaasa laste õppekeskkonna olulise halvenemise.

11.6. Vastustaja ei ole analüüsinud otsuse mõju kohaliku kogukonna sidususele ja jätkusuutlikkusele. Mõistlikku kahtlust ei saa olla selles, et otsus ohustab kogukonna kui terviku püsijäämist. Tuleb arvestada, et Metsküla Algkool on ajendanud paljusid peresid kolima või naasma Lääneranna valda. Seega on paljude õpilaste perede jaoks Metsküla Algkool põhiliseks Lääneranna vallas elamise motivaatoriks. Metsküla Algkool on ka valla ainus kool, mille õpilaste arv on selges kasvutrendis. Samuti ei ole analüüsitud otsuse sotsiaalmajanduslikku mõju, muu hulgas seda, mitu inimest kaotab otsuse tagajärjel töökoha ning mis on selle tagajärjed nii töö kaotanud inimese kui ka valla jaoks.

11.7. Kuna otsus nr 95 on õigusvastane, siis on samuti õigusvastane Lääneranna Vallavolikogu 5. aprilli 2023. a määruse nr 5 § 1 lg 1 osas, milles määruse nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ § 3 lg-t 1 muudeti selliselt, et Lääneranna valla elukohajärgseks kooliks ei ole enam Metsküla Algkool. Kui ei oleks tehtud otsust nr 95, ei oleks määrust nr 5 vaidlustatud osas kehtestatud. Seega on õigusselguse huvides vajalik, et ka määrus tühistataks kaebajate vaidlustatud osas.

12. Tallinna Halduskohus jättis 20. veebruari 2024. a **otsusega** kaebuse rahuldamata.

12.1. Riigil ja kohalikel omavalitsustel on PS §-s 37 sätestatud õiguse sisustamisel oluline kaalutusruum. Kui avalikul võimul ei ole vahendeid olemasoleva koolivõrgu ülalpidamiseks, on mõõdapääsmatu selles muudatuste tegemine. Seega oli Lääneranna valla haridusasutuste ümberkorraldamine sunnitud samm ning selle tegemata jätmine oleks pikemas perspektiivis mõjutanud negatiivselt hariduse kvaliteeti vallas tervikuna. Ei ole võimalik eraldi hinnata Metsküla Algkooli rolli tehtud reformis.

12.2. Otsus koolivõrgu ümberkorraldamise kohta on olemuslikult üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt. Kuna kooli sulgemise otsus ei ole haldusakt HMS § 51 mõttes, ei olnud vastustajal kõigi lastevanemate ärakuulamise kohustust, vaid juhinduda tuli PGS § 80 lg-st 1.

12.3. Kohus kontrollib kaalutlusõiguse järgimist üksnes osades, mis on seotud kaebajate õigustega. Seetõttu tuleb jätta tähelepanuta väited, mis puudutavad otsuse mõju kohaliku kogukonna sidususele ja jätkusuutlikkusele või kogukonna kaasamata jätmist.

12.4. Õigusaktid ei nõua, et kohalik omavalitsus peaks lahendama iga õpilase transpordiküsimuse, ega ka seda, et transpordi koolini peab tagama vald. Samas on transpordiküsimus kahtlemata selline, millega tuleb eeskätt hajaasustuse tingimustes tegeleda. Nende Metsküla õpilaste puhul, kelle elukohale on lähemal mõni teine munitsipaalkool, ei tule kooliteekonna pikkust hinnata, sest eelduslikult muutub selliste õpilaste koolitee hoopis lühemaks. Kohus peab usutavaks, et ühegi kaebaja puhul ei ole koolitee seaduses lubatust pikem. Puuduvad ratsionaalsed põhjused kahelda vastustaja lubaduses olla koolitranspordi korraldamisel lastevanematele toeks.

12.5. Objektiivsete kriteeriumide alusel pole võimalik väita, et Metsküla Algkool tagaks õpilaste arenguks paremad võimalused kui näiteks Lihula Gümnaasium. Lihula Gümnaasiumis on paremad tingimused tugiteenuste ja huvihariduse mõttes. Hariduslike erivajadustega laste puhul võivad subjektiivsed asjaolud (harjumuspärane keskkond, side õpetajatega jms) olla väga olulised. Siiski ei hõlma õigus haridusele õigust konkreetsetele õpetajatele, klassiruumile või koolikeskkonnale üldisemalt.

12.6. Õpetajate olemasolu ja kvalifikatsiooni aspektist ei nähtu, et vastustaja oleks teinud kaalutlusvigu. Vastustaja kui tööandja perspektiivist vaadatuna ei tule kaalutlusõiguse rikkumiseks pidada osutust sellele, et väikest õpilaste arvu arvestades on raskendatud leida Metsküla Algkooli kvalifitseeritud personali ning maksta neile motiveerivat töötasu.

12.7. Põhjendatud on vastustaja järeldus, et Metsküla Algkooli õppekeskkonda ei saa pidada kaasaegseks. Asjaolu, et praegu koolis õppivate laste vanemad on nõus sellistes tingimustes tegutseva kooliga, ei tähenda, et tulevikus kooli õppima asuvate laste vanemate soovid poleks teistsugused. Ei ole võimalik täpselt öelda, milline on õpilaste arv viie või kümne aasta pärast. Tegemist on prognoosiga ning vastustajal ei ole keelatud võtta aluseks konservatiivsemat prognoosi. Õpilaste mahtuvusele seab piirid koolihoone, mistõttu jääb kooli ülalpidamine ikkagi kalliks.

12.8. Kaebajate väited, mis puudutavad valla kulude kokkuhoidu, ei seostu nende subjektiivsete õigustega. Metsküla kooliga seotud kulude kokkuhoidu ei saa sellegi poolest vaadelda eraldi teistest haridusvõrgu muudatustest.

12.9. Lääneranna valla arengukavas ega ka teistes strateegiadokumentides ei ole rõhutatud Metsküla Algkooli püsimajäämist, mistõttu ei saanud kaebajatele tekkida ka vastavat õiguspärast ootust.

13. Kaebajad esitasid apellatsioonkaebuse, milles palusid halduskohtu otsus tühistada ja kaebus rahuldada.

14. Tallinna Ringkonnakohus jättis 29. oktoobri 2024. a otsusega apellatsioonkaebuse rahuldamata.

14.1. Halduskohus asus ekslikult seisukohale, et vaidlustatud otsus on halduse siseakt. Siiski leidis halduskohus kokkuvõtlikult õigesti, et vastustaja ei ole rikkunud kaebajate ärakuulamisõigust.

Vaidlustatud otsus vastab üldkorralduse tunnustele, mistõttu ei pidanud kaebajaid HMS § 40 lg 3 p-st 6 tulenevalt individuaalselt ära kuulama. Vastustaja pidi lähtuma PGS § 80 lg-st 1 ning vanemate seisukoht selgitatakse sellise otsuse puhul välja just hoolekogu kaudu. Kaebajate argumendid langevad põhiosas kokku hoolekogu esitatud arvamusega. See, et vastustaja arvamusega ei nõustunud, ei tähenda, et seda pole kaalumisel arvesse võetud.

14.2. PGS § 80 lg 3 järgi peab otsusest teavitamise ja uue õppeaasta alguse vahele jääma viiekuune ajavahemik. Esialgse õiguskaitse kohaldamine ei muuda otsusest teavitamise aega. Selle hetke ning uue õppeaasta vahele jääva ajavahemiku pikkus ei muutunud sellest, et vaidlustatud otsuse kehtivus oli Tallinna Halduskohtu 26. mai 2023. a määruse tegemisest kuni Tallinna Ringkonnakohtu 28. juuni 2023. a määruse jõustumiseni peatatud.

14.3. Vaidlustatud otsuse tekstis esitatud viide seletuskirjale tähendab, et otsus on vastu võetud seletuskirjas kajastatud kaalutlustel. Vaidlustatud otsuses ja seletuskirjas esitatud põhjendused on arusaadavad, kuna neist selgub, millised asjaolud vastustaja tuvastas ning mida ta kaalus.

14.4. Enne vaidlustatud otsuse tegemist ega ka sellega samal ajal ei pidanud vastustaja otsustama, kas korraldada ühistranspordi liinivõrk ümber ja võtta kasutusele muid meetmeid. Kuivõrd vastustajale ei olnud teada, milline on transpordivajadus kooli ja kodu vahel liikumiseks, siis ei saanudki ta vastavaid lahendusi otsuses kirjeldada. Transpordi korraldamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne ning igal vanemal on subjektiivne õigus nõuda selle ülesande täitmist.

14.5. Mõistliku arutluskäigu tulemusel on vastustaja asunud seisukohale, et luues senisest rohkem täiskoormusega õpetajate ametikohti, on võimalik tõsta õpetajate motivatsiooni ja leida vahendeid töötasude diferentseerimiseks. Asjaolu, et vastustaja ei selgitanud välja konkreetset Metsküla Algkooli õpetajate motiveeritust, ei ole kaalutusviga. Vastustaja võis kõnealust küsimust käsitleda kogu valla kui terviku vaates.

14.6. Hariduslike erivajadustega õpilastele peab kohalik omavalitsus munitsipaalkoolis pakkuma vähemalt õigusaktides ette nähtud lisa- ja tugiteenuseid, ent ei pea võimaldama õpilastele nende erivajadusi arvestades sellest soodsamat olukorda. On usutav, et sedavõrd individuaalset lähenemist õpilasele, nagu see oli Metsküla Algkoolis, ei ole võimalik tagada, ent sellise õppe tagamiseks ei ole vastustajal ka kohustust.

14.7. Vastustaja ei pidanud eraldi põhjendama Metsküla Algkooli tegevuse lõpetamise vältimatust. Metsküla Algkooli tegevuse lõpetamine oli üks osa kogu Lääneranna valla koolivõrgu reformist. Asjaolu, et ümberkorraldusel võib olla lähiaastate eelarvele negatiivne mõju, on selliste reformide puhul tavaline ega lükka ümber arutluskäiku, et pikemas perspektiivis on majanduslikult otstarbekas vähendada koolimajade arvu. Isegi kui tõdeda, et Lihula Gümnaasiumi hoone seisukord oli Metsküla Algkooli hoone omast halvem, võis vastustaja arvesse võtta, et Lihula kooli potentsiaalne õpilaste arv on oluliselt suurem ning tegemist on vallakeskuses asuva koolimajaga. Lihulasse uue koolihoone ehitamise plaani ei saa pidada ebarealistlikuks.

14.8. Vastustaja ei ole eksinud valla elanike ja õpilaste arvu prognoosimisel. Puuduvad sellised andmed, mis lubaksid pikemas perspektiivis prognoosida, et Lääneranna vallas elanike arv ja eelkõige põhikooliõpilaste arv suureneb. Vastustaja ei pidanud arvestama Metsküla Algkooli õpilaste arvu kasvutendentsi, sest lubatud oli vaadelda valda tervikuna. Isegi protsentuaalselt suur õpilaste arvu kasv Metskülas ei tähenda, et senise koolivõrgu pidamine on valla kui terviku jaoks otstarbekas.

14.9. Kaebajatel on subjektiivne õigus nõuda, et vastustaja tagaks neile hariduse kättesaadavuse ning et hariduse kättesaadavust puudutavate kaalutusotsuste tegemisel arvestatakse nõuetekohaselt kaebajate seadusega kaitstud huve. Seega ei või kaebajad tugineda argumendile, et vastustaja pole arvesse võtnud kooli sulgemise mõju kohalikule kogukonnale või ei ole arvestanud üldiste sotsiaalmajanduslike mõjudega. Asjassepuutuvust ei saa tuletada sellest, et kogukonna või kolmandate isikute huvi võib olla selline, mis räägib konkreetse kooli sulgemise vastu.

14.10. Metsküla Algkooli lõpetamist ei saa pidada arengustrateegiaga „Pärnumaa 2035+“ vastuolus olevaks, sest arengukava eesmärk ei olnud kitsalt Metsküla Algkooli säilitamine.

Haldusasi 3-23-739

15. L, N, B, J, Ö, M, V, Ä, AB, H, K ja Z (edaspidi Virtsu Kooli lapsevanemad) esitasid 6. aprillil 2023 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palusid tühistada otsuse nr 95 punkti 5 ja selle alapunktid 5.1-5.3. 15. augustil 2023 esitasid Virtsu Kooli lapsevanemad kaebuse, paludes tühistada Lääneranna Vallavolikogu määruse nr 54, millega muudeti Virtsu Kooli põhimäärust. Tallinna Halduskohus liitis kaebused ühte menetlusse.

15.1. Vastustaja ei kuulanud otsuse vastuvõtmisel ära lapsevanemaid ega kogukonda ning kooli hoolekogul puudus võimalus arvamust avaldada. Vaidlusel otsuse eelnõu menetleti 24 päevaga, mille hulka jäi kõigest 17 tööpäeva. Nii suure mõjuga eelnõu ei tohi menetleda kiirustades. Tähtsust ei ole sellel, mis ajast on kooli ümberkorraldamisest räägitud, sest arvamuse saab anda konkreetse eelnõu ja selle aluseks olevate lähteandmete kohta.

15.2. Virtsu Kooli ümberkorraldamine ei ole kooskõlas Lääneranna valla arengukava ega Virtsu Kooli arengukavaga. Kuivõrd Virtsu Kooli laste arv ei ole viimastel aastatel vähenenud, siis ei ole kooliastmete vähendamine valla arengukavaga kooskõlas. Arengukavadest tuli lapsevanematele õiguspärane ootus, et Virtsu Kool säilib olemasoleval kujul.

15.3. Vastustaja oleks pidanud koolitranspordi korraldama enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist. Seni Virtsu Koolis õppinud 26 õpilase mahtumine olemasolevatel liinidel sõitvatesse bussidesse pole tagatud. Raskendatud on lapsevanemate töökorralduse ühitamine laste vajadustega. Vanematel, kes seni on viinud lapsed Virtsu autoga, pikeneb oluliselt kooli viimisele kuluv aeg, sh suureneb kütusekulu. Arvestades Virtsu Koolis käivate laste kodude ning Lihula Gümnaasiumi kaugust bussipeatusest, muutub enamiku laste koolitee pikemaks kui kolm kilomeetrit. Virtsus elavad lapsed peaksid Lihulas pärast tundide lõppu ootama bussi kaks tundi ja jõuaksid koju kell 19. Ühe kaebaja lapsel, kes elab Pivarootsis, kulub kooli jõudmiseks bussiga üle kahe tunni ja vastassuunas käib buss pärast koolipäeva lõppu koju vaid kolmel päeval nädalas.

15.4. Keeruliseks muutub nende laste olukord, kes erivajadustest tulenevalt vajavad väikeklassi individuaalset lähenemist. Näiteks ei saaks üks laps arenguhäire tõttu ühistransporti kasutada ja lapsevanem peab oma kolm last viima autoga kolme erinevasse kooli. Ühel kaebajate lastest on tuvastatud aktiivsus- ja tähelepanuhäire, mistõttu vajab ta paindlikku õppekorraldust, kusjuures pole teada, kas Lihula Gümnaasiumis on see tagatud. Vastustaja ei ole analüüsinud kooli vahetamisega kaasnevaid psühholoogilisi aspekte. Viis last on varem juba pidanud kooli vahetama Vatla põhikooli sulgemise tõttu. Ühe kaebaja lapsed käisid varem koolis välisriigis ja võivad suuremas koolis sattuda õpiraskustesse. Üheksandasse klassi minevad lapsed peaksid keskenduma põhikooli lõpetamisele, mitte kooli vahetamisele. Koolides, kuhu Virtsu Kooli õpilased tahetakse saata, pole väikeklasse.

