



MÄÄRUS

Kohus	Tartu Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Tanel Saar, Tiina Pappel, Maili Lokk
Määruse tegemise aeg ja koht	22.02.2023, Tartu
Haldusasja number	3-22-2709
Haldusasi	MTÜ Suislepa mõis kaebus Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsuse nr 97 ja 25.11.2022. a otsuse nr 103 tühistamiseks ning valla kohustamiseks vaadata uuesti läbi kaebaja 31.12.2021. a taotlus
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Halduskohtu 30.12.2022. a määruse resolutsiooni p 1
Menetluse alus ringkonnakohtus	MTÜ Suislepa mõis määruskaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus
Menetlusosalised	Kaebaja/määruskaebuse esitaja – MTÜ Suislepa mõis

RESOLUTSIOON

- 1. Võtta määruskaebus menetlusse.**
- 2. Jätta MTÜ Suislepa mõis määruskaebus rahuldamata ja Tartu Halduskohtu 30.12.2022. a määruse resolutsiooni p 1 muutmata.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Käesoleva määruse peale võib esitada määruskaebuse otse Riigikohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. MTÜ Suislepa mõis esitas 31.12.2021 Viljandi Vallavalitsusele taotluse, milles taotles nõusolekut 01.07.2016 sõlmitud lepingu p-s 5.2.1 kokku lepitud tähtaja pikendamiseks kahe aasta võrra ehk kuni 31.12.2023.

2. Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a **otsusega nr 97** otsustati mitte nõustuda Suislepa külas asuvatele Kooli tee 3 // Suislepa mõis (registriosa nr 3316639) ja Staadioni (registriosa nr 3316939) kinnistutele seatud hoonestusõiguse (registriosa nr 5268250) esimese osa investeringute tähtaja täitmise pikendamisega ja Tarvastu Vallavolikogu 21.06.2016. a otsuse nr 34 ning 01.07.2016 sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingu ja asjaõiguslepingu muutmisega. Ühtlasi otsustati nõuda MTÜ-lt Suislepa mõis Viljandi valla omandis olevate kinnistute Staadioni, Suislepa küla, Viljandi vald (registriosa nr 3316939) ja Kooli tee 3 //Suislepa mõis, Suislepa küla, Viljandi vald (registriosa nr 3316639) MTÜ Suislepa mõis kasuks koormatud hoonestusõiguse (registriosa nr 5268250) Viljandi valla nimele kandmist (omanikule langemine) tähtaegselt täitmata kohustuste tõttu.

3. MTÜ Suislepa mõis esitas vaide Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsusele nr 97, mille Viljandi Vallavolikogu jättis 25.11.2022. a **vaideotsusega nr 103** rahuldamata.

4. MTÜ Suislepa mõis esitas 27.12.2022 Tartu Halduskohtule **kaebuse** Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsuse nr 97 ja 25.11.2022. a otsuse nr 103 tühistamiseks ning valla kohustamiseks vaadata uuesti läbi kaebaja 31.12.2021. a taotlus.

5. Tartu Halduskohus tagastas **30.12.2022. a määruse** resolutsiooni p-ga 1 kaebuse HKMS § 121 lg 1 p 1 alusel (pädevuse puudumine). Määruse põhjendused olid järgnevad. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 120 lg 1 p 8 järgi kontrollib kaebuse saanud alluvusjärgne kohus, ega ei esine alust kaebuse tagastamiseks või käiguta jätmiseks. Ühe kohustusliku kaebuse tagastamise alusena näeb HKMS § 121 lg 1 p 1 ette olukorra, kus vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses. HKMS § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda.

Kohtuasja materjalidest nähtuvalt otsustas Viljandi valla õiguseellane Tarvastu vald seada Suislepa kooli ja Staadioni kinnistutele kaebaja kasuks hoonestusõiguse. Tarvastu vald kinnistute omanikuna sõlmis kaebajaga hoonestusõiguse seadmise lepingu, mille p-s 5.2 lepitati kokku kaebaja investeerimiskohustus ja p-s 5.2.1 kaebajale ette nähtud tähtaeg esimese osa investeeringu tegemiseks. Kaebaja 31.12.2021. a taotlusest tulenevalt oli kaebaja tahe eelmainitud esimese osa investeeringu tähtaja pikendamiseks 31.12.2023, st muuta hoonestusõiguse seadmise lepingu p 5.2.1, millest Viljandi vald keeldus. Kaebaja vaidlustas halduskohtus Viljandi valla tegevust, millega vald ei andnud nõusolekut taotletud tähtaja pikendamiseks, vaid nõudis hoonestusõiguse Viljandi valla nimele kandmist.

