



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Viive Ligi, Ivo Pilving ja Silvia Truman
Otsuse tegemise aeg ja koht	27. oktoober 2008, Tallinn
Haldusasja number	3-07-789
Haldusasi	Raivo Põldmaa kaebus Hiiu maavanema 04.04.2007 korralduse nr 193 tühistamise nõudes
Menetlusosalised	Kaebuse esitaja – Raivo Põldmaa, esindaja vandeadvokaat Eerik Entsik Vastustaja – Hiiu maavanem
Menetluse alus ringkonnakohtus	Raivo Põldmaa apellatsioonkaebus
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 20.02.2008 otsus
Asja läbivaatamine	20.10.2008

RESOLUTSIOON

Tühistada Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2008 kohtuotsus osaliselt, osas, millega jäeti rahuldamata kaebus Hiiu maavanema 04.04.2007 korralduse nr 193 punktide 2 ja 3 tühistamiseks.

Teha selles osas uus otsus ja tühistada Hiiu maavanema 04.04.2007 korralduse nr 193 punktid 2 ja 3.

Ülejäänud osas jätta Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2008. a otsus haldusasjas nr 3-07-789 jõusse.

Välja mõista Hiiu Maavalitsuselt 3 620 (kolm tuhat kuussada kakskümmend) krooni menetluskulude katteks Raivo Põldmaa kasuks.

EDASIKAEBAMISE KORD

Käesoleva otsuse peale võib Riigikohtule esitada kassatsioonkaebuse 30 päeva jooksul arvates otsuse teatavaks tegemisest.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 28.03.2003 sõlmitud notariaalse ostu-müügilepingu alusel omandas Raivo Põldmaa Hiiumaal, Pühalepa vallas Hiiesaare külas asuvad ehitised (ühekorruselise laut-kuuri, lauda ja pumbamaja), mis lepingus märgitu kohaselt paiknesid 17 000 m² suurusel maatükil. 16.05.2003 esitas R.Põldmaa Pühalepa Vallavalitsusele avalduse, milles taotles ca 7,5 ha suuruse maaüksuse ostueesõigusega erastamist omandatud ehitiste juurde.

Pühalepa Vallavalitsuse 26.11.2003 korraldusega nr 625 anti kasutusluba R. Põldmaale kuuluva ehitise „laut“ (müügilepingu kohaselt neto- ja kasuliku pinnaga 550,2 m², ehitisealune pind 664 m²) kasutamistotstarbe muutmiseks elamuks.

Pühalepa Vallavalitsuse 11.03.2004 korraldusega nr 97 võimaldati R. Põldmaal erastada ostueesõigusega 7,96 ha suurune Sülle maaüksus, mis korralduse kohaselt asub Hiiesaare külas endisel Silla A-429 talumaal, sihtotstarbega maatulundusmaa.

Hiiu maavanema 09.06.2004 korraldusega nr 169 erastati maa R. Põldmaale. Maa ostu-müügi lepingut sõlmitud pole.

26.02.2007 korraldusega nr 131 algatas Hiiu maavanem järelvalvemenetluse Pühalepa Vallavalitsuse 26.11.2003 korralduse nr 625 ja 11.03.2004 korralduse nr 97 seaduslikkuse üle.

2. Hiiu maavanema 04.04.2007 korralduse nr 193 p-ga 1 tehti Pühalepa Vallavalitsusele ettepanek tunnistada vallavalitsuse 26.11.2003 korraldus nr 625 ja 11.03.2004 korraldus nr 97 kehtetuks ning määrata Pühalepa vallas Hiiesaare külas Sülle maaüksusel asuvate ehitiste omanikule MaaRS § 6 lõike 3¹ alusel tähtaeg ehitiste korrastamiseks. Maavanem leidis, et Pühalepa Vallavalitsus on kasutusloa, mille alusel registreeriti loomakasvatushoone ehtisregistris elamuna, väljaandmisel eiranud ehitusseaduse sätteid ning kasutusluba on välja antud tegelikke asjaolusid kontrollimata ja arvestamata. Maa ostueesõigusega erastamise korralduses puudub viide selle andmise õiguslikule alusele. Ükski Sülle maaüksusel asuvatest ehitistest ei vasta elamule sätestatud tunnustele, mistõttu on maa erastamine võimalik vaid ehitise teenindamiseks vajalikus ulatuses.

Sama korralduse p-ga 2 tunnistas maavanem kehtetuks oma 09.06.2004 korralduse nr 169, millega kaebajale oli antud õigus 7,96 ha suuruse maa ostueesõigusega erastamiseks, kuna korralduse andmise aluseks olid Pühalepa Vallavalitsuse poolt maavanemale esitatud tegelikkusele mittevastavad andmed.