15.5. Haridusvõrgu reformi peamiseks ajendiks peaks olema soov muuta haridus kvaliteetsemaks. Virtsu Kool on alati silma paistnud väga kõrgete õpitulemustega. Lihula Gümnaasiumisse minnes on väga tõenäoline, et kaebajate laste jaoks hariduse kvaliteet langeb. Lihula Gümnaasiumi hoone on Virtsu Kooli hoonest halvemas seisus, pealegi puuduvad vallal vahendid, et planeeritud ajaks Lihula Gümnaasiumi uus hoone valmis ehitada.

15.6. Virtsu Kooli osalist sulgemist ei õigusta valla finantsmajanduslik olukord või kooli ülalpidamiskulud. Otsuse seletuskirjas puudub analüüs selle kohta, kuidas halveneb Lääneranna valla olukord, kui Virtsu Kooli ei korraldata ümber. Kulu õpilase kohta on ülejäänud vallaga võrreldes Virtsus üks madalamaid. Arusaamatu on väidetav kokkuvõtte koolihoone ülalpidamiskulude arvel. Võrreldud pole seda, milline oleks kokkuvõtte olnud siis, kui lasteaed oleks koolimajja kolinud ja üheksaklassiline kool oleks alles jäänud. Vastustaja pole ka arvesse võtnud kulusid, mis kaasnevad Virtsu Kooli 5.–9. klassi sulgemisega.

15.7. Vastustaja on ekslikult käsitletud piirkonna demograafilisi trende. OÜ Cumulus Consulting analüüsi poleks tohtinud aluseks võtta, sest selle prognoosid on ekslikud. Kui 2021/2022. õppeaastal õppis Virtsu Koolis 45 last, siis 2022/2023. õppeaastal oli koolis lapsi juba 51. Virtsus käib vilgas elamuarendus, piirkonda on planeeritud luua umbes 200 uut töökohta ning valla üks suurimaid tööandjaid on kolimas Virtsu alevikku. Asjakohane ei ole kaalutlus, et võrreldes 1990. aastaga on laste arv koolis vähenenud 50 protsendi võrra. Sellest põhjendusest lähtudes võiks sulgeda enamiku Eesti koolidest.

16. Tallinna Halduskohus jättis 20. oktoobri 2023. a otsusega kaebuse rahuldamata.

16.1. PS §-st 37 tulenevat subjektiivset õigust oleks riivatud eelkõige olukorras, kus lastele poleks ümberkorralduste tulemusena tagatud mõistlikku ja tegelikku võimalust kohustusliku ja kvaliteetse põhihariduse omandamiseks. Koolide ümberkorraldused ei tohi olla ülemäära sagedased, kuid sellegipoolest on kohaliku omavalitsuse üksusel koolivõrgu kujundamise küsimuses laialdane autonoomia. Lapsevanemal on küll õigus öelda lapse hariduses otsustav sõna, kuid tal pole subjektiivset õigust nõuda konkreetse kooli säilimist. Kui kohalik omavalitsus on kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele lastele taganud põhihariduse omandamise võimaluse munitsipaalkoolis, on ta oma avaliku ülesande täitnud. Kõigile õpilastele, keda ümberkorraldus puudutab, on tagatud koolikoht Lihula Gümnaasiumis või Kõmsi Lasteaed-Algkoolis.

16.2. Vastustaja on järginud PGS § 80 lg-test 1 ja 3 tulenevaid nõudeid. Virtsu kogukonda teavitati koolivõrgu ümberkorraldamise kavatsusest 30. jaanuaril 2023 toimunud kohtumisel. Kaebajaid, kes kooli hoolekokku ei kuulunud, ei pidanud individuaalselt ära kuulama. Piisas kaebajate kaasamisest hoolekogu vahendusel.

16.3. Kuigi koolivahetus võib olla lapsele emotsionaalselt keeruline, ei saa üksnes sellele tuginedes keelata muudatusi. Peredel ei saa tekkida õiguspärast ootust, et laps lõpetab kindlasti kooli, kuhu ta on astunud. Kaalukas avalik huvi kaalub üles kaebajate huvi säilitada senine elukorraldus ja tuttav õppekeskkond. Avalik huvi seisneb kõigile lastele turvalise ja toetava õppekeskkonna ning õpetajatele heade töötingimuste tagamises. Praegu pole võimalik õpetajate töötasu diferentseerida.

16.4. Lapsel ega lapsevanemal pole õigust sellele, et säiliks harjumuspärane koolitee pikkus. Kuigi otsuses nr 95 puuduvad andmed selle kohta, kuidas iga lapse koolitee pikeneb, pole see oluline puudus, sest kaebajad pole teatanud, kuhu kooli nad oma lapse Virtsu Kooli sulgemisel paneksid. Praegusel juhul ei nähtu, et transport kooli ja koolist koju muutuks mõne kaebaja lapse jaoks ülemäära keeruliseks. Vastustaja on usutavalt ära näidanud olemasolevad ühistranspordiühendused, millega on

võimalik mõistlikult kooli ja tagasi sõita. PGS § 7 lg 3 nõuete eiramist ei nähtu. Vähemalt 11-aastase lapse liikumist ühistranspordiga kodu ja kooli vahel ei saa pidada ebamõistlikuks. On tõsi, et koolitee pikenemine 20 km võrra ning seetõttu lisanduv umbes pool tundi vältav bussisõit on märkimisväärne negatiivne muudatus senise harjumuspärase kooliteega võrreldes, kuid kaebajatel puudub õigus nõuda, et laps peaks saama koolis käia jala või jalgrattaga. Pärast koolipäeva lõppu võivad lapsed Lihulas kuni bussi väljumiseni tegelda kunsti, muusika või spordiga, samuti võib paluda kokkuleppel õpetajaga luba tunnist varem lahkumiseks, et jõuda varasema bussi peale. Isegi kui laps ei saa erivajaduse tõttu kooli sõitmiseks bussi kasutada, tuleb vallal ja koolil lahendada see olukord erimeetmetega. Kui kaebajate lapsed vajavad ühistranspordiga kohanemiseks tugiisikut, on vastustajal kohustus selline teenus korraldada.

16.5. Vald on igal juhul kohustatud PGS § 46 kohaselt tagama asjakohase tugipersonali seda vajavatele lastele. Lihula Gümnaasiumis on täiskohaga logopeed, sotsiaalpedagoog, eripedagoog ja psühholoog. Ainuüksi suuruse pärast ei saa Lihula Gümnaasiumit pidada erivajadusega laste jaoks ebasobivaks.

16.6. Halvas seisundis on valdav osa valla õppehooneid ja üheks koolivõrgu korrastamise eesmärgiks on vabaneda ebamõistlike kuludega hoonetest ja luua tänapäeva nõuetele vastav hariduskeskus Lihulasse. Selleks on vaja võtta laenu ja laenuvõimekuseks on omakorda vaja vähendada püsikulusid. Isegi kui reformist ei piisa, et uut hoonet rahastada, aitab see siiski uue õppehoone rajamisele kaasa. Terviseamet lõpetas koolireformist puudutatud lapsevanemate taotlusel algatatud järelevalvemenetluse Lihula Gümnaasiumis ega tuvastanud ohtu laste tervisele.

16.7. Demograafilised andmed ei kinnita õpilaste arvu suurenemist. Seda ei saa tuletada ka ettevõtluse liikumisest Kõmsilt Virtsu ega piirkonnas algatatud detailplaneeringust, mis pole vastustaja andmetel jõudnud kehtestamiseni. Õpilaste arvu vähenemine ja eelarvevahendite kokkuhoid on legitiimsed argumendid reformi kasuks. Vallal on õigus koolivõrku ümber kujundada ka siis, kui seda ei tingi soov raha kokku hoida, vaid muud asjakohased mõistlikud põhjused (õppekvaliteet, gümnaasiumihariduse säilimine vms).

16.8. Määrus nr 54 ei riku iseseisvalt kaebajate õigusi. Kaebajate eesmärgiks on Virtsu Kooli 5.-9. klassi säilitamine, ent nende klasside sulgemise otsus on tehtud juba 24. märtsil 2023.

17. Kaebajad esitasid apellatsioonkaebuse, milles palusid halduskohtu otsus tühistada ja kaebus rahuldada.

18. Tallinna Ringkonnakohus jättis 20. detsembri 2024. a **otsusega** kaebajate apellatsioonkaebuse rahuldamata.

19. Vastustaja otsus lõpetada 2023/2024. õppeaastast koolitustegevus Virtsu Kooli 5.- 9. klassis ei riku kaebajate õigusi, eelkõige õigust sellele, et kaebajate lapsed saaksid omandada kvaliteetse põhihariduse elukohalähedases munitsipaalkoolis.

19.1. Vaidlustatud otsus vastab üldkorralduse tunnustele: selles otsustati, millistes kohtades hakkab toimuma hariduse osutamine. Need tingimused laienevad ühtmoodi nii kaebajatele kui ka kõigile teistele valla koolikohustuslike laste vanematele. PGS § 80 lg 1 kohustab ära kuulama eelkõige hoolekogu ning seda kohustust pole vastustaja rikkunud. HMS § 40 lg 3 p 6 võimaldab jätta kaebajad individuaalselt ära kuulamata.

19.2. Vastustaja on põhjendatult käsitlenud valla haridusasutuste võrku tervikuna ja toonud välja vajaduse vähendada senise hulga koolihoonete ülalpidamist ning pakkuda õpetajatele motiveerivamaid töötingimusi. Kooli tegevuse lõpetamine ei pea olema ümberkorralduste tegemisel viimane võimalus. Omavalitsus ei pea näitama, et tal on iseäranis halb finantsolukord või et muul moel pole võimalik kokku hoida ja tulusid suurendada. Valla eesmärk polnud haridusele kuluvat summat vähendada, vaid kasutada seda otstarbekamalt ja vältida kulude suurenemist tulevikus.

19.3. Tuleb mõõnda, et eraldi vaadelduna oleks iga vaidlustatud otsuses käsitletud kooli ümberkorraldamist või tegevuse lõpetamist olnud võimalik vältida. See ei välista otstarbekuse nimel ümberkorraldusi, kui see tervikuna annab parema säästu ja võimaldab põhihariduse andmise kohustust terves vallas paremini täita.

19.4. Arengukava pole siduv õigusakt. See, et valla tellimisel OÜ Cumulus Consulting tehtud valla haridusvõrgu arengukava ei ole kinnitatud, ei tähenda, et vastustaja pole seda arvesse võtnud. Ka ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumi ega Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhul „Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes“ õigusakt, mistõttu ei pidanud halduskohus sellega arvestama. Samal põhjusel ei pidanud halduskohus arvestama ka Metsküla Algkooli kohta käivat eksperdi hinnangut.

19.5. Õigusaktides ei ole sätestatud kooli maksimaalset lubatud kaugust õpilase elukohast ega ka koolitee läbimisele kuluvat maksimaalset lubatud aega. Vastustaja on arvestanud vajadusega korraldada teataval määral ümber vallasisene transpordivõrk. Seda ei pidanud vald tegema enne ümberkorralduste otsuse tegemist ega sellega samal ajal. Lähtuda tuleb tegelikest vajadustest. Vastustajale polnud teada, kui paljud ümberkorraldustest puudutatud õpilastest soovivad jätkata vallas õpinguid. Kui mõnel lapsel on jalgsi tee kooli pikem kui kolm kilomeetrit, peab kohalik omavalitsus korraldama transpordi. Kuidas ta seda teeb, on tema otsustada. Selle kohustuse nõuetekohane täitmine praeguses asjas pole võimatu.

19.6. Mis puudutab Virtsu Kooli hariduse kvaliteeti, siis pole vastustaja väitnud, et see oleks olnud halb. Asjakohane on kaalutlus, et kui jätkata samamoodi, siis võib tulevikus olla keeruline leida õpetajaid. Asjaolu, et Virtsu Kooli õpilaste õppeedukus oli valla parimate hulgas, ei tähenda, et tegevuse ümberkorraldamine ei oleks ikkagi vajalik ja otstarbekas.

19.7. Valla keskne argument oli hoonete ülalpidamiskulude kokkuhoid. Kahtluse alla pole seatud seda, et kõik valla koolihooned oleksid järgnevatel aastatel jooksul vajanud remonti. Vallale ei saa ette heita, et ta pole esitanud arvutusi kokkuhoiu kohta juhul, kui ta oleks jätnud alles olemasoleva koolimaja ja lisanud sinna lasteaia. Ressursi koondamine jätkavatesse koolidesse pole meelevaldne, eriti olukorras, kus demograafilised arengud pole paljulubavad. Vastustaja pole elanike ja õpilaste arvu prognoosimisel eksinud.

19.8. Gümnaasiumihariduse andmise soov vallakeskuses ei ole asjakohatu. Kohalik omavalitsus peab oma arenguperspektiive hindama terviklikult ning kaalutlus, et soovitud arengu tagamiseks on vajalik ja otstarbekas anda vallakeskuses ka gümnaasiumiharidust, on iseenesest asjakohane.

19.9. Kaebajad ei saa tugineda argumendile, et vastustaja ei ole kaalumisel nõuetekohaselt arvesse võtnud kooli sulgemise mõju kogukonnale. Selline argument ei seostu kaebajate subjektiivsete õigustega.

20. Riigikohtu halduskolleegium liitis 30. aprilli 2025. a määrusega haldusasjad nr 3-23-885, 3-23-888 ja 3-23-739 ühte menetlusse. Liidetud asja numbriks sai 3-23-885.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

21. Koonga Kooli lapsevanemad paluvad **kassatsioonkaebuses** tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 17. juuni 2024. a otsus ja Tallinna Halduskohtu 20. novembri 2023. a otsus ning kaebus rahuldada.

21.1. Kaebajatel on subjektiivne õigus kaalutlusvigadeta otsusele (HMS § 54). See tähendab, et kaebajate kaebeõiguse raames on kohtulikult kontrollitav küsimus, kas otsuse tegemisel on arvestatud kõikide õigete ja asjakohaste kaalutlustega. Kohtulikule kontrollile allub erinevalt otsuse otstarbekusest otsuse ratsionaalsus. Kaebajad on Koonga piirkonna elanikud ning nende elukorraldus, elukoht ja omandi väärtus sõltuvad otseselt kogukonna jätkusuutlikkusest.

21.2. Kaebajad jäeti ära kuulamata õigusvastaselt. PGS § 80 lg 1 üksnes täpsustab HMS-i üldist regulatsiooni. Vastustaja ei saanud jätta kaebajaid kaasamata ja ära kuulamata HMS § 40 lg 3 p 6 alusel, sest lapsevanemate ärakuulamine ei oleks kaasa toonud ülemääraast koormust. Hoolekogu seisukoht oleks saanud lähtuda üksnes ühistest eesmärkidest ja arvamustest, mistõttu ei oleks saanud hoolekogusse kuuluvad kaebajad esitada hoolekogu arvamuseks enda isiklikku arvamust. Arvestades vaidluse all oleva otsuse olulisust, oli kaebajate ärakuulamise kohustuse rikkumine sedavõrd oluline, et toob kaasa otsuse õigusvastasuse.

21.3. Vastustaja eksitas enne otsuse tegemist kõiki kooli osalisest sulgemisest puudutatud isikuid, rikkudes sellega hea halduse tava. Vastustaja kinnitas 9. veebruaril 2023 toimunud avalikul arutelul, et ta ei plaani ega ole kunagi plaaninud Koonga Kooli osalist sulgemist, mistõttu oli kaebajatel veel 2023. a veebruaris veendumus, et vald ei plaani kooli osaliselt sulgeda.

