



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tartu Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Maili Lokk, Agu Timmi ja Einar Vene
Otsuse tegemise aeg ja koht	14. detsember 2012, Tartu
Haldusasja number	3-11-107
Haldusasi	Dmitri Pavlovi kaebus Narva Linnavalitsuse 15. detsembri 2010. a otsuse nr 1.17/6594-2 tühistamiseks ja elukoha registreerimisega seonduva kohustava ettekirjutuse tegemiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tartu Halduskohtu 21. aprilli 2011. a otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	Dmitri Pavlovi apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus
Menetlusosalised	Kaebaja Dmitri Pavlov Vastustaja Narva Linnavalitsus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada apellatsioonkaebus.
2. Tühistada Tartu Halduskohtu 21. aprilli 2011. a otsus.
3. Rahuldada kaebus ja tühistada Narva Linnavalitsuse 15. detsembri 2010. a otsus nr 1.17/6594-2 ning teha Narva Linnavalitsusele ettekirjutus Dmitri Pavlovi taotluse uueks läbivaatamiseks.
4. Mõista Narva Linnavalitsuselt Dmitri Pavlovi kasuks välja viimase poolt kantud menetluskulu 181,95 eurot.

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse otse Riigikohtule 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavastegemisest ehk kuni 14. jaanuarini 2013.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Aastani 2007 oli Dmitri Pavlov abielus Svetlana Pavlovaga, kes oli munitsipaalkorteri tüürikuks aadressil Narva linn, Võidu 8a-22. Alates 2009. aastast elab D. Pavlov oma ema Valentina Pavlova juures aadressil Narva linn, Uusküla 5-54. Korter, kus elab kaebaja ema, on samuti munitsipaalomandis, mistõttu pöördus kaebaja 17. novembril 2010 avaldusega, milles palus teha otsus kaebaja registreerimiseks faktilise elukoha järgi ehk kaebaja ema juurde, Narva Linnavalitsusse. Narva Linnavalitsuse 15. detsembri 2010. a vastuses nr 1.17/6594-2 märgiti, et avalduse positiivse läbivaatamise tingimuseks on D. Pavlovi poolse võla kustutamine munitsipaalaluruumi eest, kus kaebaja varem oma abikaasaga elas.

2. D. Pavlov esitas 12. jaanuaril 2011 **kaebuse** Tartu Halduskohtule eelpoolnimetatud registreerimisest keeldumise peale ja palus tunnistada see õigusvastaseks. Lisaks palus kaebaja kohustada Narva Linnavalitsust andma luba registreerimiseks elukohajärgsel aadressil. Narva Linnavalitsuse sätestatud tingimus on ebaseaduslik. Rahvastikuregistri seadus ei sätesta elukoha registreerimisel võlgade kustutamist teise eluaseme järgi. Kaebaja rõhutab, et aadressil Võidu 8a-22 oli ta ainult üürniku endine pereliige. Registreerimisest keeldumine rikub kaebaja õigusi, sest registreerimata on peaaegu võimatu vormistada kindlustust, võtta pangalaenu, osaleda hääletamisel jne.

3. Tartu Halduskohtu 21. aprilli 2011. a **otsusega** jäeti D. Pavlovi kaebus rahuldamata. Kohtuotsuse põhjenduste kohaselt ei sätesta seadus registreerimisest keeldumise alusena tasumata võlga munitsipaalaluruumi üürimise eest, kuid see ei anna alust kaebuse rahuldamiseks, kuna D. Pavlov ei ole elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmiseks esitanud elukohateadet. Samuti puudub tal eluruumi omaniku nõusolek, mida tuginedes asjas esitatud dokumentidele ei kavatseta vähemalt esialgu anda. Rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 44 lg 2 kohaselt ei saa eluruumi omaniku loa puudumist elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest keeldumise alusena rakendada üksnes isiku suhtes, kelle perekonnaliikmel on õigus elukohateates nimetatud eluruumi aadressiandmete kandmisele rahvastikuregistrisse elukohana. Valentina Pavlovaga sõlmitud munitsipaalaluruumi üürilepingu nr 341/M-10 punktide 2.3 ja 4.2 kohaselt ei ole kellelgi peale tema enda õigust Narva linnas Uusküla 5-54 eluruumis elada, üürileandja nõusolekul saab ta eluruumi majutada vaid oma alaealisi lapsi ning kõigi teiste isikute puhul on vajalik üürileandja kirjalik nõusolek või Narva Linnavalitsuse eluasemekomisjoni otsus.