3. Raivo Põldmaa kaebuses taotletakse Hiiu maavanema 04.04.2007 korralduse nr 193 tühistamist.

Kaebuse kohaselt rikub vaidlusalune haldusakt kaebaja õigusi, sest sellega tühistati põhjendamatult õiguspärased ja kaebajale soodsad haldusaktid. Arvestatud pole kaebaja usaldust ja õiguspärast ootust haldusaktide kehtima jäämise suhtes ning kaebajale pole antud piisavalt võimalust oma seisukohti ja vastuväiteid avaldada. Maa erastamise eeltoimingud on lõpule viidud, maa erastamise ostuhind tasutud 22.02.2007. Usaldades haldusaktide kehtima jäämist on kaebaja korrastanud 7,96 ha maad ning teinud kulutusi ehitiste ühendamiseks elektrivõrguga.

Ehitise kasutusotstarbe muutmine oli õiguspärane. Ehitusseaduse (EhS) § 33 lg 2 kohaselt ei ole kasutusloa saamiseks vajalik esitada kohalikule omavalitsusele ehitisluba. Seega tuleneb seadusest otseselt, et kui ehitise kasutusotstarbe muutmise ei kaasne ehitamist (st EhS § 2 lg 6 kohaselt ehitise püstitamist, ehitise laiendamist, rekonstrueerimist, ehitise tehnosüsteemide muutmist või ehitise lammutamist), siis väljastatakse ehitise kasutusluba muude seaduses

sätestatud dokumentide alusel (st eelkõige kasutusloa taotluse ja mõõdistusprojekti alusel). Kuna antud juhul oli vaidlusaluse ehitise osas tegemist kasarmuga, mis oli mõeldud sõjaväelaste majutamiseks, oli vaidlusalune ehitis oma olemuselt algselt elamu. Seetõttu ei olnud nimetatud ehitise kasutamise otstarbe muutmiseks vajalik ehitist ümber ehitada ja kasutusotstarbe muutmiseks piisas antud juhul kasutusloa taotluse ja mõõdistusprojekti esitamisest.

Pühalepa Vallavalitsuse 26.11.2003 korralduse nr 625 koostamise hetkel vastas vaidlusalune ehitis seaduses ehitisele sätestatud nõuetele. EhS § 2 lg 2 kohaselt on hoone katuse, siseruumi ja välispiiretega ehitis. Vaidlusalusel ehitisel on olemas nii katus, siseruumid kui ka välispiirded.

MaaRS § 6 lg 3² sätestab, et elamu nimetatud seaduse tähenduses on hoone, mille üldpinnast vähemalt 20% on ette nähtud alaliseks elamiseks ja ülejäänud osa põllumajanduslikuks tootmiseks või muuks elamuga seotud sihtotstarbeks. Elamu kohta sätestatud kohaldatakse ka lõpetamata elamu suhtes, mis vastab EhS tähenduses hoonele kehtestatud tunnustele. Vaidlusalusest ehitisest on algselt elamiseks ette nähtud tunduvalt üle 20%.

4. Hiiu maavanem kaebusega ei nõustunud ja esitas alljärgnevad põhjendused.

Kaebaja ostis lagunenud ja kasutusest välja langenud ehitised, mille juurde Pühalepa Vallavalitsus oma 24.05.2002 korraldusega nr 168 oli keeldunud ehitiste eelmisele omanikule maa ostueesõigusega erastamisest. Kaebaja on maa erastamise avalduses taotlenud vallavalitsuselt põllumajanduslike tootmishoonete maa erastamist.

Järelevalve teostamise käigus selgus, et vallavalitsuse 26.11.2003 korralduse nr 625 andmisel ja selle alusel kasutusloa väljastamisel on vallavalitsus täielikult eiranud EhS sätteid. Ehitisele kasutusloa väljaandmist reguleerivad EhS §-d 32-38. Kasutusluba väljastatakse pärast ehitise ülevaatust ja nõuetele vastavaks tunnistamist. Kasutusluba antakse tegelikkuses olemasolevale ja kasutusloal märgitud andmetele vastavale ehitisele. Järelevalve teostamise käigus ei ole tuvastatud ühtegi hoonet, mis vastaks Pühalepa Vallavalitsuse poolt väljastatud kasutusloale nr 85 kantud andmetele. Kaebaja poolt omandatud endist loomakasvatushoonet ei oleks saanud elamuna kasutusele võtta ilma hoone olulise rekonstrueerimiseta.

Õigusvastased haldusaktid on vallavalitsuse poolt vastu võetud selleks, et luua kaebajale võimalus erastada maad ettenähtust suuremas ulatuses. Vallavalitsus käsitles ühte endist loomakasvatushoonet elamuna ning maa suurus määrati MaaRS § 22¹ lõikest 2 lähtuvalt. Tegelikult saab mittesihtotstarbelises kasutuses oleva loomakasvatushoone juurde erastada vaid selle teenindamiseks vajaliku maa (MaaRS § 9 lg 1 p 3).

Kaebajal ei saanud tekkida õiguspärast ootust ja usaldust, et maa ostueesõigusega erastamine toimub temale Pühalepa Vallavalitsuse õigusvastaste haldusaktide alusel. Vallavalitsuse poolt vastuvõetud ebaseaduslike korralduste ja maavanemale esitatud maa erastamise toimikusse kogutud tegelikkusele mittevastavate dokumentidega eksitati maavanemat. Kaebusest ei nähtu, et kaebaja oleks haldusaktide kehtima jäämist usaldades muutnud oma elukorraldust või teinud kulutusi. Lepingute sõlmimine AS-ga Eesti Energia ja OÜ-ga Jaotusvõrk ei ole tingitud vaidlusalustest korraldustest.