21.4. Otsus on oluliste põhjendamispuudustega. Otsus ei sisalda ühtegi põhimotiivi, miks on otsustatud Koonga Kooli kolmas kooliaste sulgeda. Eristada tuleb otsust nr 95 kui haldusakti ja selle juurde koostatud seletuskirja. Just haldusaktis endas tuleb esitada vähemalt otsuse põhimotiivid.

21.5. Enne otsuse vastuvõtmist oleks vastustaja pidanud tegema kõikide otsusest puudutatud laste koolitee pikenemise analüüsi, sõltumata sellest, kas uus koolitee hakkab potentsiaalselt ületama PGS-is sätestatud koolitee pikkuse ülempiiri. Lisaks oleks vastustaja pidanud koostama konkreetse transpordi ümberkorralduse plaani. Kuigi kaebajatel on õigus vaidlustada vajaduse korral transpordi korraldamata jätmist, säilib sellest hoolimata vastustajal kohustus konkreetne plaan juba otsuse tegemise hetkeks koostada. Kaebajate õiguste rikkumise tuvastamiseks piisab faktist, et koolitee muutub ja pikeneb oluliselt. Kohtumenetluse käigus on vald loobunud piirkonna transpordi arendamisest, nagu on lubatud vaidlusaluses otsuses. Sellest võib järeldada, et igal juhul on vald lähtunud otsuse tegemisel ebaõigest kaalutlusest.

21.6. Vastustaja on otsuse tegemisel lähtunud valedest majanduslikest kaalutlustest. Kohtud on ebaõigesti järeldanud, et otsuse tegemisega kaasneb igal juhul kokkuhoid. Kui kohtud oleksid sellist kaalutlust kontrollinud, oleksid nad avastanud, et väite objektiivne õigus polegi kontrollitav, sest vastustaja ei ole üldse analüüsinud otsusega kaasnevaid kulusid. Koonga Kooli kolmanda kooliastme sulgemisega kaasnevate kulude ja tulude arvutused lähtuvad ekslikust eeldusest, et kool muudetakse neljaklassiliseks. Vastustaja ei ole hinnanud, millised on kooli kuueklassiliseks muutmise tagajärjed.

21.7. Kohus pole kontrollinud, kas vastustaja arvestas otsuse vastuvõtmisel Lihula Gümnaasiumi halva seisukorraga. Vastustaja pole mingil määral uurinud, kuidas muutub otsuse tagajärjel õpilaste õpi- ja kasvukeskkond. Otsuse aluseks olnud plaan, et Lihula Gümnaasiumi uus koolihoone valmib

2024. a lõpuks, on ebarealistlik. Vastustaja pole kaalunudki võimalust siduda koolide sulgemise otsus Lihula Gümnaasiumi uue hoone valmimise ajaga.

21.8. Vastustaja on lähtunud otsuse tegemisel eeldusest, et Koonga Koolis on halb õppekvaliteet. Ringkonnakohus pole aga selle kaalutluse objektiivset õigsust kontrollinud.

21.9. Laste huvide ja heaolu analüüsimata ning kaalumata jätmine on oluline kaalutlusviga, mis on toonud kaasa otsuse õigusvastasuse. Puudub igasugune laste huvidest lähtuv põhjendus, miks korraldatakse kool ümber just kuueklassiliseks. Vastustaja ei ole kaalunud, kas tema eesmärged oleks võimalik saavutada ka mõnel muul moel.

21.10. Ringkonnakohus on jättnud tähelepanuta, et kooli sulgemise otsus tehti, tuginedes mittetäielikele, aegunud ja vastuolulistele andmetele. Otsuse tegemise aluseks võetud laste arvu vähenemise prognoos on väär. Vastustaja on tuginenud OÜ Cumulus Consulting analüüsile, mille järgi pidi ajavahemikul 2020-2030 valla laste arv 80 võrra vähenema. Vastupidi sellele prognoosile on laste arv kasvanud 22 protsendi võrra. Olukorras, kus prognoos ei suutnud usaldusväärselt kajastada isegi lähima kahe aasta perspektiivi, oli sellele tuginemine oluliseks kaalutlusveaks. Seejuures ei ole oluline, kas mõni muu prognoos oleks ühemõtteliselt välistanud samasisulise otsuse vastuvõtmise.

21.11. Otsus on vastuolus strateegiliste dokumentide ja valla ühinemislepinguga. Vastustaja oli otsuse tegemisel asjassepuutuvate arengukavade ja strateegiliste dokumentidega õiguslikult seotud. Vastasel juhul puuduks nende koostamisel igasugune sisu ja mõte. Ükski valla arengudokument ei toeta koolide sulgemist.

22. Metsküla Algkooli lapsevanemad paluvad **kassatsioonkaebuses** tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 29. oktoobri 2024. a otsus ja Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2024. a otsus ning kaebus rahuldada.

22.1. Vaidluse esemeks ei ole küsimus, kas vald oleks pidanud kooli sulgema või mitte. Vaidlus puudutab küsimust, kas vastustaja on otsuse tegemisel toiminud õiguspäraselt ehk taganud kaebajatele kõik menetluslikud õigused, arvestanud oluliste ja õigete asjaoludega ning teinud proportsionaalse otsuse.

22.2. Kaebajad jäeti ära kuulamata õigusvastaselt. PGS § 80 lg 1 üksnes täpsustab HMS-i üldist regulatsiooni. Vastustaja ei saanud jätta kaebajaid kaasamata ja ära kuulamata HMS § 40 lg 3 p 6 alusel, sest lapsevanemate ärakuulamine ei oleks kaasa toonud ülemäärast koormust. Hoolekogu seisukoht oleks saanud lähtuda üksnes ühistest eesmärkidest ja arvamustest, mistõttu ei oleks saanud hoolekogusse kuuluvad kaebajad esitada hoolekogu arvamuseks enda isiklikku arvamust. Arvestades vaidluse all oleva otsuse olulisust, oli kaebajate ärakuulamise kohustuse rikkumine sedavõrd oluline, et toob kaasa otsuse õigusvastasuse.

22.3. Otsuse tegemisel on rikutud etteteatamistähtaega. Vastutaja tegi otsuse viis kuud enne uue õppeaasta algust, kuid halduskohus kohaldas 26. mail 2023 esialgset õiguskaitset. Kuivõrd ringkonnakohus tühistas esialgse õiguskaitse 28. juunil 2023, tekkis olukord, mis läheb vastuollu PGS § 80 lg 3 tähtajaga. Otsuse tegemise ja kooli sulgemise hetke vahelisest ajast tuleb maha arvata see periood, mille kestel ei olnud Metsküla Algkooli sulgemise otsusel regulatiivset toimet.

22.4. Metsküla Algkooli sulgemise otsus on eraldi haldusakt, mis tähendab, et kõik vastustaja põhjendused ja kaalutlused pidid lähtuma konkreetse kooli sulgemisega kaasnevatest mõjudest.

22.5. Vastustaja on lähtunud ebaõigetest majanduslikest kaalutlustest. Võrdluses teiste sarnaste valdadega on Lääneranna valla hariduskulud eelarves väiksemad ja valitsemiskulud oluliselt suuremad. Valla kulu ühe Metsküla Algkooli õpilase kohta on koolide arvestuses üks madalamaid. Kooli sulgemine ei too eelarvelist kokkuhoidu. Vald ei ole arvesse võtnud kooli sulgemisega kaasnevaid kulusid. Vastustaja ei ole arvestanud riigi plaane väikekoolide toetamisel.

22.6. Vastustaja etteheited Metsküla Algkoolis pakutavale õppekvaliteedile on tõendamata ja ebaõiged. Õpetajate kvalifikatsiooninõuetega seotud kaalutlused ei arvesta üle-eestilist faktilist olukorda. Metsküla Algkooli õpetajate kvalifikatsiooni ei ole kohtud ega vastustaja tegelikkuses arvestanud. Õpetajate alamotiveeritus on ebaõige faktiväide.

22.7. Laste huvide ja heaolu analüüsimata ning kaalumata jätmine on oluline kaalutlusviga, mis on toonud kaasa õigusvastase otsuse tegemise. Vastustaja on jätnud otsuse tegemisel arvestamata, millist mõju avaldab kooli ümberkorraldamine hariduslike erivajadustega lastele. Vastustaja oleks pidanud analüüsima, millist mõju avaldab kooli sulgemine täiendavat tuge vajavatele lastele, sh milline on teiste alternatiivsete koolide võimekus vajalikku tuge ja õppekeskkonda tagada.

22.8. Ringkonnakohus on jätnud tähelepanuta, et kooli sulgemise otsus tehti, tuginedes mittetäielikele, aegunud ja vastuolulistele andmetele. Otsuse tegemise aluseks võetud laste arvu vähenemise prognoos on ebaõige. Metsküla Algkooli õpilaste arv on ilmselges kasvutrendis.

23. Virtsu Kooli lapsevanemad paluvad **kassatsioonkaebuses** tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 20. detsembri 2024. a otsus ja Tallinna Halduskohtu 20. oktoobri 2023. a otsus ning kaebus rahuldada. Alternatiivselt paluvad kaebajad jätta halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 108 lg 6¹ alusel vastustaja kanda tühistamiskaebusega seotud menetluskulu juhul, kui kohus jätab olulise põhjendamispuudusega haldusaktid tühistamata.

23.1. Ringkonnakohtu järeldus, et ümberkorralduseks on oluline avalik huvi - gümnaasiumi säilitamine vallas -, on vastuolus PGS (14. novembril 2022 jõustunud redaktsioon (PGS v.r)) § 10 lg-ga 1, mille kohaselt peab vald oma territooriumil võimaldama omandada just põhiharidust. Kusjuures otsust tehes ei ole vastustaja ise pidanud gümnaasiumi säilitamist oluliseks kaalutluseks. Seega võib öelda, et kohtud osutasid vallale „ametiabi“. Kohtud on rikkunud HKMS § 158 lg-t 3.

23.2. Ringkonnakohus nõustus, et Virtsu Kooli ülalpidamiskulud on vallas ühed väiksemad, hariduse kvaliteet on hea ning õpilaste arv võib koolis suureneda. Kohus nentis ka, et iga kooli sulgemist oleks olnud võimalik vältida. Vaatamata kõigele sellele jätsid kohtud kaebuse rahuldamata, leides, et reformi tuleb vaadelda tervikuna. Kohus on loonud haldusorganile kontrollivaba ruumi, kuna lastevanemate kaebeõigus piirdub vaid Virtsu Kooli sulgemisega (HKMS § 44 lg 1).

23.3. Ringkonnakohus eksis, kui leidis, et vanemate ärakuulamine HMS § 40 alusel pole vajalik. On vaja selgust, kas PGS § 80 lg 1 ja HMS § 40 on alternatiivsed või kumulatiivsed alused ja milline on HMS § 40 lg 3 p-s 6 sisalduva kaalutlusõiguse sisu.

23.4. Ei vaielda selle üle, et nii otsus nr 95 kui ka Lääneranna Vallavolikogu määrus nr 54 on vastuolus valla arengukava, Virtsu Kooli arengukava ja valla eelarvestrateegiaga. Arengudokumendid on vastustajale siduvad ning need on kehtestatud vallavolikogu määrustega. Ringkonnakohus on üllatavalt ja vastuoluliselt käsitletud OÜ Cumulus Consulting analüüsi.

24. 6. novembril 2025 esitasid Virtsu Kooli lapsevanemad taotluse kaebuse muutmiseks. Kaebajad paluvad otsuse nr 95 punkti 5 tühistamise asemel Riigikohtul tuvastada punkti 5 õigusvastasus. Lääneranna vallas pärast kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi moodustatud nelikliit leppis 30. oktoobril 2025 toimunud kohtumisel kokku, et Virtsu neljaklassiline kool jätkab 2026. a sügisest taas kuueklassilisena. Seega võivad kaebajad saavutada osaliselt oma eesmärgi, milleks on taastada otsusele nr 95 eelnenud olukord. Kaebajatel on siiski põhjendatud huvi tuvastada otsuse õigusvastasus, sest pärast järgmisi kohalikke valimisi võidakse Virtsus taasavatud klassid uuesti õigusvastaselt sulgeda.

25. Vastustaja vaidleb kassatsioonkaebustele vastu ning palub jätta kaebused läbi vaatamata HKMS § 151 lg 2 p 1 ja § 121 lg 2 p 2 alusel. Alternatiivselt palub vastustaja jätta kassatsioonkaebused rahuldamata. Menetluskulud palub vastustaja jätta kaebajate kanda. Vastustaja põhjendab oma seisukohti järgmiselt.

25.1. Kaebuste rahuldamisega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Kaebuste eesmärk on kõigi kolme kooli tegevuse jätkumine. Vastava eesmärgi saavutamine ei ole võimalik, sest vastustaja võttis 28. aprillil 2024 vastu otsuse nr 175, millega lõpetati nii Virtsu kui ka Koonga kooli tegevus iseseisva asutusena. Kaebajad vallavolikogu otsust ei vaidlustanud. Metsküla Algkool ei saa aga jätkata tegevust munitsipaalkoolina, sest Metsküla Algkooli hoonesse on rajatud erakool ning ühes koolis ei ole võimalik samal ajal pidada nii era- kui ka munitsipaalkooli.

25.2. Kohalikul omavalitsusel on haridusvõrgu kujundamisel ja ümberkorraldamisel avar kaalutlusruum. Haridusvõrgu ümberkorraldamise võivad tingida nii demograafilised muutused, majanduslikud kaalutlused kui ka eesmärk tagada kõigile kvaliteetne haridus. Tegemist on otsusega, mille otstarbekust ei saa kohus kontrollida, sh küsimustes, kui suur on koolide sulgemisega kaasnev rahaline kokkuhoid ning kas sulgemine on sellest tulenevalt majanduslikult otstarbekas. PS § 154 võimaldab kohalikel omavalitsustel otsustada ise kohaliku elu küsimuste üle. Lisaks on nii rahalise kokkuhoiu kui ka õpilaste arvu vähenemise juures tegemist prognoosotsusega, mistõttu ei saa kohus kontrollida, kas õpilaste arv ka tegelikkuses prognoositule vastavalt väheneb ning kas rahaline kokkuhoid on soovitud ulatuses saavutatav.

25.3. Otsuse aluseks olevad kaalutlused nähtuvad nii otsusest, selle seletuskirjast kui ka kohtumenetluse käigus esitatud täpsustavatest seisukohtadest. Otsuse peamisteks motiivideks olid noorte ja laste arvu vähenemine, suurte ja amortiseerunud hoonete olemasolu, eelarvevahendite vähesus haridusvõrgu olemasoleval kujul ülalpidamiseks ning vallas tervikuna kvaliteetse hariduse võimaldamine ja pädevate õpetajate ja tugispetsialistide tagamine. Peamisteks kaalutlusteks polnud Lihulasse 2024. a lõpuks uue koolihoone ehitamine ega gümnaasiumihariduse säilitamine.

25.4. Hariduspõhiõigus ei anna isikule subjektiivset õigust nõuda kooli ülalpidamist senisel viisil. Hariduspõhiõiguse kaitsealas ei ole omandi väärtuse langus või elukeskkonna puutumatus. Vastustaja on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus. Haridus on kaebajate lastele ka geograafiliselt kättesaadav. Vastustaja on korraldanud otsuse tulemusena koolivõrgu ümber selliselt, et vähemalt 80 protsendil õpilastest on koolitee lühem kui 60 minutit, seega vastab vastustaja tegevus PGS § 7 lg-s 3 toodud nõudele. Õigusaktid ei nõua, et kooli sulgemisel peaks vastustajal olema täpne transpordi korraldamise kava.