Halduskohtu hinnangul ei ole Viljandi vald tegutsenud avalik-õiguslikus suhtes, kui ta keeldus hoonestusõiguse seadmise lepingu muutmisest ning nõudis hoonestusõiguse enda nimele kandmist. Pärast hoonestusõiguse seadmise kui eraõigusliku lepingu sõlmimist on valla ja kaebaja vaheline suhe eraõiguslik (RKEK 20.12.2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p-d 10-18). Hoonestusõigust kui asjaõigust reguleeritakse eraõigusnormidega (asjaõigusseaduse § 5 lg 1 ja § 241-255¹).

Asjaolu, et eraõigusliku lepingu üheks pooleks on Viljandi vald kui avaliku võimu kandja, kes vormistas oma keeldumise haldusaktiga ning kes väljendas haldusaktis mh enda nõuet kanda hoonestusõigus kinnistu omaniku nimele, ei muuda poolte vahelist suhet avalik-õiguslikuks suhteks. Poolte vaheline suhe on allutatud eraõiguslikele normidele ja tuleb lahendada nende alusel maakohtus (tsiviilkohtumenetluse seadustik § 1). Avalik-õigusliku suhte eristamine eraõiguslikust suhtest ei sõltu avaliku võimu kandja valitud tegevuse vormist, vaid isiku(te) tegevuse aluseks olevast õigusnormist.

Eeltoodust tulenevalt ei ole asja lahendamine halduskohtu pädevuses ning kaebus tuleb HKMS § 121 lg 1 p 1 alusel tagastada. Kaebajal on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks maakohtusse.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

6. MTÜ Suislepa mõis esitas 24.01.2023 ringkonnakohtule määruskaebuse, milles palub tühistada Tartu Halduskohtu 30.12.2022. a määruse ja saata asi sisuliseks lahendamiseks tagasi halduskohtule.

Määruskaebuse esitaja leiab, et Viljandi Vallavolikogu otsus 29.09.2022 on haldusakt. Vallavolikogu otsusel on kõik haldusakti tunnused ja haldusorgan on ise viidanud haldusmenetluse korrale – võimalusele esitada vaie. Kaebaja seda ka tegi ja vaiet lahendas samuti Viljandi Vallavolikogu.

Asjaolu, et hoonestusõiguse leping on eraõiguslik, ei oma käesolevas vaidluses tähendust, sest

poolte vahel eksisteerib käesolevaks ajaks Viljandi Vallavolikogu haldusakt ja vald ei ole astunud tsiviilõiguslikke samme hoonestusõiguse tagasi saamiseks. Kaebaja ei soovi, et kehtiks haldusakt, millele vastustaja saab tugineda.

Kaebaja esitas halduskohtusse kaebuse motiivil, et Viljandi vald üheksa kuu jooksul sisuliselt ei menetlenud kaebaja taotlust hoonestusõiguse tingimuste muutmiseks ja ei arvestanud üldteadaolevate asjaoludega – covidi piirangutest tingitud raskustega investeerimiskohustuse täitmisel. Halduskohus peaks vähemalt selgitama, millise nõude saab kaebaja maakohtule esitada, kui ühtegi tsiviilõiguslikku käitumisakti ei ole Viljandi vald vastu võtnud. Kaebaja ei ole kindel, kas maakohus oleks hakanud menetlema Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsuse seaduslikkust. Kaebaja ei vaidlusta, et hoonestusõigus on eraõiguslik instituut, kuid kuni kaebuse esitamiseni ei ole vald teinud mitte ühtegi tsiviilõiguslikku toimingut ega pöördunud kohtusse hoonestusõiguse tagasinõude küsimuses. Asjaõiguslikus tähenduses ei ole midagi muutunud, aga kaebaja ei saa jätta vaidlustamata tema õigusi rikkuvat haldusakti, sest see annab haldusorganile õiguse tugineda kehtivale ja vaidlustamata haldusaktile.