Samuti on alusetu kaebaja väide maavanema pikaajalise tegevusetuse kohta. Maavanem sai informatsiooni kaebaja hoonete kohta talvel 2005/2006 ning edastas selle Pühalepa Vallavalitsusele. Kui vallavalitsus midagi ette ei võtnud, algatas maavanem 2007. a veebruaris järelevalvemenetluse. Kaebaja oli algatatud järelevalvemenetlusest teadlik ja talle selgitati asjade käiku telefoni teel.

5. Tallinna Halduskohtu 20.02.2008 otsusega jäeti kaebus rahuldamata. Põhjendused:

Õige ei ole kaebaja väide, et Hiiu maavanema 4.04.2007 korraldus nr 193 rikub tema subjektiivseid õigusi ja vabadusi seetõttu, et tunnistab kehtetuks varasemad kaebajale soodsad haldusaktid – Pühalepa Vallavalitsuse 26.11.2003 korralduse nr 625 ja 11.03.2004 korralduse nr 97. Maavanema vaidlustatud korraldusega on tehtud üksnes ettepanek haldusaktide kehtetuks tunnistamiseks vallavalitsuse poolt. Siiski ei saa välistada, et maavanema korraldus rikub kaebaja subjektiivset õigust maa erastamiseks mõistliku aja jooksul ning kaebust ei saa seetõttu kaebeõiguse puudumise tõttu HKMS § 7 lg 1 alusel rahuldamata jätta.

Hiiu maavanema tegevus korralduse nr 193 andmisel on olnud kooskõlas maa ostueesõigusega erastamise korra punktiga 23 ning maavanem on tegutsenud õiguspäraselt temale VVS §-s 85 antud järelevalvapädevuse piirides. Maavanema 04.04.2007 korraldus nr 193 vastab haldusaktile kehtestatud nõuetele ning selles on ära toodud nii faktiline kui ka õiguslik põhjendus, miks selline haldusakt vastu võeti.

Korralduse kohaselt ei viinud kohalik omavalitsus enne kasutusloa väljaandmist läbi ehitise ülevaatusel vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.11.2002 määrusega nr 11 kehtestatud „Ehitise ülevaatusel korrale“ ega koostanud ehitise ülevaatusel akti. Seega pole kontrollitud, et elamut võib kasutada elamuna. Hiiu Maavalitsuse ametnike (maaosakonna juhataja K.Riisna ja maaosakonna juhataja asetäitja E.Kriiska) poolt 14.03.2007 koostatud ülevaatusel aktist nähtuvalt paiknevad Sülla katastriüksusel lagunenud ja kasutusest väljalangenud ehitised (tl 104). Ükski hoonetest ei vasta elamule kehtestatud nõuetele. Hoone, mis on ehitisregistris nimetusega „elamu“, ühes osas on täheldatavad loomapidamise jäljed. Et tegemist on lagunenud ja kasutusest välja langenud ehitisega, mis ei vasta ehitise (ehitisregistri kood 115013977) kasutusloas nr 85 märgitud andmetele, tõendavad ka 14.03.2007 ülevaatusel aktile lisatud fotod (tl 36, 37 ja 105-111). Kaebaja ülevaatusel ei osalenud, kuid see ei mõjutanud mingil viisil tema õigusi, kuna ta oli hoonete seisukorrast teadlik.

Eeltoodust on maavanem põhjendatult järeldanud, et kaebaja poolt omandatud endine loomakasvatushoone, millele vallavalitsus oli andnud kasutusloa kui elamule, ei vastanud tegelikult elamule kehtestatud nõuetele ja seda ei oleks saanud elamuna kasutusele võtta ilma hoonet oluliselt rekonstrueerimata. Seetõttu oleks vallavalitsus pidanud ehitise omanikule EhS § 22 alusel väljastama ka vastava ehitusloa, mida aga tehtud ei ole. Kaebaja väited hoone algsest kasutusotstarbest elamuna on vastuolus asjas tuvastatud faktiliste asjaolude ja kogutud tõenditega. Tõendid kinnitavad, et ilma ehitise rekonstrueerimiseta, mis on ehitamine EhS § 2 lg 6 tähenduses, ei ole ehitist võimalik elamuna kasutada.

Erastatava maa suuruse määramisel on jäetud arvestamata, et ükski Sülla maaüksusel paiknevatest ehitistest ei vasta elamu tunnustele MaaRS tähenduses. Tuginedes tegelikele asjaoludele oleks vallavalitsus pidanud erastatava maa suuruse määramisel lähtuma MaaRS § 9 lg 1 punktist 3, mille kohaselt muu ehitise (st ehitise, mis ei ole elamu, suvila, aiamaja ega sihtotstarbelises kasutuses olev loomakasvatushoone) juurde on võimalik maad erastada ehitise teenindamiseks vajalikus ulatuses. Sellisel juhul määratakse ostueesõigusega erastatava maa suurus ja piirid kindlaks Vabariigi Valitsuse 30.06.1998 määrusega nr 144 kinnitatud Ehitise teenindamiseks vajaliku maa määramise korras sätestatu kohaselt.