25.5. Kaebajate lastel on jätkuvalt võimalik omandada kvaliteetset põhiharidust. Virtsu Koolis ja Metsküla Algkoolis oli küll väga hea õppeedukus, kuid see ei tähenda, et kaebajate lapsed ei saaks

omandada kvaliteetset põhiharidust teistes vastustaja munitsipaalkoolides. Kaebajate lastele on Lääneranna Gümnaasiumi Lihula hoones tagatud turvaline õppekeskkond.

25.6. Ka hariduslike erivajadustega õpilastele on tagatud kvaliteetse hariduse kättesaadavus. Kohaliku omavalitsuse kohustus on tagada munitsipaalkoolis õigusaktides ette nähtud lisa- ja tugiteenused. Lääneranna Gümnaasiumi Lihula koolis on olemas vajalikud tugispetsialistid ja -meetmed, et toetada hariduslike erivajadustega õpilasi. Lääneranna Gümnaasiumi Kõmsi koolimajas on tugiteenuste osutamine samuti tagatud.

25.7. Strateegilistest arengudokumentidest ei teki kaebajatel õiguspärast ootust, et kool jääb püsima. Tegemist ei ole haldusaktidega, millega kaasneks õiguste andmine haldusvälistele isikutele. Lääneranna valla arengukavas ega ka teistes strateegiadokumentides pole rõhutatud seda, et Koonga Kool, Metsküla Algkool ja Virtsu Kool jäävad senisel kujul püsima. Asjakohane ei ole kaebajate väide, et kuna planeeringumenetluses tuginetakse erinevatele arengukavadele, siis tuleks seda teha ka haridusvõrgu ümberkorraldamisel. Planeerimisseaduse § 11 lg 1 kohaselt on planeerimisalase tegevuse korraldaja kohustatud arvesse võtma arengukavasid ja teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente, mistõttu on olemas konkreetne põhjendus, miks osas menetlustes on arengukavadel siduv kaal. Isegi kui arengudokumendid oleksid siduvad, siis on neis leitud, et valla haridusasutuste võrku tuleks optimeerida.

25.8. Otsuse vastuvõtmisel ei ole rikutud ärakuulamise õigust. Vastustaja on taganud hoolekogu kaudu lapsevanemate ärakuulamise. Otsus on käsitatav halduse siseaktina, alternatiivelt üldkorraldusena. Ära kuulamist reguleerib erinormina PGS § 80 lg 1, mille kehtestamisega hakati kaasama lapsevanemaid hoolekogu kaudu otsustusprotsessi. Kui Riigikohus peaks leidma, et tegemist on üldkorraldusega, siis võib HMS § 40 lg 3 p 6 järgi haldusmenetluse korraldada menetlusosaliste arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata. Seejuures saaks ärakuulamisõiguse rikkumine viia otsuse tühistamiseni üksnes juhul, kui rikkumine mõjutas asja sisulist otsustamist (HMS § 58). Õpilaste ja nende vanemate huvidega arvestati vaatamata sellele, et neid eraldi menetlusse ei kaasatud. Kaebajad ei ole esitanud ühtegi argumenti, mis oleks võinud mõjutada vastustaja volikogu tegema teistsugust otsust.

25.9. Otsuse tegemisel on kaalutud erinevaid alternatiive. Otsuse seletuskirjas on selgitatud erinevaid koolivõrgu ümberkorraldamise võimalusi. Arvestades koolide ja piirkonnas elavate inimeste arvu, oleks kõige otstarbekam olnud radikaalne reform, st kõikidest koolidest üksnes Lihula Gümnaasiumi säilitamine. Siiski leidis vastustaja praeguse otsusega kompromissi kogukondlike ja üldiste huvide vahel.

25.10. Metsküla Algkooli puhul on järgitud seaduses sätestatud etteteatamistähtaega. Esialgse õiguskaitse kohaldamine ei muuda haldusakti tagantjärele õigusvastaseks. HKMS § 254 lg 2 kohaselt tuleb kõrvaldada esialgse õiguskaitse kohaldamisest tulenevad tagajärjed. Seega tuli kaebajatel arvestada sellega, et kui kohus tühistab esialgse õiguskaitse määrase, siis ei toimu Metsküla Algkoolis uuest õppeaastast alates õppetööd.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

26. Kassatsioonkaebused tuleb rahuldada. Kolleegium tühistab nii ringkonnakohtu kui ka halduskohtu otsused materiaalsoiguse normi ebaõige kohaldamise tõttu ja teeb uue otsuse, millega rahuldab kaebused osaliselt (HKMS § 230 lg 1 ja § 230 lg 5 p 5). Kolleegium tühistab Lääneranna Vallavolikogu 24. märtsi 2023. a otsuse nr 95 punkti 1 koos selle alapunktidega 1.1–1.3, punkti 3 koos selle alapunktiga 3.1 ning punkti 5 koos selle alapunktidega 5.1–5.3. Kolleegium jätab kaebused

läbi vaatamata Lääneranna Vallavalitsuse määruse nr 5 ja Lääneranna Vallavolikogu määruse nr 54 tühistamise nõudes (HKMS § 230 lg 5 p 3).

27. Kolleegium selgitab esmalt, miks otsus nr 95 on üldkorraldus, ning võtab seisukoha, millises osas tuleb kaebused jätta läbi vaatamata (I). Seejärel selgitab kolleegium, milliseid kaebajate subjektiivseid õigusi otsus nr 95 rikub, ning kaebajate õiguspärasest ootust, et nende lapsed saavad konkreetsetes koolis õppida kooliastme lõpetamiseni (II). Kolleegium võtab seisukoha, kas vastustaja on järginud menetlus- (III) ja kaalutusreegleid (IV), ning selgitab lõpuks, miks pole otsus nr 95 õiguspärane (V). Lõpetuseks jaotab kolleegium menetluskulud (VI).

I

Haldusakti liik

28. Lääneranna Vallavolikogu 24. märtsi 2023. a otsus nr 95 on üldkorraldus. Kuigi otsus nr 95 tegeleb esmajoonelise osa Lääneranna valla koolide tegevuse ümberkorraldamisega, on otsus samal ajal suunatud ka üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute õiguste ümberkujundamisele (HMS § 51 lg 2; vt täpsemalt käesoleva otsuse p 42). Haldusakti adressaatideks tuleb pidada eelkõige ümberkorraldatavates koolides õppivaid lapsi ja nende vanemaid (sh kaebajaid). Lisaks neile on haldusakti adressaadid ka teised Lääneranna vallas elavad koolikohustuslikud lapsed ja nende vanemad, kellel võib tekkida soov panna oma lapsed mõnda otsusest mõjutatud Lääneranna valla munitsipaalkooli. Haldusakti adressaatideks on ka need Lääneranna vallas elavad lapsevanemad, kes kasvatavad koolikohustuslikku ikka jõudvaid lapsi, ning kelle puhul võib eeldada, et vanemad soovivad panna oma lapsed tulevikus õppima mõnda otsusest mõjutatud Lääneranna valla munitsipaalkooli.

Vastustaja taotlus jätta kaebused läbi vaatamata

29. Vastustaja on palunud vastuses kassatsioonkaebustele jätta kaebused läbi vaatamata, sest kaebuste rahuldamine ei aitaks kaasa kaebajate õiguste kaitsele. Kaebajate eesmärk on, et vaidlusalused koolid jätkaksid tegutsemist munitsipaalkoolidena. Selle eesmärgi saavutamine pole vastustaja hinnangul enam võimalik, sest Lääneranna Vallavolikogu otsusega nr 175 on lõpetatud nii Virtsu kui ka Koonga kooli tegevus iseseisva asutusena. Metsküla Algkooli koolihoonesse on rajatud erakool.

30. Kohus võib haldusakti ammendumisel lõpetada asja menetluse või üle minna tuvastamiskaebusele, kui on kahtluseta selge, et tühistamiskaebuse rahuldamine ei saa kuidagi kaasa aidata kaebaja õiguste kaitsele (analoogia HKMS § 152 lg 1 p-ga 4; vrd RKHKo [3-14-52077/65](#), p 11). Kolleegiumi hinnangul ei ole praegu sellise olukorraga tegemist.

31. Ei vaielda selle üle, et käesoleva otsuse tegemise seisuga on nii Koonga Kool, Metsküla Algkool kui ka Virtsu Kool otsuses nr 95 ettenähtu järgi ümber korraldatud. Koolid on kas osaliselt või tervikuna endisel kujul tegutsemise lõpetanud. Eeltoodu ei tähenda siiski, et kolleegium ei saaks lahendada otsuse nr 95 tühistamise nõuet. Otsuse nr 95 tühistamine võib jätkuvalt aidata kaasa kaebajate õiguste kaitsele.

32. Haldusakti tühistamine tähendab haldusakti tunnistamist kehtetuks algusest peale. Seega langeb otsuse nr 95 tühistamisel ära vaidlusaluste koolide ümberkorraldamise õiguslik alus. Sellises olukorras võib kaebajatel tekkida õigus nõuda kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (riigivastutuse seaduse (RVastS) § 11 lg 1), samuti uues võimalikus haldusmenetluses enda õiguste ja huvidega arvestamist. Alternatiivselt on kaebajatel võimalik nõuda ka kahju hüvitamist, kui nad leiavad, et vastustaja tekitas neile õigusvastase haldusaktiga kahju

(RVastS § 7 lg 1). Vastustaja peab otsustama, kas olukorras, kus koolid on (faktiliselt) juba ümber korraldatud ning õpilased on asunud õppima uutesse koolidesse, on otsuse tagasitäitmine võimalik, otstarbekas ja RVastS § 11 lg-st 1 tulenevalt vajalik. Kaalumise tulemusel võib vastustaja jõuda ka järelduseni, et otsuse tagasitäitmine pole võimalik. Koolivõrgu korraldamisel on omavalitsusüksustel avar kaalutlusruum. Kui vastustaja väldib käesolevas otsuses väljatoodud vigu, on tal vaidlusaluste koolide ümberkorraldamiseks võimalik teha ka uus otsus.

33. Eeltoodud põhjustel jääb rahuldamata ka Virtsu Kooli lapsevanemate esitatud taotlus kaebuse muutmiseks. Kuigi pärast kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi moodustatud koalitsioon on 30. oktoobri 2025. a kohtumise käigus vastu võtnud põhimõttelise otsuse Virtsus 2026. a sügisest viienda ja kuuenda klassi taasavamiseks, ei ole selle otsusega kehtetuks tunnistatud ega muudetud otsust nr 95. Seega võib kohtus otsuse nr 95 punkti 5 tühistamine jätkuvalt kaasa aidata kaebajate õiguste kaitsesele.

34. Kaebused tuleb jätta siiski läbi vaatamata nõudes tühistada Lääneranna Vallavalitsuse 5. aprilli 2023. a määrus nr 5 „Lääneranna Vallavalitsuse 1. aprilli 2021. a määruse nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ muutmine“ osas, milles Lääneranna Vallavalitsuse määruse nr 2 § 3 lg-t 1 muudeti selliselt, et Lääneranna elukohajärgsete koolide loetelus ei nimetatud enam Metsküla Algkooli. Kaebused tuleb jätta läbi vaatamata ka nõudes tühistada Lääneranna Vallavolikogu 10. augusti 2023. a määrus nr 54 „Lääneranna Vallavolikogu 14. mai 2020. a määruse nr 81 „Virtsu Kooli põhimäärus“ muutmine“ osas, millega muudeti Virtsu Kooli põhimääruse § 3 lg 2 p 1 nii, et Virtsu Koolis saab edaspidi põhiharidust omandada 1.-4. klassini.

35. Halduskohus ei lahenda kaebusi õigustloovate aktide peale, milleks on muu hulgas kohaliku omavalitsuse määrused. Seetõttu ei ole kaebajate esitatud nõuded lubatavad ning kaebused tuleb nimetatud määruste osalise tühistamise nõudes jätta läbi vaatamata (HKMS § 151 lg 1 p 1 ja § 121 lg 1 p 1).

II

Kaebajate subjektiivsete õiguste riive

36. Igaühel on õigus haridusele (PS § 37 lg 1 esimene lause). Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1 art 2 sätestab, et kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvil õppeasutusi (PS § 37 lg 2 esimene lause). Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel (PS § 37 lg 3).

37. Vanemate valikule ning lapse võimetele ja vajadustele vastav üldharidus peab olema kättesaadav. Kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele peab hariduse kättesaadavaks tegema esmajoones kohalik omavalitsus, pidades selleks üleval oma territooriumil munitsipaalkoole (PGS § 1 lg 2, PGS v.r § 7 lg 2, RKPJKo 5-17-8/8, p 60). Kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolid on omavalitsuse haldusterritooriumil elavate koolikohustuslike laste jaoks elukohajärgsed koolid (PGS v.r § 10 lg 1). Nendes koolides peab kohalik omavalitsus tagama kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, turvalisuse, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna olemasolu ning võimalused õpilase arengu toetamiseks (PGS § 7 lg 1). Haridus peab olema kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis kättesaadav selliselt, et vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks omavalitsuse haldusterritooriumil asuv põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit (PGS § 7 lg 3).

38. Kui kohaliku omavalitsuse territooriumil asub mitmeid munitsipaalkoole, on vaja nende seast lapsele määrata elukohajärgne kool. Selleks peab kohalik omavalitsus kehtestama elukohajärgse kooli määramise tingimused ja korra (PGS v.r § 10 lg 1 teine lause). Otsuse nr 95 tegemise ajal kehtis Lääneranna vallas Lääneranna Vallavalitsuse määrus nr 2 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ (kuni 14. aprillini 2023 kehtinud redaktsioonis). Määruse § 3 lg 1 kohaselt olid Lääneranna vallas võimalikeks elukohajärgseteks koolideks Koonga Kool, Kõmsi Lasteaed-Algkool, Lihula Gümnaasium, Lõpe Kool, Metsküla Algkool, Varbla Kool ja Virtsu Kool.

39. Esimesse klassi astuvale lapsele määrab elukohajärgse kooli komisjon, mille on avalduste läbivaatamiseks ja elukohajärgse kooli määramiseks moodustanud vallavalitsus (määrus nr 2 § 5 lg 1). Otsus tehakse lapsevanema avalduse alusel ning konkreetse kooli määramisel peab komisjon arvestama nii õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist soovitud koolis kui ka lapsevanema soovi (määruse nr 2 § 5 lg 2). Kui komisjon on kinnitanud elukohajärgsete koolide laste nimekirjad, teeb elukohajärgse kooli direktor lapse kooli nimekirja arvamise otsuse (määruse nr 2 § 6 lg 2). Kui laps peaks kooli vahetama 2.-9. klassini, piisab elukohajärgse kooli muutmiseks soovitud koolis vabade kohtade olemasolu korral lapsevanema avaldusest ja direktori otsusest (määruse nr 2 § 10 lg-d 2 ja 4).