Kui vald oleks pöördunud kohehelt maakohtusse, oleks kaebajal olnud võimalik kostjana esitada vastuhagi. Kaebaja ei mõista, millised tagajärjed oleks sel juhul jõustunud haldusaktil. Maakohtus oleks vald väitnud, et kostja on haldusakti jätnud vaidlustamata ja tegemist on jõustunud otsusega. Vastavalt HMS § 60 lg-le 2 on jõustunud haldusakt kõigile täitmiseks kohustuslik. Kohtu enda selgitusest tuleneb, et Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsuse p 7 on igal juhul ebaseaduslik, sest suunab kaebaja vaidmenetlusse ja kaebusega halduskohtusse.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

7. HKMS § 207 lg 1 kohaselt otsustab ringkonnakohus määruskaebuse menetlusse võtmise viivitamata pärast määruskaebuse saamist. Kohus kontrollib, kas määruskaebuse esitamine on seaduse kohaselt lubatud ning kas määruskaebus on esitatud seadusega ettenähtud nõuete kohaselt ja tähtajast kinni pidades. Määruskaebuse menetlusse võtmisel kohaldatakse apellatsioonkaebuse ringkonnakohtu menetlusse võtmise kohta sätestatud, kui seadusest ei tulene teisiti. Ringkonnakohus leiab, et määruskaebus on tähtaegne ning sisaldab taotlust ja põhjendusi. Eelnevast tulenevalt võtab ringkonnakohus määruskaebuse Tartu Halduskohtu 30.12.2022. a määruse peale HKMS § 207 lg 1 alusel menetlusse.

8. Ringkonnakohus leiab, et kaebaja määruskaebus tuleb jätta rahuldamata, kuna ükski selles esitatud põhjendus või vastuväide ei anna alust halduskohtu vaidlusaluse määruse tühistamiseks. Ringkonnakohus nõustub halduskohtu 30.12.2022. a määruse põhjendustega ega pea vajalikuks neid korrata (HKMS § 203 lg 2 ja § 201 lg 4). Halduskohus viitas vaidlusaluse määruse tegemise alusena põhjendatult RKEK 20.12.2001. a otsusele asjas nr 3-3-1-15-01, milles märgitakse muuhulgas (p-d 11, 15 ja 16), et kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks ning sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga; poolte vahelised lepinguõiguslikud vaidlused jäävad tsiviilõiguslikuks ka siis, kui üheks pooleks on avalik-õiguslik juriidiline isik ning, et kui vaidlusküsimus tekib linna ja tema lepingupartneri omavahelises suhtes, mis on peamiselt reguleeritud tsiviilõiguslike normidega, siis tuleb see vaidlus lahendada tsiviilkohtumenetluse korras. Vaidlust ei ole selle üle, et hoonestusõigust kui asjaõigust reguleeritakse eraõigusnormidega (AÕS §-d 5 lg 1 ja 241-255¹).

9. Vastuseks esitatud määruskaebusele märgib ringkonnakohus, et Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsus ei ole haldusakt. HMS § 51 lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku

õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

Vallavolikogu 29.09.2022. a otsusest ei nähtu, et see oleks antud haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes ning, et selle regulatsioon oleks suunatud haldusevälisele isikule. Volikogu ei andnud nõusolekut kaebaja ja valla vahel sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingu p-s 5.2.1 märgitud tähtaja pikendamiseks ja otsustas kaebajalt nõuda hoonestusõiguse Viljandi valla nimele kandmist. Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsusest ei nähtu, et selles oleks kaebajalt nõutud teatud tähtajaks kohustuse täitmist ehk vastava tsiviilõigusliku tahteavalduse tegemist hoonestusõiguse hoonete omaniku nimele tagasi kandmise saavutamiseks. Vallavolikogu nimetatud otsuses antakse vallavanemale ja vallavalitsuse ametiasutuse majandusvaldkonnale volitus korraldada hoonestusõiguse omanikule langemine ja hoonestusõiguse registriosa kustutamine.