Kuna käesoleval juhul on tuvastatud, et Sülla maaüksusel paiknevad lagunenud ja kasutusest väljas olevad ehitised, on maavanem põhjendatult teinud vallavalitsusele ettepaneku määrata kaebajale tulenevalt MRS § 6 lg 3¹ tähtaeg ehitiste kordategemiseks.

Õiguskindluse põhimõtet ja kaebaja õiguspärast ootust ei ole rikutud. Riigikohtu halduskolleegium on 29.03.2006 otsuses nr 3-3-1-81-05 (p 14) leidnud, et kuigi usalduse kaitse on oluline õiguslik põhimõte, millega maavanem peab järelevalve tegevuses arvestama, ei ole usalduse kaitse absoluutne. Kaebaja on Hiiu maavanema 09.06.2004 korralduse nr 169 alusel määratud maa erastamise hinna tasunud alles 22.02.2007, seega neli päeva enne järelevalvemenetluse algatamist. Eeltoodu ei viita kaebaja usaldusele ega ootusele lepingu sõlmimiseks. Käesoleval juhul ei saa õiguspärase ootuse põhjendamisel viidata maavanema pikaajalisele tegevusetusele, sest järelevalvemenetluse algatamise ja tegeliku olukorra kohta informatsiooni saamise vahele jäi üksnes aasta.

Ühelgi juhul ei saa isik tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele, kui ta pidi olema teadlik kehtetuks tunnistatava haldusakti õigusvastasusest või kui isik tegelikult haldusakti kehtima jäämisega ei arvestanud (Riigikohtu halduskolleegiumi 07.12.2001 otsus nr 3-3-1-51-01). Kaebaja poolt 16.05.2003 Pühalepa Vallavalitsusele esitatud avaldusest nähtub, et kaebaja oli algusest peale teadlik vallavalitsuse 24.05.2002 korraldusest nr 168, millega vallavalitsus keeldus maa ostueesõigusega erastamisest Avo Sauele, kes oli kaebaja poolt 28.03.2003 omandatud ehitiste eelmine omanik, põhjusel, et tegemist on lagunenu ja kasutusest väljalangenud ehitistega (tl 19). Mõistlik pole eeldada, et kaebaja pidas maa erastamist temale samas olukorras olevate hoonete juurde õiguspäraseks. Samuti puuduvad tõendid selle kohta, et kaebaja oleks haldusaktide kehtivust usaldades muutnud oma elukorraldust või teinud sellega seoses kulutusi. Lepingute sõlmimine AS-ga Eesti Energia ja OÜ-ga Jaotusvõrk ei ole sellisteks kulutusteks.

Maa ostueesõigusega erastamise otsustamisel ei oma mingit õiguslikku tähendust kaebaja väide, et endise Sülla talu maad kuulusid tema õiguseellastele ja oleksid kuulunud tagastamisele, kui vastav avaldus oleks õigel ajal esitatud.

HMS §-s 40 sätestatud ärakuulamisõigust pole rikutud. Vastustaja selgituste kohaselt oli kaebaja algatatud järelevalvemenetlusest teadlik, kuna ta suhtles maavalitsuse töötajatega telefoni teel. Kaebaja seda asjaolu ei eitanud. Seega ei olnud kaebajal mingeid takistusi oma arvamuste ja vastuväidete esitamiseks. Isegi juhul, kui korralduse andmisel oleks rikutud menetlusnõudeid, ei saaks nimetatud rikkumine olla vaidlustatud korralduse tühistamise aluseks HMS § 58 arvestades. Ka Riigikohus on oma 26.11.2001 lahendis haldusasjas nr 3-3-1-53-01 märkinud, et sisuliselt õiguspärast haldusakti ei saa kehtetuks tunnistada üksnes põhjusel, et selle andmisel rikuti vormi- või menetlusnõudeid.

HMS § 64 lg 2 kohaselt otsustab haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutlusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Kuna järelevalvemenetluse käigus jõudis Hiiu maavanem järeldusele, et maavanema 09.06.2004 korraldus nr 169 tugines Pühalepa Vallavalitsuse 26.11.2003 korraldusele nr 625 ja 11.03.2004 korraldusele nr 97, mis osutasid õigusvastasteks, oli korralduse nr 169 kehtetuks tunnistamine õiguspärane.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED APELLATSIOONIMENETLUSES

6. Raivo Põldmaa apellatsioonkaebuses palutakse halduskohtu otsus tühistada ja kaebus rahuldada. Põhjendused:

Halduskohus ei ole pööranud tähelepanu menetlusnormide rikkumisele maavanema poolt. Maavanem ei kaasanud kaebajat järelevalve menetlusse ega andnud talle võimalusi esitada omapoolseid selgitusi (HMS § 40 lg 2). Riigikohtu halduskolleegiumi 29.05.2006 kohtuotsuses

nr 3-3-1-23-06 on leitud, et ärakuulamisõiguse rikkumine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd järe rikkumine, et sõltumata haldusakti sisule antavast hinnangust toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise. Kaebajat ei kutsutud muuhulgas ka 14.03.2007 toimunud hoone ülevaatuse juurde. Kohtu seisukoht, et kaebaja oli hoonete seisukorrast teadlik, ei ole siinkohal asjakohane. Ärakuulamisõiguse tagamine pole võimalik sellisel moel, et kaebaja ise helistas maavalitsusse ja uuris erastamise asjaolusid peale maa erastamishinna tasumist. Maavalitsuse töötajate seisukoht oli jääk ning kaebaja selgitusi kuulda ei tahetud.