40. Igal lapsel on põhiseaduse §-st 37 tulenev subjektiivne õigus, mida konkretiseerib PGS, õppida tema elukohaks oleva kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvas koolis nii, et selles koolis on tagatud kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, turvalisus, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastav õppekeskkond ning võimalused toetada õpilase arengut. Subjektiivne õigus õppida konkreetsetes koolis tuleneb kohaliku omavalitsuse otsustest, millega määratakse lapsele elukohajärgne kool ning arvatakse laps kooli nimekirja. Kõikide kaebajate lastel oli subjektiivne õigus õppida vastavalt kas Koonga Koolis, Metsküla Algkoolis või Virtsu Koolis.

41. Vastustaja väitel kaotasid otsused, millega elukohajärgne kool kaebajate lastele määrati, kehtivuse laste kas Koonga Kooli, Metsküla Algkooli või Virtsu Kooli õpilaste nimekirja arvamise otsusega. Konkreetse kooli nimekirja arvamise otsuste eraldi kehtetuks tunnistamiseks puudus aga vajadus, sest see omas õiguslikku tähendust vaid konkreetse kooli suhtes. Olukorras, kus kooli või kooliastme tegevus on lõpetatud, on realiseeritud ka kooli nimekirja arvamise otsusega antud õigus. Vastustaja selgitas veel, et kaebajatel ei saanud tekkida õiguspärast ootust, et konkreetne kool jääb püsima kuni kaebajate lapsed kooli lõpetavad. Õiguspärane ootus sai olla suunatud üksnes sellele, et kooli ei korraldata ümber ega suleta õppeaasta kestel.

42. Kolleegium ei nõustu vastustaja seisukohaga. Nii otsused, millega määrati kaebajate lastele elukohajärgne kool, kui ka otsused, millega arvati lapsed konkreetse kooli nimekirja, olid otsuse nr 95 tegemise hetkel kehtivad. Mõlema otsusega kaebajate lastele antud õigus õppida konkreetse füüsilise asukohaga koolis oleks lõplikult realiseeritud alles pärast kooli lõpetamist – käesoleval juhul vastavalt kas pärast kuuenda või üheksanda klassi lõpetamist. Otsuse nr 95 resolutsiooniga ei tunnistatud küll elukohajärgse kooli määramise otsust ja lapse konkreetse kooli nimekirja arvamise otsust kehtetuks, kuid sellega võeti ära kaebajate laste õigus õppida kooliastme lõpetamiseni konkreetse füüsilise asukohaga koolis.

43. Otsus nr 95 riivab ka kaebajate kui lapsevanemate PS § 37 lg-st 3 tulenevat õigust öelda otsustav sõna oma lapsele antava hariduse valikul (RKPKKo 5-17-8/8, p 64). Kuigi koolikohustuse kandja oli vaidlustatud otsuste tegemise ajal laps põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni (PGS v.r § 9 lg 2, vt ka Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 10¹ lg 2), on lapsevanema õigus ja kohustus tagada, et laps täidab oma koolikohustust (vt PGS v.r § 11, HaS § 10², perekonnaseaduse § 116 lg 2). Kui elukohajärgseid koole on omavalitsuse territooriumil mitmeid, võib lapsevanem

eelistada konkreetset kooli. Nii teostab ja kaitseb lapsevanem oma õigust ja täidab oma kohustust lapse kasvatamisel ja tema hariduse üle otsustamisel (RKHKm 3-3-1-66-15, p 13). Seetõttu on lisaks lapsele ka lapsevanemal õigus nõuda, et kohalik omavalitsus võimaldaks tema lapsel haridust omandada lapsele määratud elukohajärgses koolis. Ei vaielda selle üle, et kaebajate jaoks on otsusest puudutatud koolid olnud esimene valik nende laste haridustee jaoks.

Õiguspärane ootus

44. HMS § 66 lg 2 p-de 1 ja 2 kohaselt võib haldusakti andja tunnistada haldusakti isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui see on lubatud seadusega või kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima. Eeltoodu kohaldub ka juhul, kui haldusakti edasiulatuvalt isiku kahjuks muudetakse (HMS § 64 lg 1 teine lause). Isiku kahjuks haldusakti muutmist otsustades peab haldusorgan arvestama isiku usaldust, et haldusakt jääb senisel kujul kehtima (HMS § 67 lg 1). Usaldusele tuginemine on välistatud juhul, kui haldusakti muutmise võimalus (muutmisreservatsioon) on sätestatud seaduses (HMS § 67 lg 4 p 2). Seejuures ei ole muutmisreservatsiooni all silmas peetud haldusmenetluse seaduses sätestatud või nendega sarnaseid haldusakti muutmise üldiseid aluseid (vrd RKHKO 3-3-1-9-14, p 16). Käesoleval juhul ei saa konkreetseks muutmisreservatsiooniks, mis õiguspärase ootuse välistaks, pidada kohalikule omavalitsusele antud õigust korraldada oma koolivõrku (vt nt PGS § 80, HaS § 7 lg 2 p 2). Need on üksnes üldised alused, mis võimaldavad kooli pidajal kooli tegevust korraldada haldusaktide muutmiseks kehtestatud norme järgides.

45. Hindamaks, kas kellegi usaldust on rikutud, tuleb muu hulgas silmas pidada, kui kaua oli isik õigusaktile tuginedes oma tegevust korraldanud ning kui ulatuslik on otsuse negatiivne mõju isiku õigustele. Õiguspärase ootuse tekkimisel või selle kaalukuse hindamisel on määravad asjaolud, mis võivad mõjutada isiku elukorralduslikke valikuid (vrd RKPJKo 5-23-1/19, p 56). Konkreetse kooli valik mõjutab intensiivselt pere muid elukorralduslikke valikuid, mh võib see mõjutada elu- ja töökoha valikut. Kui õigus õppida konkreetsetes koolis lõpetatakse või seda oluliselt muudetakse, võib see tähendada, et pere peab senisest elukohast ära kolima. Sama suur elukorralduslik muutus võib perede jaoks toimuda näiteks juhul, kui laps peab uue kooli sobimatuse tõttu jääma koduõppele. Kolleegiumi hinnangul ei saa väheoluliseks pidada ka sellist elukorralduslikku muutust, mis toimub siis, kui uue kooli asukoha tõttu peab pere püsivalt ümber korraldama enda liikumismarsruudid, sh hakkama iga päev lapsi senisest rohkem kooli ja sealt koju sõidutama.

46. Praegusel juhul pole vastustaja kaebajate õiguspärasest ootust piisaval määral arvestanud. Kuigi vastustajal on õigus otsustada oma territooriumil asuva koolivõrgu üle, pidi ta otsuse tegemisel võtma arvesse kaebajate usaldust, et nende lastel on õigus õppida vastavalt kas kuuenda või üheksanda klassi lõpuni kooli senises asu- või tegevuskohas. Selle õiguse äravõtmine on lubatud vaid juhul, kui avalik huvi kaalub üles õiguspärase ootuse (vrd RKPJKo 5-24-22/16, p 75). Vastustaja on pidanud oluliseks avalikuks huviks soovi parandada Lääneranna vallas hariduse kvaliteeti valla üldise majandusliku seisundi parandamise abil, mis omakorda võimaldab vallal tõsta kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaalu, tagada tugispetsialistide olemasolu kõikides valla koolides, jätkata gümnaasiumihariduse andmisega ning rajada Lihulasse uus ja kaasaegne koolihoone. Vastustaja on küll lähtunud avalikust huvist, kuid jätnud kaalumata, kas selline avalik huvi on kaalukam kaebajatel tekkinud usaldusest, et nende lapsed saavad alustatud koolitee konkreetse asukohaga koolis lõpuni käia (vt käesoleva otsuse p 41). Kolleegium nendib siiski, et avaliku huviga arvestamine eeldab lisaks hariduse kvaliteedi tagamisele, et lastel oleks tagatud koht nende elukohale võimalikult lähedal asuvas koolis või vähemalt nii, et kohaliku omavalitsuse pakutavas koolis käimine ei muutuks lastele ebamõistlikult koormavaks.

47. Mis puudutab erinevaid arengukavasid ja -strateegiaid ning nendest tulenevat võimalikku õiguspärast ootust, siis märgib kolleegium järgmist. Kooli arengukava koostatakse kooli järjepideva arengu tagamiseks ning selles määratakse kooli arengu eesmärgid ja põhisuunad (PGS § 67 lg 1). Kuigi kooli arengukava peab kinnitama kooli pidaja või tema volitatud isik, on sellegipoolest tegemist õiguslikult mittesiduva tegevusplaaniga. Sellest peab esmajoonel lähtuma kooli direktor kooli juhtimisel (PGS § 67 lg 2).

48. Ka kohaliku omavalitsuse arengukava on eelkõige strateegiline dokument, milles tuleb esitada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna ja rahvastiku tervise arengu pikaajalised suundumused ja vajadused; probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade kaupa; tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni ning strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 37 lg 2). Vastustaja ei ole endale Lääneranna valla arengukavaga võtnud selliseid siduvaid eesmärke või kohustusi, mis ei lubaks koolivõrku ümber korraldada (vrd RKHKo 3-20-771/103, p 21). Vastupidi, arengukava p 7.1.1 näeb ette vallale võimaluse ühendada valla koolid ja sulgeda õpilaste arvu vähenemisel koolihooned.

49. Maakonna arengustrateegia on aga maakonna kohaliku omavalitsuse üksustele ja koostööpartneritele aluseks ühiselt maakonna arengu suunamisel, ühiselt tehtavate ja omavalitsusüksuste ülese mõjuga investeringute kavandamisel, investeringuteks toetuse taotlemisel ning KOKS § 6¹ lg-s 1 nimetatud ühiste ülesannete täitmisel (KOKS § 37³ lg 1). Maakonna arengustrateegias ei kavandata arengut, mis on seotud vaid ühe kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumiga ja mis ei puuduta teisi kohaliku omavalitsuse üksusi (KOKS § 37³ lg 2). Seega ei piiranud arengustrateegia „Pärnumaa 2035+“ vastustaja õigust oma territooriumil koolivõrku ümber korraldada.

50. Kuivõrd arengudokumentidest ei tulene kaebajatele kohtus kaitstavaid subjektiivseid õigusi, ei tekkinud nendest kaebajatele ka õiguspärast ootust, et koolivõrk säilib senisel kujul. Eeltoodu ei tähenda siiski, et kohalik omavalitsus ei peaks arengudokumente otsuse tegemisel arvesse võtma. Arengudokumendid võivad olla tähtsad koolipidajale antud kaalutusõiguse teostamisel. Vastuolulise käitumise vältimiseks (mh vältimaks olukorda, kus kohaliku omavalitsuse otsused ei vasta varasematele arengukavadele ja -strateegiatele) tuleks võimalusel arengudokumendid viia enne suure mõjuga otsuse tegemist kooskõlla kohaliku omavalitsuse uute eesmärkidega. Selline tegutsemine oleks kooskõlas ka hea halduse tavaga.

51. Õiguspärast ootust ei saanud kaebajatele tekkida ka Hanila, Koonga, Lihula ja Varbla valla ühinemislepingust. Kuigi ühinemislepingu p 7.1.3 sätestas, et olemasolev koolivõrk valdade ühinemisel säilitatakse, on kohtud õigesti välja toonud, et ühinemisleping oli otsuse tegemise hetkeks kehtivuse kaotanud (vt ühinemislepingu p 15.2 ja haldusreformi seaduse § 16 lg 4). Sellegi poolest tuli vallal ühinemislepingus antud poliitilist lubadust kaalumisel muude asjaolude ja huvide seas arvestada, sest lubaduse mõte oli ilmselgelt koolivõrgu säilitamine pikemas perspektiivis kui üksnes ühinemislepingu kehtivusajal.

III

52. Kaebajad heidavad vastustajale ette otsuse tegemisel nende ära kuulamata jätmist. Vastustaja aga leiab, et kaebajaid ei tulnudki eraldi ära kuulata, sest PGS § 80 lg 1 kohustab kooli pidajat kooli ümberkorraldamisel või selle tegevuse lõpetamisel ära kuulama üksnes hoolekogu ja õpilasesinduse

arvamuse. Vastustaja hinnangul on PGS § 80 lg 1 erisäte ärakuulamist puudutavate haldusmenetluse sätete suhtes.

53. Kolleegium on juba nentinud, et otsus nr 95 on üldkorraldus ehk haldusakt, mistõttu kohaldub selle andmise menetlusele HMS. Ka PGS § 1 lg 3 kinnitab, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-i sätteid, arvestades PGS-i erisusi. Selliseks haldusmenetluseks on muu hulgas koolide ümberkorraldamiseks ja sulgemiseks toimuv menetlus.

54. PGS § 80 lg 1 sätestab, et kooli ümberkorraldamisel ja kooli tegevuse lõpetamisel peab kooli pidaja kuulama ära hoolekogu ja õpilasesinduse arvamuse. Kolleegiumi hinnangul tuleb PGS § 80 lg-t 1 tõlgendada nii, et kooli pidaja peab lisaks tavapärastele menetlusosalistele (HMS § 11 lg 1) menetlusse kaasama ja ära kuulama ka kooli hoolekogu ja õpilasesinduse. Üksnes hoolekogu ja õpilasesinduse ärakuulamisest ei piisa. Vastasel juhul ei olekski lastel ja lapsevanematel võimalust oma õigusi kaitsta (PS § 14). Otsuse nr 95 adressaatide ring ei olnud koolide väiksuse tõttu iseäranis lai. Seetõttu oli vastustajale ettenähtav ennekõike nende lapsevanemate (sh kaebajate) huvi, kelle lapsed otsuse tegemise hetkel mõnes otsusest puudutatud koolis käisid, samuti koolis õppivate laste huvi.

55. Enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40 lg 1). Haldusmenetluse võib siiski läbi viia menetlusosaliste arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50 (HMS § 40 lg 3 p 6). HMS § 40 lg 3 p 6 alusel menetlusosaliste ära kuulamata jätmine on haldusorgani kaalutlusotsus (vrd RKHKo 3-18-913/85, p 14). Seejuures peab menetleja otsuse tegemisel võtma arvesse, kas tegemist võib olla niivõrd kaaluka otsusega, mis tulenevalt heast haldustavast ja tõhusa õiguskaitse võimaldamisest kohustaks teda siiski tegutsema intensiivsemalt seaduses sätestatust (vrd RKHKo 3-3-1-31-03, p 26). Suure negatiivse mõjuga otsuse puhul võib kaalutlusõigus kahaneda ja isik tuleks ära kuulata (RKHKo 3-21-1337/71, p 13).

56. Praegusel juhul pidi vastustaja kaalumisel arvesse võtma, et otsus oli kaebajate jaoks suure negatiivse mõjuga, kuivõrd otsuse tõttu muutus perede senine elukorraldus (vt käesoleva otsuse p 45). Ärakuulamise vajaduse poolt räägib ka asjaolu, et otsuse tegemiseks puudus vastustajal ajaline surve. Kuigi kooli ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsusest tuleb teavitada vähemalt viis kuud enne uue õppeaasta algust (PGS § 80 lg 3), pole vastustaja esitanud veenvaid põhjendusi, miks ta ei saanud otsuse ettevalmistamisega alustada nii, et oleks jõudnud lapsevanemaid individuaalselt ära kuulata. Ära ei pidanud siiski kuulama neid Lääneranna valla territooriumil elavaid peresid, kelle lapsed veel üheski vaidlusaluses koolis ei käinud. Nende õiguspärane ootus hariduse omandamise suhtes vaidlusalustes koolides oli nõrgem ja seega õiguste riive väiksem.