9.1. Käesoleva asjaga analoogselt vaidluses märkis Tartu Halduskohus 23.09.2013. a määruses haldusasjas nr 3-13-1978, et Viljandi Linnavolikogu 28.08.2013. a otsus ei muuda ega lõpeta SA Uue Kunsti Muuseumi ja Viljandi linna vahel 22.02.2008 sõlmitud notariaalset hoonestusõiguse seadmise lepingut ja asjaõiguslepingut ning linnavolikogu sellise otsuse näol on sisuliselt tegemist kohaliku omavalitsuse üksuse sisemise otsustusega asuda kasutama poolte vahel sõlmitud tsiviilõiguslikust lepingust tulenevaid õiguskaitsevahendeid. Nii haldusasjas nr 3-13-1978 kõne all olnud hoonestusõiguse seadmise lepingu ja asjaõiguslepingu p 9.1 kui ka käesolevas asjas viidatud eraõigusliku lepingu p 9.1 sätestavad sarnaselt, et omanik ja hoonestaja lepivad kokku, et hoonestaja on kohustatud kinnistu igakordse omaniku nõudel kandma hoonestusõiguse tema nimele (tagasilangemine) teatud eelduse saabumisel ehk teatud lepingu p-dest tulenevate hoonestaja kohustuste olulisel rikkumisel. Sellise kokkuleppe ja nõude esitamise aluseks on AÕS § 244¹, mille kohaselt on kinnisasja omanikul õigus nõuda hoonestajalt nõusolekut hoonestusõiguse enda nimele kandmiseks ning see õigus tekib, kui hoonestaja ei ole hoonestusõiguse seadmisel kokkulepitud tähtaja jooksul nõutavat ehitist püstitanud või kui hoonestaja rikub oluliselt oma lepingulisi kohustusi. Tulenevalt AÕS §-st 64² on kinnisasja koormava asjaõiguse lõpetamiseks nõutav õigustatud isiku (hoonestaja) notariaalselt kinnitatud avaldus õiguse lõpetamise kohta ja õiguse kustutamine kinnistusraamatust, kui seadus ei sätesta teisiti. Avaldus tuleb anda kinnistuosakonda või isikule, kelle kasuks õigus lõpetatakse.

Haldusasjas nr 3-13-1978 tehtud määruses märkis halduskohus samuti, et vaidlustatud volikogu otsus ei loo kaebajale õigusi ega pane kohustusi ja Viljandi Linnavolikogul ei ole pädevust muuta ega lõpetada haldusmenetluses ühepoolset poolte eraõiguslikke lepingulisi suhteid. Hoonestusõiguse seadmise lepingust ja kinnistusraamatu kandest tulenevad SA Uue Kunsti Muuseum õigused saavad lõppeda üksnes lepingus ja tsiviilõigusi reguleerivates õigusaktides sätestatud korras. Vaidluse korral hoonestusõiguse lõpetamise üle saab SA Uue Kunsti Muuseum oma õigusi kaitsta tsiviilkohtumenetluses. Eeltoodud seisukoht kehtib ka käesoleval juhul.

9.2. Ringkonnakohus märgib veel, et ühe või teise avaliku võimu otsustuse haldusaktiks kvalifitseerimisel HMS-i mõttes on olulised vaid sisulised kriteeriumid, mitte otsustuse pealkiri või vorm. See, et mingi otsustus on vormistatud volikogu otsusena, ei tähenda veel, et tegemist on haldusaktiga HMS tähenduses. Samas ei keela HMS vormistamast volikogu otsuse või valitsuse korraldusena ka muid otsustusi peale haldusaktide, näiteks halduse siseseid otsustusi, eraõiguslikke või mitteõiguslikke küsimusi, sest nende otsuste vormistamiseks ei olegi tihti muud vormi kui määrus, otsus või korraldus. Sellised otsustused ei ole lihtsalt HMS-i tähenduses haldusaktid ja neile ei laiene HMS-s haldusaktide kohta sätestatu. Seega ei muutunud Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsus haldusaktiks ka tulenevalt sellest, et volikogu viitas otsuses võimalusele esitada vaie ja ka lahendas kaebaja esitatud vaide.