Kohus ei ole kontrollinud korralduse faktiliste ja õiguslike põhjenduste kooskõla seadusega. Maavanem jättis kontrollimata vaidlusaluse hoone algse, so ehitusjärgse sihtotstarbe. Hoone püstitati 1950-1960-ndatel aastatel ning seda kasutati kasarmuna. Hoones asuvad ahjud, korstnad jne. Kaebajale ei ole teada, et hoone algset sihtotstarvet oleks muudetud või tehtud mingeid ümberehitusi. Seega oli hoone vahepealne kasutamine loomakasvatushoonena õigusvastane ning õiguspärane oli hoone kasutamise otstarbe taastamine elamuks.

Arvestades EhS § 72 lg 3, ei pea kohalik omavalitsus enne 22. juulit 1995 õiguslikul alusel püstitatud ehitisele kasutusloa väljastamisel hoonet üle vaatama, piisab vastava taotluse, mõõdistusprojekti ja riigilõivu tasumist tõendava dokumendi esitamisest. Kasutusloa väljastamise ajal vastas hoone kõigile EhS § 2 lg 2 sätestatud nõuetele ning algselt oli sellest hoonest alaliseks elamiseks ette nähtud rohkem kui 20% (MaaRS § 6 lg 3²). Hoone algse sihtotstarbe taastamine oleks pidanud olema vormivaba.

Kohus ega maavanem ei ole arvestanud kaebaja õiguspärase ootuse ja usaldusega erastamist võimaldavate haldusaktide kehtima jäämise suhtes. Kaebaja tasus nõutud erastamishinna neli päeva enne järelevalvemenetluse algatamist. Varem ei olnud selle tasumine kaebajale rahaliselt võimalik. Riigikohtu halduskolleegium on 29. märtsi 2006 kohtuotsuses nr 3-3-1-81-05 selgitanud, et õiguspärane ootus võib tekkida sellest, kui erastamise õigustatud subjektilt nõutakse erastamishinna tasumist või on maavanem pikaajaliselt tegevusetu. Käesoleval juhul selgus kohtumenetluses, et maavanem ongi pikaajaliselt tegevusetu olnud – informatsioon tegelike asjaolude kohta laekus maavanemale juba 2005.-2006. aasta talvel. Apellant on maaüksusel teinud ise töid ja kulutanud rahalisi vahendeid maa-ala korrastamiseks. Kaebaja ei jõudnud küll alustada planeeritud ümberehitustöödega, kuid tegi ära selleks vajalikud eeltööd. Näiteks elektri toomine hoonetesse võttis aega 1,5 aastat.

Vaatamata eelnevale on igal juhul õigusvastane maavanema poolt korralduse punktiga 1.3 vallavalitsusele ettepaneku tegemine määrata Sülla maaüksusel asuvate ehitiste omanikule MaaRS § 6 lg 3¹ alusel tähtaeg ehitiste korrastamiseks. Arvestades Riigikohtu halduskolleegiumi 28. jaanuari 2008 kohtuotsuse nr 3-3-1-82-07 seisukohti on üksnes kohalikul omavalitsusel pädevus võtta seisukoht lagunenenud ehitiste kordategemise suhtes ning maavanem on ettepanekut tehes ilmselt ületanud oma pädevust (VVS § 85 lg 1).

7. Hiiu maavanema vastuses leitakse, et apellatsioonkaebus on põhjendamatu.

Maavanema järelevalve on läbi viidud VVS § 85 sätestatud korras ning HMS sellele järelevalvele ei laiene, sest tegemist on haldusorganite vahelise suhtega.

Ehitise algse kasutusotstarbe tuvastamiseks puudub igasugune vajadus. Maa ostueesõigusega erastamisel on oluline, milline hoone asub maaüksusel erastamise hetkel – kas selleks on elamu või muu ehitis. Eeltoodust sõltub erastamiseks lubatava maaüksuse pindala. Kaebaja viide võimalusele käsitleda hoonet lõpetamata ehitisena ei ole arvestades MaaRS § 6 lg 3² asjakohane). Praeguse loomakasvatushoone elamuna kasutusele võtmine oleks tähendanud ehitusloa väljastamist ehitise rekonstrueerimiseks.

Kaebaja viited EhS §-le 72 on asjakohatud, sest ehitise kasutusotstarbe muutmiseks esitatud avalduse korral tuleb ka enne 1995. aastat püstitatud ehitise osas juhendada EhS §-des 32-38 sätestatust ja kontrollida ehitise vastavust uuele kasutusotstarbele.