57. Vastustaja oleks kaalumise tulemusel pidanud järeldama, et kaebajad on vaja individuaalselt ära kuulata. Õigust olla ära kuulatud võib tagada vabas vormis (RKHKo 3-3-1-52-13, p 34). Selleks, et ärakuulamine oleks korrakohane, peab isikul ärakuulamisõiguse tõhusaks realiseerimiseks olema piisava täpsusega teada, millise sisuga haldusakt võidakse tema suhtes anda ja millised on akti andmise peamised põhjused (RKHKo 3-3-1-82-03, p 17). Vaid sel juhul saab ta esitada sisulise arvamuse ja vastuväited ning omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsad lisaandmed. See eeldab ka isikule reageerimiseks mõistliku aja jätmist (RKHKo 3-21-552/28, p 22.1). Selleks, et ärakuulamine oleks olnud korrakohane, oleks piisanud kaebajate individuaalselt kirjalikult teavitamisest (vajaduse korral koolide kaudu) hetkel, kui oli piisava kindlusega teada, milliseid koole ja klasse vastustaja otsus mõjutab. Sellisel moel kaebajate ärakuulamist ei saa pidada ka ülemäära koormavaks ega kulukaks. Korrakohase ärakuulamise osaks ei olnud käesoleval juhul kohtumised

kogukondadega, kuivõrd nende kohtumiste ajal ei olnud täpselt teada, millised koolid, millises ulatuses ja millistel põhjendustel suletakse. Kolleegiumi hinnangul ei saa pidada hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks ka kogukondadele sellistel kohtumistel vastuolulise informatsiooni esitamist (vt käesoleva otsuse p 21.3).

58. Vastustaja arvates on ta oma kohustuse kaebajate ärakuulamise täitnud, kuivõrd palus kõikide koolide hoolekogudel uurida lapsevanematelt, millist kooli eelistavad lapsevanemad koolitee jätkamiseks ning milline on sellega seostuv transpordivajadus. Seejuures oli osa kaebajatest hoolekogu liikmed, mistõttu oli neil ka päriselt võimalus arvamust avaldada.

59. Kolleegiumi hinnangul ei saa pidada hoolekogude vahendusel küsimuste esitamist piisavaks, et jaatada kõikide kaebajate ärakuulamist. Hoolekogu on kooli alaliselt tegutsev organ, kelle ülesanne on kooli õpilaste, õpetajate, kooli pidaja, õpilaste seaduslike esindajate, vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide ühistegevus õppe ja kasvatuse suunamisel, planeerimisel ja jälgimisel ning õppeks ja kasvatuseks paremate tingimuste loomine (PGS § 73 lg 1). Kooli hoolekogu esindab selle liikmete kaudu kooliga seotud huvigruppe üldiselt, mitte vanemaid isiklikult. Ka ei esinda hoolekogu kohaliku omavalitsuse üksust suhetes vanematega. Seetõttu ei saanud vastustaja panna hoolekogule ülesannet teha tema nimel ärakuulamist kui menetlustoimingut. Seepärast ei ole ka kaebajatele etteheidetav, et nad enda pere elukorraldust puudutavaid asjaolusid ja muid isikuandmeid kooli hoolekogu vahendusel vastustajale teatada ei soovinud. Vastustajale õiguspärase otsuse tegemiseks vajalik informatsioon võis muu hulgas sisaldada vanemate ja laste tundlikke andmeid, nt andmeid laste hariduslike erivajaduste kohta.

60. Kolleegium nõustub siiski vastustajaga, et nende kaebajate puhul, kes olid otsuse tegemise ajal kooli hoolekogu liikmed, oli tagatud õigus saada ära kuulatud. Need kaebajad olid teadlikud otsuse nr 95 eelnõust ning neile oli ka teada, millist teavet vastustaja otsuse tegemiseks vajab. Kaebajad oleksid saanud soovi korral edastada vastustajale enda peresid puudutavas osas sellise informatsiooni ning oma arvamuse ja vastuväited koolivõrgu ümberkorraldamise kohta.

61. Ärakuulamisõiguse üheks eesmärgiks on oluliste asjaolude väljaselgitamine, et tagada haldusmenetluses uurimispõhimõtte järgimine (RKHKo 3-3-1-76-12, p 11). Vastustaja pidi hindama, kas tal on võimalik kõiki kaebajaid individuaalselt ära kuulamata järgida kohustust selgitada välja kõik menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud (HMS § 6). Nagu nähtub koolide hoolekogudele esitatud küsimustest, on vastustaja pidanud oluliseks eelkõige andmeid selle kohta, milliste perede lapsed jätkavad oma kooliteed Lihulas ning milline on sellest tulenevalt perede transpordivajadus. Seda nõuab ka PGS § 7 lg 3. Kuivõrd hoolekogude kaudu vanemate ärakuulamine ei õnnestunud, pidi vastustaja tegema otsuse puudulikule teabele tuginedes, selgitamata välja olulise tähtsusega asjaolusid.

62. Kaebajad heidavad vastustajale ette põhjendamispuudustega otsuse tegemist, pidades oluliseks puuduseks põhimotiivide esitamist otsuse seletuskirjas. Haldusakti põhjendused on lubatud esitada haldusakti seletuskirjas (HMS § 56 lg 1 teine lause, RKHKo 3-21-1366/45, p 18), eeldusel et haldusakt ise sisaldab vähemalt põhimotiive (RKHKo 3-3-1-54-03, p 36). Kolleegiumi hinnangul on vastustaja otsuse tegemisel nendest põhimõtetest lähtunud, tuues otsuses endas põhimotiividena välja nii vallas laste arvu vähenemise, suured ja amortiseerunud koolihooned kui ka eelarvevahendite nappuse.

63. Muudes aspektides, sh menetlustähtaja osas Metsküla Algkooli puhul (vt käesoleva otsuse p 22.3), menetluslikke rikkumisi ei esine.

64. Kaebajate isiklikult ära kuulamata jätmine oli menetlusviga ja seega on otsus formaalselt õigusvastane. Menetlusvea mõju menetlustulemusele tuleb hinnata koostoimes teiste võimalike puudustega (HMS § 58).

IV

65. Kaalutlusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Kooli ümberkorraldamiseks või selle tegevuse lõpetamiseks tehtav otsus on kaalutlusotsus, mille õiguslik alus on PGS § 80 lg 1. Otsuse tegemisel peab kooli pidaja esmajoonel lähtuma lapse parimatest huvidest (vt ka lastekaitseaduse § 5 p 3, § 21, lapse õiguste konventsiooni art 3 lg 1). Otsus ei lähtu lapse parimatest huvidest, kui selle tulemusel võib haridus muutuda tema jaoks kättesaamatuks või kättesaadavaks ebamõistlikel tingimustel. Hariduse kättesaadavus hõlmab nii geograafilist kättesaadavust kui ka seda, et õpilane, näiteks oma erivajaduse pärast, ei pea koolis õppimist katkestama talle sobiva koolikeskkonna puudumise tõttu. Samas peab vald või linn kooli pidajana arvestama ka omavalitsusüksuse kui terviku huvidega. Seejuures peab kohalik omavalitsus tagama, et terves omavalitsuses oleks kindlustatud hea kvaliteediga õppe kättesaadavus. Lubamatu ei ole lähtuda ka majanduslikest kaalutlustest, kuid seejuures peab vald või linn veenduma, et kooli sulgemisega kaasnev majanduslik kasu ületab lisanduvad kulud, arvestades seejuures ka mõju asjaomastele peredele. Kohalik omavalitsus peab tema käsutuses olevaid vahendeid kasutama mõistlikult ja kogukonna hüvanguks.

66. Kaalutlusotsuse kohtulik kontroll on HKMS § 158 lg 3 järgi piiratud (RKHKo 3-20-678/45, p 19). Kaalutlusotsuse otstarbekust kohus eraldi ei hinda, kuid võib siiski kontrollida, kas haldusorgan on järginud kaalutlusõiguse piire ja eesmärki ning muid kaalutlusreegleid (HKMS § 158 lg 3 teine lause). Seejuures võib kohus kontrollida, kas haldusorgan on otsust tehes lähtunud lubatud, asjakohastest ja sobivatest kaalutlustest (vrd RKHKo 3-3-1-37-15, p 20).

67. Otsuse nr 95 ajendiks oli vastustaja soov tagada kõikidele Lääneranna valla õpilastele võimalus omandada kvaliteetne ja kodulähedane haridus. Lisaks soovib vastustaja otsuse seletuskirja järgi jätkata gümnaasiumihariduse pakkumisega. Eesmärgi saavutamiseks on vaja muu hulgas maksta õpetajatele konkurentsivõimelist töötasu ning rajada Lihulasse uus ja kaasaegne koolihoone. Vajalik on ka tugispetsialistide olemasolu kõikides valla koolides. Et seda saavutada, tuleb parandada omavalitsuse majanduslikku seisu: viia valla kulubaasist välja renoveerimist vajavad koolihooned ning korraldada õpetajate töö ümber nii, et vallal oleks võimalik tõsta õpetajate töötasusid ning maksta ka tugispetsialistidele palka riiklikust palgatoetusest. Vastustaja hinnangul õigustab otsusest nr 95 puudutatud koolide sulgemist eelkõige väike õpilaste arv koolides ning prognoos, et tulevikus väheneb õpilaste arv veelgi.

68. Kaebajate arvates on vastustaja jätnud nõuetekohaselt kaalumata mitmed olulised asjaolud, muu hulgas selle, kas otsus võiks mõjutada negatiivselt laste arengut ja heaolu. Hinnatud ei ole ka otsuse võimalikku negatiivset mõju hariduslike erivajadustega lastele. Otsusest puudutatud koolide õpilaste hariduse kvaliteet langeb otsuse tulemusel märkimisväärselt, muu hulgas pidid õpilased hakkama õppima Lihulas, kus asuv koolihoone oli äärmiselt halvas seisukorras. Vastustaja pole ka hinnanud, kuidas võib otsus mõjuda kohalikele kogukondadele. Lisaks pole vastustaja kaebajate väitel adekvaatselt arvestanud demograafilist prognoosi, koolitee pikenemisega kaasnevat negatiivset mõju ega ümberkorraldusest saavutatavat majanduslikku kokkuhoidu. Vastustaja poleks tohtinud lähtuda soovist säilitada Lääneranna vallas gümnaasiumiharidus.

69. Kolleegiumi hinnangul tegi vastustaja otsuse nr 95 tegemisel vigu, sh rikkudes kaalutlusreegleid ning jättes arvestamata oluliste asjaoludega. Kolleegium selgitab kokkuvõtlikult, et otsuses nr 95 on mitmeid kaalumisvigu, mis kogumis toovad kaasa otsuse õigusvastasuse. Kolleegium põhjendab oma seisukohta alljärgnevalt.

Koolitee pikenemine ning transpordivõrgu ümberkorraldamise vajadus

70. Menetlusosalised ei vaidle selle üle, et koolivõrgu ümberkorraldamise tulemusel pikeneb osa laste koolitee. Vastustaja on otsuse seletuskirjas hinnanud ümberkorraldusest puudutatud piirkondade ühendust Lihulaga ning tuvastanud, et vähemalt Koonga puhul tuleb käiku panna täiendavad bussiliinid. Seega on vastustaja otsuse tegemisel nimetatud asjaolu arvestanud.

71. Kolleegiumi hinnangul ei ole siiski piisavaks põhjenduseks see, et mööndakse, et osa laste koolitee pikeneb. Koolivõrgu ümberkorraldamisel peab kohalik omavalitsus olema veendunud, et ka pärast ümberkorralduste realiseerimist on haridus kõikidele tema territooriumil kättesaadav. Hariduse kättesaadavuse oluline komponent on see, kas lapsel on võimalik ebamõistlike pingutusteta kooli ja kodu vahel liikuda. Kuivõrd just kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada kõigile enda territooriumil elavatele õpilastele hariduse kättesaadavus, peab ka lapse koolitransporti korraldama kohalik omavalitsus (HaS § 7 lg 2 p 8¹).

72. PGS § 7 lg 3 sätestab, et vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit. Vaidlusala otsuse tegemise ajal kehtinud sotsiaalministri määruse nr 36 „Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“ § 7 lg 1 sätestas lisaks, et koolikohustusliku õpilase jalgsikäimise koolitee ei tohi olla pikem kui kolm kilomeetrit. Samasugune nõue on ka kehtivas Vabariigi Valitsuse määrmuses nr 52 „Nõuded statsionaarse õppega üldhariduskooli õppekeskkonnale, terviseriskide ohjamisele ja riskitegurite vähendamisele õppekeskkonnas ning õppe ja kasvatus korraldamisele“.

73. Lähtudes PGS § 7 eesmärgist, milleks on tagada kodulähedaste põhikoolide säilimine (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, 340 SE; Riigikogu XII koosseis), ei saa kolleegiumi hinnangul PGS § 7 lg-t 3 tõlgendada selliselt, et kohalik omavalitsus on taganud hariduse kättesaadavuse ainuüksi sellega, et vähemalt 80 protsendil õpilastest on koolitee kestus kuni 60 minutit. Ka nendel õpilastel, kes 80 protsendi sisse ei mahu, ei tohi koolitee olla ebamõistliku pikkusega (PGS § 6 p 1). Vaid sellisel juhul on kohalik omavalitsus teinud hariduse kättesaadavaks kodulähedases koolis kõigile enda territooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele (PGS § 7 lg 2). Eelkirjeldatud nõuded peavad olema täidetud ka hõreda asustusega omavalitsustes.

74. Menetlusosalised ei vaidle selle üle, et vastustaja ei analüüsinud enne otsuse tegemist iga konkreetse lapse puhul, milliseks kujuneb tema koolitee pikkus ning kuidas on korraldatud koolitransport. Seetõttu pole ka käesoleval juhul võimalik kontrollida, kas arvestades valla pakutavaid transpordivõimalusi, on hariduse kättesaadavus pärast koolivõrgu ümberkorraldamist kõigile õpilastele tagatud. Ehkki vastustaja on kohtumenetluse jooksul oma seisukohti selles küsimuses täiendanud, ei saa kohus siiski lõpuni veenduda, et kõikide Lääneranna valla territooriumil koolis käivate laste jaoks on koolitee pärast koolide või nende osade sulgemist kogumis vastav PGS § 7 lg-le 3 ning eraldi iga lapse jaoks mõistliku pikkusega. Asjakohane on kaebajate etteheide, et vastustaja pidi hindama koolitee pikkust lapse kodust koolini, mh võtma arvesse, et kõik lapsed ei pruugi elada bussipeatuse lähedal. Seetõttu ei piisanud sellest, et vastustaja analüüsis otsuse tegemisel üksnes olemasolevat transpordivõrku. Kuigi asulatevahelised bussiyhendused võisid olla olemas, ei saa ainuüksi sellest järeldada, et lastel on võimalik neid kasutada.

Hariduse kvaliteet, laste sotsiaalne heaolu ning hariduslike erivajadustega lapsed

75. Kohalik omavalitsus peab tagama kvaliteetse hariduse kättesaadavuse oma territooriumil elavatele õpilastele.

76. Õppekvaliteeti on võimalik sisustada erinevate kriteeriumite abil. Rahvusvahelisel tasandil (ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldise kommentaari nr 13 „Õigus haridusele“ p 6) on riigi kohustusi kvaliteetse hariduse tagamisel kirjeldatud nelja kriteeriumi kaudu. Nendeks on kättesaadavus, juurdepääsetavus, tunnustatavus ja kohandatavus. Seejuures on kättesaadavuse all peetud silmas seda, et olemas on toimivad haridusasutused: koolihooned, koolitatud ja konkurentsivõimelist palka saavad õpetajad, õppematerjalid ja -vahendid. Juurdepääsetavus viitab nii mittediskrimineerimisele, füüsilisele kättesaadavusele kui ka hariduse taskukohasusele. Tunnustatavuse all mõeldakse õppekavade ja -meetodite vastuvõetavust ning kohandatavust. See tähendab, et haridus on paindlik ning muutuv vastavalt ühiskonna ja kogukondade vajadustele. Haridus- ja Teadusministeerium on 2021. a soovitusel kohalikele omavalitsustele „Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes“ sisustanud õppekvaliteeti järgmiste kriteeriumite alusel: õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsioon; koolikiusamise määr; põhjusega puudumiste määr; õpilaste, õpetajate ja lapsevanemate rahulolu.