Registreerimisest keeldumine ei ole käsitatav haldusaktina haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 tähenduses. Registreerimisest keeldumisega üksnes teavitatakse elukoha andmete registreerimise avalduse esitanud isikut eluasemekomisjoni otsusest ning niisugusel kujul on sellel vaid RRS § 44 lg 3 kohase keeldumise teatavaks tegemise kui menetlustoimingu tähendus. Toimingu tühistamist halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS vr) § 26 lg 1 ette ei näe. RRS § 48 lg 1 kohaselt on rahvastikuregistrisse kantud andmetel üldjuhul vaid informatiivne tähendus ja eluruumi kasutamise õigust need ei anna. Seega ei puuduta registreerimisest keeldumine kaebaja põhiseaduse (PS) §-st 27 tulenevaid õigusi.

ASJAOSALISTE PÕHJENDUSED APELLATSIOONIMENETLUSES

4. D. Pavlov esitas halduskohtu otsuse peale **apellatsioonkaebuse**, milles palus otsuse tühistada ja teha asjas uus otsus, millega rahuldada kaebaja taotlused, mis on toodud halduskohtule esitatud kaebuses. Apellatsioonkaebuse põhjendused:

a) Kaebaja on vaidlustanud Narva Linnavalitsuse tegevuse registreerimisest keeldumise osas, mitte Narva Linnavalitsuse haldusakti nr 1.17/6592-2. Kaebaja vaidlustab vastustaja tegevust ehk registreerimisest keeldumist, millest kaebajat teavitati eelpool mainitud dokumendiga. Kaebaja ei ole palunud tegevuse tühistamist, vaid selle õigusvastaseks tunnistamist.

b) Halduskohus on õigesti leidnud, et Narva Linnavalitsuse toodud keeldumise alus ei tulene seadusest, kuid samas tegi halduskohus järelduse, et see ei anna alust kaebuse rahuldamiseks, kuna kaebaja ei ole elukohateadet esitanud. Linnavalitsuse komisjon on kaebaja andmeid arutanud. Taotluse blankett esitatakse munitsipaalalutuse, mitte kaebaja poolt. Blankett antakse ainult eluasemekomisjoni eelneval nõusolekul, kuid sellest on keeldutud.

5. Narva Linnavalitsuse vastuses leitakse, et apellatsioonkaebus tuleb jätta rahuldamata. Vastuse põhjendused:

a) Kaebaja on jätnud registreerimise eelduseks oleva elukohateate vormistamata ning on esitanud ainult vabas vormis avalduse, milles ta väidab, et ema nõusolek on tal olemas, kuid eluruumi omaniku nõusolek puudub. Lisaks ei ole täidetud RRS § 44 lg 2 eeldused. Kaebaja emal ei ole tulenevalt üürilepingu tingimustest võimalik majutada antud eluruumis oma täisealist poega, kuna selleks puudub eluruumi omaniku nõusolek või Narva Linnavalitsuse eluasemekomisjoni otsus.

b) Halduskohus on asunud õigele seisukohale, et kaebaja on vaidlustanud registreerimisest keeldumist haldusaktina. Samas on kohus õigesti leidnud, et registreerimisest keeldumine ei vasta haldusakti tunnustele. Narva Linnavalitsuse keeldumine kanda rahvastikuregistrisse kaebaja elukoha aadressina kaebaja ema Valentina Pavlova poolt Narvas Uusküla 5-54 üüritava munitsipaaluruumi aadress ei olnud õigusvastane.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

6. Apellatsioonkaebus tuleb rahuldada.

7. Vaidlust ei ole selles, et kaebaja esitas taotluse enda registreerimiseks eluruumi, mida kasutab tema ema, ja et vastuseks sellele öeldi kaebajale kirja teel, et tema taotluse positiivse läbivaatamise eelduseks on varasema munitsipaaluruumi üürimisel tekkinud üürivõla tasumine (tl 5, 1).

Halduskohus on põhjendatult leidnud, et sellise tingimuse seadmine registreerimistaotluse lahendamisel on õigusvastane. Elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmisest keeldumise alused on sätestatud RRS § 44 lg-s 1 ning sealt sellist alust rahvastikuregistris andmete kandmisest keeldumiseks ei tulene. Määrav pole see, et vastustaja ei ole registreeringu tegemisest otsesõnu keeldunud. Selge on, et vastustaja seisukoha järgi ei saa kaebaja soovitud registreeringut enne, kui on üürivõla tasunud. Kuna sellisel põhjusel keeldumise alust RRS §-st 44 ei tulene, on keeldumine õigusvastane.