Kaebajal ei saanud tekkida õiguspärasest ootusest ja usaldusest, sest ta oli teadlik, et hoone näol, mille juurde ta maad erastamist soovib, on tegemist kasutusest väljalangenud ja lagunenenud loomakasvatushoonega. Halduskohus on neid asjaolusid õigesti käsitleanud.

Kohalikule omavalitsusele ettekirjutuse tegemise pädevus lagunenud hoonete kordategemiseks tähtaja andmise osas tuleneb Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrusega nr 267 kinnitatud Maa ostueesõigusega erastamise korra punktist 23, mille kohaselt teeb maavanem kui erastamise korraldaja kohalikule omavalitsusele ettepanekuid maareformi seadusest tulenevate sätete kohaldamiseks. Otsuse ettepaneku tegemiseks hoonete omanikule nende kordategemiseks langetab ikkagi kohalik omavalitsus.

Kaebaja on apellatsioonkaebuses korranud oma taotlust teha maavanemale ettekirjutus erastamistoimingute tegemiseks ühe kuu jooksul otsuse jõustumisest. Tegelikult loobus kaebaja sellest nõudest oma 04.05.2007 kirjaga nr 1/643 esitatud seisukohas halduskohtule.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

8. Apellatsioonimenetluses vaieldakse jätkuvalt selle üle, kas maavanem on Pühalepa Vallavalitsuse üle järelevalvet teostades ja oma varasemat soodustavat haldusakti tühistades järginud materiaalõiguse- ja menetlusõiguse norme. Kuigi halduskohus on kaebeõiguse küsimuse lahendanud kaebajale positiivselt, tuleb ringkonnakohtu hinnangul siiski kõigepealt veelkord sellel peatuda. Kaebeõiguse olemasolust sõltub, kas korralduse õiguspärasust tuleb kohtumenetluses kontrollida või mitte. Vaidlusalune korraldus koosneb tegelikult kahest erineval õiguslikul alusel põhinevast osast – korralduse punkt 1 käsitleb järelevalvemenetluse raames tehtud ettepanekuid vallavalitsusele ja korralduse punktid 2 ja 3 maavanema varasema erastamiskorralduse kehtetuks tunnistamist ja tasutud maa ostuhinna tagastamist kaebaja pangakontole. Kahtlust ei ole, et kaebajal on õigus vaidlustada korralduse punkte 2 ja 3, mille adressaadiks ta on. Kontrollida tuleb kaebaja õigust vaidlustada maavanema järelevalve raames vallavalitsusele tehtud ettepanekuid.

9. VVS § 85 lg 4 kohaselt juhul, kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem protestiga halduskohtusse.

10. Maavanema ettepanek kohalikule omavalitsusele üksikakti seadusega kooskõlla viimiseks ei ole haldusakt, sest see ei tekita kellelegi õigusi ega kohustusi. Seetõttu ei saa kohtult taotleda selle tühistamist. Samuti ei saa seda halduskohtus vaidlustada eraldi haldus- või menetlustoiminguna, sest sellest toimingust ei teki kaebajale mingeid kohustusi ning toiming ei riiva kaebaja õigusi muul moel. Ettepaneku näol on tegemist maavanema arvamusega, mis ei kohusta ka kohalikku omavalitsust mitte ühekski tegevuseks. Seetõttu ei saa maavanema ettepanekut halduskohtus eraldi vaidlustada.

11. Kui kaebaja leiab, et maavanema tegevusega kaasneb õigusvastane viivitus maa tagastamise menetluses, peaks kaebaja oma õigusi kaitsma kohustamiskaebusega, nõudes maavanema kohustamist maa tagastamismenetluse jätkamiseks. Käesoleval juhul on kaebaja kohustamisnõude esitamisest loobunud enne kui kohus kaebuse menetlusse võttis ning apellatsioonimenetluses selle nõude uuesti esitamine pole võimalik. Eeltoodud asjaoludel pole kohtule põhjust ette heita ka selgitamiskohustuse täitmata jätmist sellise nõude esitamise vajalikkuse suhtes. Maavanema kestva viivituse korral on kaebajal võimalik pöörduda kohtusse iseseisva kohustamiskaebusega, mille lahendamisel kohus saab hinnata viivituse õiguspärasust.

12. Kuna kaebajal puudub kaebeõigus maavanema korralduse punkti 1 vaidlustamiseks, ei kontrolli ringkonnakohus seda, kas maavanem järelevalvemenetluses on ettepanekud valla korralduste kehtetuks tunnistamiseks ja hoonete korda tegemiseks tähtaja määramiseks teinud õiguspäraselt või mitte. Mis puudutab kaebaja väiteid selle kohta, et maavanemale ei tulene VVS §-st 85 pädevust MaaRS § 6 lg 3¹ alusel tähtaja määramiseks hoonete korda tegemiseks, siis märgib ringkonnakohus järgmist. Maavanem ei olegi määranud tähtaega hoonete korda tegemiseks, vaid on teinud kohalikule omavalitsusele ettepaneku vastav tähtaeg määrata. Kuna maavanemal on järelevalvepädevus kohaliku omavalitsuse üksikaktide üle, on tal järelevalve käigus õigus teha ettepanek ka välja andmata jäetud üksikakti väljaandmiseks. Eelöeldut kinnitab HKMS § 6 lg 2 p 2, mille kohaselt saab halduskohtus protestiga taotleda haldusakti väljaandmist.