77. Kolleegiumi hinnangul on vastustaja otsuse tegemisel võtnud arvesse, et tema kohustus on tagada kõigile Lääneranna valla õpilastele hea kvaliteediga hariduse kättesaadavus. Vastustaja on võtnud eesmärgiks tõsta hariduse kvaliteeti kogu vallas. See eesmärk on lubatav.

78. Vastustaja on leidnud kaalumise tulemusel, et kooli vahetamisel ei vähene kaebajate laste õppekvaliteet. Kolleegiumile ei nähtu vastustaja nendes kaalutlustes olulisi eksimusi. Ülalnimetatud tingimustest võib järeldada, et hariduse kvaliteeti ei saa sisustada üksnes heade õpitulemustega, mis nii kaebajate kui ka vastustaja hinnangul Koonga, Metsküla ja Virtsu kooli õpilastel olid. Hariduse kvaliteedi hindamisel tuleb arvesse võtta muu hulgas kvalifikatsiooninõuetele vastavate ja konkurentsivõimelist palka saavate õpetajate osakaalu, tugispetsialistide olemasolu, vähest koolikiusamise määra ning perede ja õpetajate rahulolu. Kaebajate väitel oli nendest tingimustest lähtudes hariduse hea kvaliteet tagatud nii Koonga, Metsküla kui Virtsu koolis. Vastustaja on selgitanud, et need tingimused on täidetud ka Lihulas ja Kõmsil asuvates koolides. Hariduse kvaliteedile ja õpilase üldisele heaolule võib kaasa aidata lisaks parem huvihariduse kättesaadavus, mis vastustaja analüüsi kohaselt on tagatud Lihulas õppivatele õpilastele. Vastustaja on toonud välja, et suurem osa Lääneranna vallas pakutavast huviharidusest on koondunud just Lihulasse. Seejuures käisid juba otsuse tegemise hetkel seal erinevates ringides ja trennides paljud lapsed, kes Lihulas ei õppinud.

79. Koolivõrgu ümberkorraldamise üheks eesmärgiks oli palgata valla koolidesse rohkem kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid ning tagada tugispetsialistide olemasolu kõikides koolides. Kuigi kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate puudus ei ole omane üksnes Lääneranna vallale ning otsusest mõjutatud koolides ei olnud selliste õpetajate osakaal väiksem kui teistes omavalitsustes, ei saa pidada ebamõistlikuks vastustaja soovi proovida töötasu tõstmise ja töötasu diferentseerimise abil meelitada valda juurde kvalifitseeritud pedagooge. Ka see võib mõjuda Lääneranna vallas omandatava hariduse kvaliteedile positiivselt.

80. Kaebajate laste heaolu vähenemist ja omandatava hariduse kvaliteedi langemist ei saa järeldada ainuüksi sellest, et lapsed pidid ajutiselt õppima Lihula Gümnaasiumi vanas koolihoones, mille seisukord polnud kiita. Vaidlusaluste koolide hooned vajasisid samuti märkimisväärseid remonttöid.

Koonga Kooli hoones oli vaja vahetada ventilatsioonisüsteem, Metsküla Algkooli hoones oli vaja teha suuremahulisi renoveerimistöid ning Virtsu Kooli hoone vajas kapitaalremonti (vt ka otsuse p 87).

81. Vastustaja on otsuse tegemisel kaalunud, kuidas võiks koolivõrgu ümberkorraldamine mõjuda laste sotsiaalsele arengule ja heaolule. Otsuse nr 95 seletuskirjast nähtub, et vastustaja on tutvunud Haridus- ja Teadusministeeriumi uuringu „Õpilaste arengu ja koolivahetuse toetamine erinevat tüüpi põhikoolides“ tulemustega ning võtnud arvesse, et teise kooliastme lõpetavad lapsed on juba sellises eas, et neil on välja kujunenud iseseisva toimetuleku oskus ja vastutusvõime. Kuivõrd vastustaja on otsuse tegemisel nimetatud uuringust lähtunud, pidi ta vähemalt möönma võimalust, et koolivahetus võib mõjuda lapsele stressi tekitavalt.

82. Kvaliteetne üldharidus järgib kaasava hariduse põhimõtteid (PGS § 6 p 1). Kaasamine hariduses tähendab seda, et igale lapsele pakutakse tema võimetele ja vajadustele vastavat hariduskorraldust.

83. Kolleegium nõustub kaebajatega, et vastustaja on jätnud nõuetekohaselt kaalumata, kuidas võib koolivõrgu ümberkorraldamine mõjutada hariduslike erivajadustega lapsi. Haridus peab olema kõigile lastele võrdväärselt kättesaadav, sõltumata nende hariduslikust erivajadusest (PGS § 6 p 1). Õpilasele vajaliku toe pakkumiseks loob võimalused kooli pidaja (PGS § 46 lg 1). Kolleegiumi hinnangul ei tohi koolivõrgu ümberkorraldamise tulemusel halveneda hariduslike erivajadustega õpilaste olukord selliselt, et nad vajaliku toe puudumise tõttu ei saa harjumuspäraselt koolitöös osaleda. Sellise olukorra vältimiseks pidi vastustaja juba enne otsuse tegemist olema teadlik konkreetsete õpilaste vajadustest ning hindama, kas need lapsed saavad kooliteed jätkata kas Lihulas või Kõmsil või on vajalik nende lastele õpe korraldada muul moel. Sellist analüüsi otsuse nr 95 seletuskirjast ei nähtu.

Rahaline kokkuhoid

84. Otsus nr 95 lähtub eeldusest, et koolivõrgu ümberkorraldamise tulemusel on võimalik säästa rahalisi vahendeid. Vastustaja on kohtumenetluse käigus selgitanud, et otsuse nr 95 eesmärk ei olnud kokkuhoid iseenesest, vaid eesmärk oli vabastada piisavalt raha, et oleks võimalik vallas tervikuna hariduse kvaliteeti tõsta. Vastustaja on kohtumenetluse käigus korduvalt võimaliku säästu suurust täpsustanud. Kohus võib otsust tehes tugineda nii haldusaktis märgitud põhjendustele kui ka piiratud juhtudel kohtumenetluses menetlusosaliste täiendavalt esitatud seisukohtadele (vt RKKHo 3-18-207/35, p 12).

85. Kaebajad heidavad vastustajale ette, et vastustaja ei ole kokkuhoiu arvestamisel hinnanud koolivõrgu ümberkorraldamisega kaasnevaid kulusid. Nii pole vastustaja hinnanud, millised kulud kaasnevad vallale sellega, kui koolivõrgu ümberkorraldamise tõttu osa inimesi töö kaotab, sh ei ole vastustaja arvestanud sellest tuleneva maksutulu kaotusega. Vastustaja on jätnud ka arvesse võtmata, millised kulud kaasnevad vallale sellega, kui otsusest puudutatud õpilased ei jätkka oma kooliteed Lääneranna vallas (sh nii kulud, mis võivad kaasneda riikliku palgatoetuse vähenemisega, kui ka kulud, mis kaasnevad PGS § 83 lg-s 1 nimetatud teise omavalitsuse munitsipaalkooli tegevuskulude katmise vajadusega), ning kui suur on tulumaksu kaotus, kui pered otsuse tõttu Lääneranna vallast ära kolivad. Kaebajate arvates lähtub otsus nr 95 mh väärast eeldusest, et Koonga Kooli puhul langeb ära vajadus hoone seisukorra parandamiseks investeeringuid teha. Ka pärast 7.-9. klassi sulgemist tuleb teha vajalikke remonttöid, kuivõrd hoonesse jäävad edasi tegutsema 1.-6. klass ja lasteaed.

86. Kolleegium selgitab, et potentsiaalse kokkuhoiu arvestamine on prognoosotsus. Seejuures ei ole vastustajale etteheidetav, kui prognoos täiel määral ei realiseeru. Siiski peab ka prognoosotsus lähtuma adekvaatselt otsuse tegemise hetkel teadaolevatest kuludest ja tuludest, mis koolivõrgu ümberkorraldamisega kaasnevad.

87. Vastustaja võis otsuse tegemise hetkel eeldada, et koolide või nende osade sulgemisel on tal võimalik säästa raha, mida tulnuks muidu kulutada Metsküla ja Virtsu kooli hoonetele. Vastustaja on selgitanud, et Metsküla Algkool vajas suuremahulisi remonttöid. Kooli sulgemisel neid tegema ei pea. Investeeringuvajadus ei kao ära ka seetõttu, et kaebajatel ei ole etteheiteid koolihoone seisukorrale. Vastustajal on igal juhul kohustus tagada nõuetelevastav õppekeskkond. Eeltoodu kehtib ka Virtsu Kooli puhul, mille 1.-4. klassi õpilased saadeti õppima lasteaiaajajja. Lisaks on vastustaja asjakohaselt eeldanud, et ümberkorralduse tulemusel vabaneb ta hoonetega seotud ülalpidamiskulude kandmisest.

88. Vastustaja ei saanud siiski eeldada, et Koonga Kooli 7.–9. klassi sulgemisel vabaneb ta kohustusest investeerida Koonga Kooli hoonesse. Kuivõrd hoonesse jäid edasi tegutsema lasteaed ja algkool, võib investeeringute tegemine olla jätkuvalt vajalik.

89. Vastustaja võis otsuse tegemisel eeldada, et õpilaste liikumisel Lihulasse või Kõmsile ei pea ta jätkama sarnases mahus Koonga, Metsküla ja Virtsu koolide õpetajate töötasude finantseerimist. Riiklik toetus õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude katmiseks määratakse munitsipaalkooli õpilaste arvust lähtudes (PGS § 82 lg 3). Vastustaja on selgitanud, et näiteks Koonga Kooli puhul pidi vald 2023. a õpetajatele töötasu maksmiseks riiklikule palgatoetusele juurde maksma 61 846 eurot. Vastustaja lähtus õigesti eeldusest, et õpilaste arvu võimalikul vähenemisel oleks valla panus pidanud veelgi suurenema, kuivõrd riiklikku palgatoetust oleks vaidlusalustele munitsipaalkoolidele makstud vähem, kuid õpetajate arv poleks eelduslikult muutunud. Seejuures on vastustaja otsuse tegemisel arvestanud kuluga, mis võib kaasneda, kui osa õpilaste naabervaldadesse õppima asumisel peab ta osalema teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli tegevuskulude katmises (PGS § 83 lg 1). Vastustaja võis ka eeldada, et õpetajate arvu vähenemisel tekib tal võimalus tasustada riiklikust palgatoetusest tugispetsialiste.

90. Siiski, kolleegium nõustub kaebajatega, et vastustaja pole otsuse tegemisel lähtunud adekvaatselt kõikidest kuludest, mis võivad koolivõrgu ümberkorraldamisega kaasneda. Otsuse nr 95 seletuskirjast nähtub, et vastustaja on peamiseks kaasnevaks kuluks hinnanud 50 000 eurot, mis tuleb kanda täiendavate ühistranspordiliinide loomise tõttu Koonga ja Lihula vahele. Kuivõrd vastustaja polnud enne otsuse tegemist hinnanud, milliseks võivad kooli vahetamisel kõikide otsusest mõjutatud laste kooliteed kujuneda, ei saanud ta piisava kindlusega teada, kas võiks kaasneda transpordiga seotud lisakulusid.

91. Vastustaja ei ole ka hinnanud, kas koolivõrgu ümberkorraldamise tõttu võiks kaasneda otsuse tõttu töö kaotanutega seotud lisakulusid. Eelkõige pidi vastustaja kuluna arvesse võtma võimalikke koondamishüvitisi. Vastustaja ei pidanud siiski arvestama võimaliku maksutulu kaotusega. Vastustajale ei saa olla mõistlikult ettenähtav, kui mitu inimest ja kui pikaks ajaks otsuse tõttu tööturult eemale jääb. Vastustaja ei pidanud ka arvestama potentsiaalse tulumaksu kaotusega, mis võib tekkida, kui otsuse tõttu mõni pere Lääneranna vallast ära kolib.

92. Kaebajad heidavad vastustajale ette, et ta pole otsuse tegemisel arvestanud Haridus- ja Teadusministeeriumi makstava kodulähedase algkooli pidamise toetusega. Kolleegiumi hinnangul ei saanud vastustaja otsuse tegemisel selle toetusega arvestada, kuivõrd otsuse tegemise hetkel oli toetusmeede veel väljatöötamisel. Haridus- ja teadusministri määrus nr 39 „Kodulähedase algkooli pidamist soodustava toetuse eraldamise tingimused ja kord 2024. aastal“ jõustus alles 1. jaanuaril 2024. Enne toetusmeetme kehtestamist ei saa kohalik omavalitsus teada, kas ta tegelikult toetusele kvalifitseeruks, ning seetõttu ei pidanud vastustaja seda ka otsustamisel arvesse võtma.

Demograafiline prognoos

93. Vastustaja on otsuse tegemisel lähtunud OÜ Cumulus Consulting analüüsis „Lääneranna valla haridusvõrgu arengukava“ esitatud prognoosist, mille kohaselt valla elanikkond väheneb kõigis piirkondades 1,5–2 protsenti aastas. Analüüsi aluseks on võetud rahvastikuregistri andmed ning prognoos on koostatud vanusnihke meetodil, mis näitab rahvastikku moodustavate aastakäikude suuruse sammsammulist teisenemist. Vanusnihke meetodi kasutamisel lisab igal aastal sündimus prognoositavasse rahvastikku ühe uue sünnipõlvkonna, vanemate aastakäikude suurus aga väheneb surnute arvu võrra. Lisaks on aastakäikude suuruse arvestamisel võetud arvesse Eesti-sisese maapiirkondadest väljarände jätkumisega.

94. Kolleegiumi hinnangul võis vastustaja prognoosi hindamisel lähtuda OÜ Cumulus Consulting analüüsist. Kohtud on õigesti leidnud, et demograafiliste trendide hindamine on prognoosotsus, mistõttu on teatav ebakindlus prognoosi täitumise suhtes lubatav. Käesoleval juhul on prognoos koostatud usaldusväärse meetodi abil ja usaldusväärseid andmeid arvesse võttes. Vastustaja on otsuses asjakohaselt välja toonud, et nii Koonga kui ka Virtsu Koolis on õpilaste arv aastatega märkimisväärselt vähenenud. Võimalikule õpilaste arvu kasvule Metsküla Algkoolis seadis aga piirid koolihoone mahutavus. Kuigi sündimus võib aastati kõikuda, võib nõustuda vastustaja seisukohaga, et pikema trendi kohaselt on laste arv siiski vähenemas. Seda illustreerib muu hulgas perioodide 2015-2018 (keskmine sündide arv 42) ja 2019-2022 (keskmine sündide arv 35) võrdlus.