10. Määruskaebuse rahuldamiseks ei anna alust ka selle esitaja väide, et ta pidi halduskohtus

vaidlustama tema õigusi rikkuvat haldusakti, sest muidu annab see haldusorganile õiguse tugineda hiljem kehtivale ja vaidlustamata haldusaktile. Nagu ringkonnakohus eelnevalt märkis, ei ole Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsus haldusakt HMS § 51 lg 1 mõistes, kuna see ei ole suunatud haldusevälisele isikule ja sellega ka ei muudeta, tekitata ega lõpetata kaebaja õigusi ja kohustusi, mis tulenevad 01.07.2016 sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingust ja asjaõiguslepingust. Viljandi Vallavolikogul ei ole pädevust muuta ega lõpetada haldusmenetluses ühepoolselt poolte eraõiguslikke lepingulisi suhteid, mis tulenevad eelnimetatud 01.07.2016. a lepingust sest hoonestusõiguse seadmise lepingust ja kinnistusraamatu kandest tulenevad kaebaja õigused saavad lõppeda üksnes lepingus ja tsiviilõigusi reguleerivates õigusaktides sätestatud korras. Seega on kaebajal õigus selles, et nimetatud vallavolikogu otsusest tulenevalt ei ole kaebaja hoonestusõiguse olemasoluga ja sellega seotud asjaõigustega seondult midagi muutunud.

11. See, et vallavolikogu on teinud otsuse asuda kasutama poolte vahel sõlmitud tsiviilõiguslikust lepingust tulenevaid õiguskaitsevahendeid (nõuda kaebajalt hoonestusõiguse Viljandi valla nimele tagasi kandmist), kuid vald ei ole astunud tsiviilõiguslikke samme hoonestusõiguse tagasi saamiseks, ei muuda samuti käesolevat vaidlust kuidagi avalik-õiguslikuks ega vallavolikogu 29.09.2022. a otsust haldusaktiks.

12. Asjaolu, et vald ei ole astunud pärast 29.09.2022. a otsustuse tegemist tsiviilõiguslikke samme hoonestusõiguse omanikule tagasilangemise saavutamiseks ei tähenda, et sellest tulenevalt peaks kaebaja ise ennetavalt oma 01.07.2016. a lepingust tulenevate õiguste kaitseks mõne nõudega maakohtusse pöörduma. Kindlasti ei tähenda see ka seda, et kaebaja oleks pidanud pöörduma maakohtusse Viljandi Vallavolikogu 29.09.2022. a otsuse seaduslikkuse kontrollimiseks.

12.1. Nagu juba märgitud, võimaldab AÕS § 244¹ lg 1 kinnisasja omanikul nõuda hoonestusõiguse enda nimele kandmist (omanikule langemine) olukorras, kus hoonestaja ei ole hoonestusõiguse seadmisel kokkulepitud tähtaja jooksul nõutavat ehitist püstitanud või rikub oluliselt oma lepingulisi kohustusi. Asjaõigusseadus ei näe ette võimalust nõuda hoonestusõiguse kinnistusraamatust kustutamist. Kui nimetatud paragrahvist tulenev tagasilangemisenõue on tekkinud, omandab hoonestusõigusega koormatud kinnistu omanik sellega AÕS § 119 kohase nõude AÕS §-s 120 kirjeldatud käsutustehingu tegemiseks ning võib nõuda hoonestajalt notariaalselt tõestatud käsutustehingu tegemist, millega hoonestaja annab hoonestusõiguse kui kinnisomandi üle koormatud kinnistu omanikule ning sellekohased muudatused tuleb teha nii kinnisasja (maatüki) kui ka hoonestusõiguse kohta avatud kinnistusregistriosades. Kui kinnistu omanik esitab tagasilangemisenõude, kuid hoonestaja ei täida sellest tulenevat kohustust, saab kinnistu omanik nõuda maakohtule esitatava hagiga hoonestaja tahteavalduse asendamist kohtulahendiga (TsÜS § 68 lg 5) ning vastava kohtulahendi alusel esitada ühepoolse kinnistamisavalduse hoonestusõiguse enda nimele kandmiseks. Kuna nõudeõigus asjaõiguse lõpetamiseks vajalike tahteavalduste andmiseks on kinnisasja omanikul asjaõiguse omaja vastu, siis võib asjaõiguse omaja (antud juhul kaebaja kui hoonestaja) õiguse lõpetamise tahteavalduste andmise nõudele esitada maakohtus vastuväitena näiteks VÕS-dest 110 ja 111 tulenevaid vastuväited kohustuse täitmisest keeldumiseks.

13. Kõike eelnevat arvestades jätab ringkonnakohus kaebaja määruskaebuse rahuldamata ja Tartu Halduskohtu vaidlustatud määruse muutmata.

(digitaalselt allkirjastatud)