13. Seega tuleb apellatsioonimenetluses hinnata üksnes maavanema korralduse punkti 2 õiguspärasust. Punktiga 2 on lahutamatu seotud korralduse punkt 3, millega otsustati kaebajale maaüksuse ostuhinna tagastamine. Korralduse punktiga 2 tunnistas maavanem kehtetuks oma varasema korralduse Sülla maaüksuse ostueesõigusega erastamiseks. Varasema haldusakti kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt toimub kaalutusõiguse kohaselt, kusjuures seadus seab kehtetuks tunnistamisele erinevad tingimused sõltuvalt sellest, kas kehtetuks tunnistatav haldusakt on õigusvastane või õiguspärane (HMS §-d 64 – 70). Maavanem on leidnud, et 09.06.2004 korraldus nr 169 oli õigusvastane haldusakt. Ringkonnakohus kontrollib kõigepealt, kas see maavanema seisukoht on õige.

14. Maavanema 09.06.2004 korraldusega nr 169 erastati kaebajale ostueesõigusega 7,96 ha suurune maaüksus. Maavanem leiab, et käesoleval juhul on maa ostueesõigusega erastamine vastuolus MaaRS § 22¹ lg-ga 2, kuna maaüksusel ei asu tegelikult elamu ning muude hoonete juurde saab maad erastada üksnes ehitise teenindamiseks vajalikus ulatuses. Asjasse puutuvad õigusnormid näevad ette järgmise regulatsiooni.

MaaRS § 22¹ lg 2 lause 1 sätestab: „Väljaspool linna või tiheasustusega ala piire asuva elamu omanikul, kes on Eesti kodanik, on õigus ostueesõigusega erastada tagastamise käigus vabaks jäävat maad kuni 50 ha ulatuses või endise kinnistu piires, kui see oli suurem 50 ha-st, tingimusel, et kinnistu moodustatakse elamu juurde ning sellega ei rikuta teise ostueesõigust omava isiku õigusi.“

MaaRS § 6 lg 3 lause 1 sätestab: „Hoone või rajatis käesoleva seaduse tähenduses on maapinnaga püsivalt ühendatud ehitise ehitusseaduse tähenduses, samuti lõpetamata ehitise ja ehitise püstitamiseks seaduslikus korras väljaantud ehitisluba.“

MaaRS § 6 lg 3² sätestab: „Elamu käesoleva seaduse tähenduses on hoone, mille üldpinnast vähemalt 20 protsenti on ette nähtud alaliseks elamiseks ja ülejäänud osa põllumajanduslikuks tootmiseks või muuks elamuga seotud sihtotstarbeks. Elamu kohta sätestatud kohaldatakse ka lõpetamata elamu suhtes, mis vastab ehitusseaduse tähenduses hoonele sätestatud tunnustele.“

Lõpetamata ehitise vastavus käesolevas lõikes sätestatud elamu tunnustele määratakse ehitise ehitusprojekti alusel. Lõpetamata elamut, mis ei vasta ehitusseaduse tähenduses hoonele sätestatud tunnustele, ja enne 2003. aasta 1. jaanuari elamu püstitamiseks seaduslikus korras väljaantud ehitisluba käsitletakse käesolevas seaduses muu ehitisena.“

MaaRS § 6 lg 3³ lause 1 sätestab: „Ehitise (ehitiste kompleksi) teenindamiseks vajalikuks maaks määratakse ehitisealune ning ehitist ümbritsev vähim tarvilik ja piisav kogus maad, mis tagab ehitise sihtotstarbelise kasutamise, hooldamise, ohutu ekspluateerimise ning füüsilise säilimise.“

15. Eeltoodust selgub, et kaebaja õigus erastada maad korralduses näidatud ulatuses sõltub sellest, kas maaüksusel asuva hoone üldpinnast vähemalt 20% on ette nähtud alaliseks elamiseks. Lõpetamata ehitisega käesoleval juhul tegemist ei ole. Lõpetamata ehitise all ei saa mõista kasutult seismise tõttu lagunema kippuvat ja ümberehitamist ootavat hoonet. Lagunenud ehitiste jaoks sisaldab MaaRS eraldi regulatsiooni. Ehitise kasutusotstarbe määramise kohta sisaldab ehitusseadus järgmise regulatsiooni.