Gümnaasiumihariduse pakkumine

95. Vastustaja on otsuse nr 95 seletuskirjas välja toonud, et haridusvõrgu optimeerimise eesmärk on muu hulgas olemasoleva raha kasutamine selleks, et tagada gümnaasiumihariduse andmine koduvallas. Vastustaja on välja toonud, et Lihulas asuva gümnaasiumiosata oleks Lääneranna valla lastele lähim võimalus gümnaasiumiharidust omandada kas Lääne-Nigula vallas, Haapsalus, Pärnus või Tõstamaal. Vastustaja soovi pakkuda gümnaasiumiharidust ühes koolis ka Lääneranna vallas ei saa pidada lubamatuks. Nii PGS § 7¹ lg 2 praeguse kui ka varasema redaktsiooni kohaselt tagavad üldkeskhariduse omandamise võimaluse riik ja kohalik omavalitsus, pidades igas maakonnas õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume. Kohaliku omavalitsuse roll on oluline iseäranis olukorras, kus riik konkreetsetes omavalitsustes gümnaasiumiharidust ei paku. Vastustaja ei soovinud põhikoolide (osalise) sulgemise arvel asuda gümnaasiumiharidust pakkuma, vaid nentis, et ümberkorraldusest saavutatava kokkuhoiu abil on võimalik seda jätkata. Seda ei saa vastustajale ette heita.

Kooli roll kogukonnas

96. Kaebajate hinnangul ei ole vastustaja otsuse tegemisel nõuetekohaselt analüüsinud, kuidas võiks kooli osaline või täielik sulgemine mõjuda kohalikele kogukondadele. Kohtud on leidnud, et kaebajatel pole selles küsimuses kaebeõigust.

97. Vastustaja on otsuse nr 95 seletuskirjas öelnud, et puudub tõsiseltvõetav alus eeldada kooli või kooliastmete sulgemise korral asustusüksuse tühjaks jäämist. Vastustaja on oma väite illustreerimiseks nimetanud Lääneranna vallas asuvaid asulaid, kus enam kooli ei ole, ning leidnud, et nende asulate elanike arv ei ole väiksem võrreldes nende asulatega, kus koolid on veel alles. Sellest võib järeldada, et vastustaja on otsuse tegemisel nimetatud kaalutlust arvesse võtnud.

98. Kolleegiumi hinnangul ei ole vastustaja siiski tõlgendanud tema käsutuses olevaid andmeid korrektelt. Vastustaja on lähtunud kooli kui kogukonnakeskuse mõju hindamisel sellest, et asulates, kus koolid suleti, oli otsuse tegemise seisuga sarnane arv elanikke nende asulatega, kus koolid olid

veel alles. Selleks, et korrektelt hinnata kooli sulgemise mõju elanike arvule, oleks vastustaja pidanud võrdlema otsuse seletuskirjas nimetatud asulate elanike arvu enne ja pärast kooli sulgemist. Kuivõrd vastustaja seda teinud pole, ei ole võimalik välistada, et kooli sulgemisel on negatiivne mõju kohalikule kogukonnale.

99. Kolleegium selgitab veel, et olukorras, kus vastustaja on otsuse tegemisel konkreetsest kaalutlusest lähtunud, võisid kaebajad sellele ka vastu vaielda, kui nende arvates oli vastustaja kaalutlusest lähtunud ekslikult. Kaebajad on oma peredega kogukonna liikmed. Juhul kui muutused kogukonnas võivad otseselt negatiivselt mõjutada ka kaebajate elukorraldust või muudavad koolivõrgu ümberkorraldamisest saadava kasu ebaoproportsionaalselt väikeseks, võivad nad sellele kohtus tugineda.

100. Praegusel juhul pole kaebajad veenvalt näidanud, mil määral just nende perede olukord võib kogukonna potentsiaalse hääbumise tõttu kannatada. Kuigi ka vastustaja on möönnud, et raha puudumise tõttu võib ära jääda Virtsu ja Metsküla kogukonnakeskuse rajamine, ei saa ainuüksi sellest järeldada kaebajate õiguste rikkumist. Kaebajate õigusi ei saa riivata see, kui mõni teine pere otsuse tõttu kolida otsustab, kuivõrd sellel ei ole üldjuhul mõju kaebajate perede elukorraldusele.

V

Otsuse nr 95 formaalne õigusvastasus

101. Haldusakt on õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54).

102. Kolleegium on juba selgitanud, et vastustaja rikkus nende kaebajate ärakuulamisõigust, kes ei kuulunud otsuse tegemise hetkel mõne kooli hoolekokku. Kuivõrd vastustaja ei kuulanud kõiki kaebajaid nõuetekohaselt ära, rikkus ta ka uurimispõhimõtet, jättes välja selgitamata otsustamisel olulised asjaolud, eelkõige selle kohta, mis puudutab kaebajate laste koolitee pikkust ning koolitee läbimiseks olemasolevaid transpordivõimalusi. Nimetatud menetluslike eksimuste tõttu on otsus nr 95 formaalselt õigusvastane. Kaebajad on selgitanud, et otsuse nr 95 tagajärjel pikenes osa laste koolitee sellises määras, et kooli jõudmiseks kulub enam kui 60 minutit (vt PGS § 7 lg 3). Menetluslikud vead on sellise kaaluga, mis võisid mõjutada asja lõplikku otsustamist (HMS § 58).

Otsuse nr 95 materiaalne õigusvastasus

103. Otsus on selliste kaalumisvigadega, mis võisid mõjutada otsuse lõpptulemust. Seetõttu on otsus nr 95 ka materiaalselt õigusvastane. Vastustaja on otsuse tegemisel hinnanud ebaõigesti oma kohustust tagada vähemalt 80 protsendile õpilastest koolitee pikkusega alla 60 minuti. Vastustaja ei võtnud otsuse tegemisel arvesse, et ka ülejäänud 20 protsendil lastest peab koolitee olema mõistliku pikkusega. Lisaks sellele ei võtnud vastustaja kaalumisel arvesse, kas tal on olemas reaalne võimekus korraldada kõikidele lastele koolitransport. Vastustaja jättis ka kaalumata, kuidas võib koolivõrgu ümberkorraldamine mõjutada hariduslike erivajadustega lapsi. Teistes eespool analüüsitud aspektides ei olnud vastustaja põhjendused samuti ammendavalt korrektsed (nt rahaline kokkuhoid ja kooli roll kogukonnas). Kolleegiumi hinnangul hindas vastustaja ebaõigesti koolivõrgu ümberkorraldamisest saavutatavat majanduslikku kokkuhoidu, kuivõrd jättis arvestamata võimalike kuludega (eelkõige transpordikuludega), mida ümberkorraldus võib endaga kaasa tuua.

104. Kaalutlusotsuse õiguspärasuse hindamisel ei tohi kaalutlusvigade ilmnemisel kohtul tekkida kahtlust sellest, kas tulemus on õige ja seda vaatamata kaalutlusveale (RKHKo 3-15-2221/33, p 13).

Koolitee pikkuse muutuse ja hariduslike erivajadustega laste vajaduste arvestamata jätmine võib kaasa tuua selle, et vastustaja ei suuda koolivõrgu ümberkorraldamise järel tagada kõikidele enda territooriumil elavatele lastele hariduse kättesaadavust. Seega ei ole võimalik välistada, et kaalutlusvigade puudumisel oleks vastustaja teinud teistsuguse otsuse.

105. Eeltoodud põhjendustel on otsus nr 95 Koonga Kooli, Metsküla Algkooli ja Virtsu Kooli puudutavas osas õigusvastane ning tuleb tühistada.

VI

106. HKMS § 109 lg 4 sätestab, et kui kõrgema astme kohus muudab alama astme kohtu lahendit või teeb lahendi asja uueks arutamiseks saatmata, muudab ta menetluskulude jaotust. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehakse. Kolleegium rahuldab kaebused osaliselt. Sellegipoolest saavutavad kaebajad kaebuse eesmärgid sisuliselt täielikult, mistõttu tuleb jätta menetluskulud tervikuna vastustaja kanda.

107. Koonga Kooli lapsevanemate menetluskuluks oli halduskohtus 7846 eurot 80 senti (sh km) (sellest riigilõiv 60 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Apellatsiooniasemes oli Koonga Kooli lapsevanemate menetluskuluks 7100 eurot 25 senti (sh km) (sellest riigilõiv 60 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Kassatsiooniasemes on Koonga Kooli lapsevanemate menetluskuluks 4796 eurot 65 senti (sh km) (sellest riigilõiv 150 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Kaebajate väitel on halduskohtu- ja apellatsioonimenetluse kulud kandnud KL. Kassatsioonikaebuse koostamisega seotud kulud on kandnud RS. Ülejäänud kassatsioonimenetlusega seotud kulude kandmiseks on kaebajad sõlminud lepinguliste esindajatega kokkuleppe, mille järgi kohustuvad kaebajad tasuma lepingulistele esindajatele juhul, kui kaebus täielikult või osaliselt rahuldatakse või kui menetluskulud vastaspoolelt välja mõistetakse (vt advokatuuriseaduse (AdvS) § 61 lg 3).

108. Metsküla Algkooli lapsevanemate menetluskuluks oli halduskohtus 11 252 eurot (sh km) (sellest riigilõiv 800 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Apellatsiooniasemes oli Metsküla Algkooli lapsevanemate menetluskuluks 7320 eurot (sh km) (sellest riigilõiv 320 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Kassatsiooniasemes on Metsküla Algkooli lapsevanemate menetluskuluks 17 110 eurot 48 senti (sh km) (sellest riigilõiv 800 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Kaebajate väitel on nii halduskohtu- kui apellatsioonimenetluse kulud kandnud Metsküla Kultuuriühing MTÜ. Kassatsioonimenetlusega seotud kulude kandmiseks on kaebajad sõlminud lepinguliste esindajatega kokkuleppe, mille järgi kohustuvad kaebajad tasuma lepingulistele esindajatele juhul, kui kaebus täielikult või osaliselt rahuldatakse või menetluskulud vastaspoolelt välja mõistetakse.

109. Virtsu Kooli lapsevanemate menetluskuluks oli halduskohtus 29 668 eurot 3 senti (sh km) (sellest riigilõiv 1280 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Apellatsiooniasemes oli Virtsu Kooli lapsevanemate menetluskuluks 9223 eurot 70 senti (sh km) (sellest riigilõiv 320 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Kassatsiooniasemes on Virtsu Kooli lapsevanemate menetluskuluks 17 703 eurot 69 senti (sh km) (sellest riigilõiv 600 eurot, ülejäänu õigusabikulu). Kaebajate väitel on kõik kohtumenetlusega seotud kulud kandnud Virtsu Vilistlased MTÜ.

110. Vastustaja hinnangul ei ole kaebajate menetluskulud väljamõistetavad. Menetluskulusid pole võimalik vastaspoolelt välja mõista, kui kulude kandmise kohustuse tekkimine sõltub tulevikus ilmnevast asjaolust. Menetlusosalised ei ole esitanud kulu kandmise kohustuse tekkimist tõendavaid kuludokumente. Koonga kaebajate kassatsioonikaebuse koostamisega seotud menetluskulu ei ole väljamõistetav ka juhul, kui tegelikkuses kannab kaebajate eest menetluskulud kolmas isik. Ei nähtu,

et Koonga kaebajatel oleks kohustus õigusabikulud nende eest tasunud isikule, s.o RS-ale hiljem hüvitada.

111. HKMS § 109 lg 1¹ kohaselt on menetlusosaliste esindajate kulud väljamõistetavad, kui menetlusosalisel on tekkinud kulude kandmise kohustus. Koonga Kooli puudutavas vaidluses on halduskohtu- ja apellatsioonimenetluses olnud kulude kandjaks KL. Lisaks on kassatsioonkaebuse koostamisega seotud kulu kandjaks olnud RS. HKMS § 109 lg 5 kohaselt ei välista menetluskulude hüvitamist menetlusosalisele see, kui tema eest kandis need muu isik, kuid Riigikohtule ei nähtu, et kaebajatel oleks kohustus õigusabikulud kas KL-le või RS-ale hüvitada (vrd RKHKo 3-20-1310/52, p 37.1). Seetõttu pole vastustajalt väljamõistetavad Koonga Kooli lapsevanemate menetluskulud haldus- ja ringkonnakohtus ning kulud, mis seostuvad kassatsioonkaebuse koostamisega.

112. Kohustuse hüvitada õigusabikulud on Metsküla Algkooli lapsevanemad võtnud kokkuleppes Metsküla Kultuuriühing MTÜ-ga. Samasuguse kohustuse on võtnud ka Virtsu Kooli lapsevanemad kokkuleppes Virtsu Vilistlased MTÜ-ga. Seega on vastustajalt väljamõistetavad Metsküla Algkooli lapsevanemate menetluskulud haldus- ja ringkonnakohtus ning Virtsu Kooli lapsevanemate menetluskulud kolmes kohtuastmes.

113. Metsküla Algkooli lapsevanemad ja Koonga Kooli lapsevanemad on kassatsiooniastmes sõlminud lepinguliste esindajatega kokkuleppe, mille kohaselt kohustuvad kaebajad tasuma lepingulistele esindajatele juhul, kui kaebus täielikult või osaliselt rahuldatakse või kui menetluskulud vastaspoolelt välja mõistetakse (vt AdvS § 61 lg 3). Ehkki kaebajatele ei tekkinud kassatsioonimenetluse jooksul kohustust kulusid kanda, nähtub kohtule esitatud kokkuleppes, et selline kohustus tekib, kui kohus kaebuse rahuldab. HKMS § 109 lg 1¹ ei välista kulude väljamõistmist vastaspoolelt olukorras, kus kohustus kohtumenetluse kulude kandmiseks on menetlusosalisel tekkinud tingimuslikult. Kohus peab siiski ka sellise tingimusliku kokkuleppe korral kontrollima, kas kulud ja nende seos kohtuasjaga on tõendatud (vrd RKTKm 3-2-1-115-13, p-d 24 ja 25). Kulud ei tohi olla ebaproportsionaalsed vaidluse mahu ja keerukusega. Kolleegiumi hinnangul on praegusel juhul need tingimused täidetud, mistõttu on Metsküla ja Koonga kaebajate kassatsioonimenetluse õigusabikulud vastustajalt väljamõistetavad.

114. Kolleegiumi hinnangul on kaebajate menetluskulud põhjendatud ja mõistliku suurusega. Kuigi üldjuhul ei saa põhjendatud menetluskulud kassatsiooniastmes olla suuremad esimeses ja teises kohtuastmes kantud menetluskuludest (RKHKo 3-21-979/44, p 52), on praegusel juhul kaebajate kassatsioonimenetluse kulud põhjendatud mh kohtuasja suure mahu, kassatsiooniastmes täiendavate seisukohtade esitamise vajaduse ning asjaoluga, et asja arutati istungil. Kolleegium mõistab vastustajalt menetluskulud välja järgmiselt: Koonga Kooli lapsevanemate kasuks 2942 eurot 85 senti (sealhulgas kohtumenetluses tasutud riigilõiv); Metsküla Algkooli lapsevanemate kasuks 35 682 eurot 48 senti (sealhulgas kohtumenetluses tasutud riigilõiv); Virtsu Kooli lapsevanemate kasuks 56 595 eurot 42 senti (sealhulgas kohtumenetluses tasutud riigilõiv).

115. Kohtuotsuse avaldamisel tuleb füüsiliste isikute nimed (v.a menetlusosaliste esindajate nimed) asendada tähemärgiga (HKMS § 175 lg 3).

(allkirjastatud digitaalselt)