EhS § 32 lg 1 kohaselt on ehitise kasutusluba kohaliku omavalitsuse nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. EhS § 34 lg 1 p 1 kohaselt keeldutakse kasutusloa väljastamisest muuhulgas juhul, kui ehitise ei vasta kasutamise taotletud otstarbeks ettenähtud ehitisele kehtestatud nõuetele. Viidatud normid annavad aluse tõlgendada kasutusloa reguleerimisest selliselt, et ehitisele ettenähtud nõuetele vastavale ja elamiseks kavandatud hoonele väljastatud kasutusluba määrab siduvalt kindlaks ehitise nõuetekohasuse elamuna kasutamiseks. Kasutusloa puhul on tegemist tuvastava haldusaktiga, mille kehtivuse korral tuleb HMS § 60 lg-st 2 tulenevalt lähtuda aktis tuvastatust, sõltumata sellest, milline on tegelik olustik. Haldusorganitel ei ole lubatud võtta hilisemates menetlustes oma otsuse aluseks fakte, mis ei ole tuvastava haldusaktiga kooskõlas. Haldusakti kehtivusele ei avalda mõju selle õigusvastasus (HMS § 61).

16. Vallavalitsuse 26.11.2003 korralduse nr 625 alusel anti kaebajale kasutusluba nr 85 talle kuuluva ehitise „laut“ kasutamiseotstarbe muutmiseks elamuks. Kasutusloa andmetel asub Hiisaare külas ühekorruseline 5-toaline elamu (ehitisregistri kood 115013977), mille eluruumi pind on 560,5 m², elamispind 168,5 m², elamus asub saun, küttesüsteem on elektri- ja maaküte, terrasside arv 1 kogupinnaga 266 m². Vallavalitsuse poolt maavanemale esitatud toimikus asuva 11.12.2003 väljastatud hooneregistri tõendi nr 651 kohaselt on hooneregistris registreeritud Raivo Põldmaale kuuluv laut-kuur (ehitisregistri kood 115013976), elamu (ehitisregistri kood 115013977) ja pumbamaja (ehitisregistri kood 115013978).

17. Kasutusluba kehtib sõltumata sellest, et maavanem on pidanud seda õigusvastaseks ning teinud vallavalitsusele ettepaneku see kehtetuks tunnistada. Nagu eespool märgitud, ei oma kasutusloa õigusvastasus mingit toimet haldusakti kehtivusele. Tegelik olukord Sülla maaüksusel ei pruugi olla muutunud ja hinnang hoone elamule esitatavatele nõuetele vastavuse kohta võib olla puudulik, kuid kehtiva kasutusloa korral tuleb ka maa ostueesõigusega erastamise puhul lähtuda hoone kasutusloas tuvastatud otstarbest. Seega ei ole maavanema korraldus, millega määrati kaebajale erastamiseks 7,69 ha maad, õigusvastane.

18. Eeltoodu ei tähenda, et maavanemal ei olegi midagi võimalik ette võtta selleks, et maa ostueesõigusega erastamisel lähtutaks hoonete tegelikust kasutusotstarbest või olukorrast. Kui kasutusluba tunnistatakse kehtetuks või tühistatakse, võib see olla aluseks menetluse uuendamiseks maa ostueesõigusega erastamise menetluses ning maavanema korralduse kehtetuks tunnistamiseks.

19. Kuna maavanem on kaalutlusotsuse tegemisel ebaõigesti lähtunud asjaolust, et kehtetuks tunnistatava haldusakti näol on tegemist õigusvastase haldusaktiga, tuleb kaalutlusotsus tühistada. Tegemist on nii olulise rikkumisega, mis ilmselgelt mõjutas kaalutlusotsuse tegemist. Eelnevast tulenevalt tühistab ringkonnakohus halduskohtu otsuse osaliselt, osas, mis puudutab maavanema korralduse punktide 2 ja 3 vaidlustamiseks esitatud kaebuse rahuldamata jätmist ning rahuldab uue otsusega selles osas kaebuse. Maavanema korralduse punkti 1 osas on halduskohtu otsus kaebuse rahuldamata jätmise kohta õige, arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 9-12 sisalduvate põhjendustega kaebeõiguse puudumise kohta.

20. HKMS § 93 lg 4 kohaselt muudab ringkonnakohus kohtukulude jaotust. Halduskohtus taotles kaebaja 10 620 krooni esindaja tasu ning 80 krooni riigilõivu hüvitamist. Kulude kandmist tõendas kaebaja advokaadibüroo õiendiga selle kohta, et 26. aprillil on kulud tasutud ning riigilõivu tasumist maksekorraldusega. Apellatsioonimenetluses taotles kaebaja riigilõivu 80 krooni ja esindaja tasu 7 080 krooni tasumist. Tõenditena esitas kaebaja maksekorraldused.

Ringkonnakohus leiab, et kaebajale tuleb, arvestades kaebuse rahuldamist ca pooles ulatuses, hüvitada vastavas ulatuses ka kantud kohtukulud. Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt (vt viimane lahend sellise selgitusega 17. septembrist 2008 otsus nr 3-3-1-39-08), et ainuüksi advokaadi kinnitus selle kohta, et arved on tasutud, ei ole piisav tõend, mis kinnitaks menetluskulude reaalselt kantust ja annaks aluse esindaja tasu väljamõistmiseks. Seega saab kaebajale hüvitada poole tasutud riigilõivust ja poole appellatsioonimenetluses kantud esindaja tasust, kokku (80+3540) 3 620 krooni. Nimetatud summa tuleb välja mõista Hiiu Maavalitsuselt.

Kohtunikud

Silvia Truman

Ivo Pilving

Viive Ligi