8. Nõustuda ei saa aga halduskohtu seisukohtadega, kus leitakse, et hoolimata keeldumises toodud põhjustest on keeldumine lõppkokkuvõttes õiguspärane.

9. Väide, et kaebaja ei olnud esitanud rahvastikuregistrisse kande tegemise aluseks olevat elukohateadet, ei arvesta haldusmenetluse põhimõtetega. HMS § 15 lg-te 1-2 järgi on haldusorgan kohustatud talle esitatud taotluse vastu võtma sõltumata selle puudustest ning andma võimaluse puuduste kõrvaldamiseks. Nii oleks tulnud toimida ka praegusel juhul.

10. Samuti on halduskohus leidnud, et kaebajal puudub registreeringu tegemiseks vajalik eluruumi omaniku nõusolek ja vastustaja seisukohad võimaldavad arvata, et seda ei kavatseta vähemalt esialgu anda.

Tõepoolest sätestab RRS § 44 lg 1 p 1, et kohaliku omavalitsusüksuse pädev asutus keeldub elukohateates märgitud elukoha andmete kandmisest rahvastikuregistrisse, kui isik ei ole elukohateates nimetatud eluruumi omanik ja tal puudub omaniku luba või leping eluruumi kasutamiseks.

Kuna vaidlusalune eluruum oli munitsipaalururuum, siis oleks tõesti registreeringu tegemiseks vajalik Narva linna luba eluruumi kasutamiseks. Samas ei saa ringkonnakohtu hinnangul seda asjaolu võtta aluseks kohtumenetluses praeguse asja lahendamisel. Nagu eelnevalt märgitud,

on vastustaja keeldunud registreeringu tegemisest põhjusel, et kaebajal oli varasem üürivõlgnevus. Sellega on vastustaja asunud sisuliselt lahendama küsimust, kas kaebaja võib üldse oma ema juures elada. Sellele viitab keeldumise (tl 5) sõnastus, mis osundab Narva linnavolikogu 18. juuni 2009. a määruse nr 29 „Munitsipaaleluruumide üürile andmise ja kasutamise kord“ § 20 lg 5 regulatsioonile, mille järgi on üürnikul munitsipaaleluruumi peale abikaasa ja töövõimetute vanemate teisi isikuid võimalik paigutada üksnes eluasemekomisjoni otsuse alusel. Sellele viitavad ka vastustaja seisukohad kohtumenetluses.

Ringkonnakohtu hinnangul on vastustaja üritanud ühes haldusmenetluses üheaegselt lahendada kaht erinevat küsimust – kas kaebajal on õiguslik alus ema juures elamiseks ning kas kaebaja tuleb ema juurde sisse kirjutada. Kui haldusmenetluses ühe küsimuse otsustamiseks (rahvastikuregistris registreeringu tegemiseks) tuleb eelnevalt lahendada teine küsimus (kas kaebajal on õiguslik alus ema juures elamiseks või kas talle tuleks selline õigus anda), siis tuleb seda vastavalt kahe arusaadava ja selge menetlusetapina ka lahendada. Praegusel juhul on vastustaja arusaamatul kombel need kaks menetlust omavahel ühendanud ning haldusmenetluse lõpptulemus on seetõttu ebaselge ning selle vaidlustamine raskendatud.

11. Lisaks on haldusmenetlus viidud asjas läbi õigusvastaselt. HMS § 40 lg 1 ja 2 järgi tuleb enne haldusakti andmist või õigusi kahjustava toimingu sooritamist viia läbi isiku ärakuulamine. Käesolevas asjas ei nähtu, et kaebaja oleks eelnevalt ära kuulatud. Kaebaja ärakuulamine olnuks vajalik juba seetõttu, et selgitada talle kahe erineva menetlusetapi olemasolu ja sellega seotud küsimusi. Ühtegi HMS § 40 lg-s 3 sätestatud ärakuulamist võimaldavat asjaolu ei esine. Seetõttu on linnavalitsuse 15. detsembri 2010. a kiri formaalselt õigusvastane.

12. Samuti on küsimus, kas kaebajale anda õigus ema juures elamiseks, kaalutusotsus (HMS § 4). Sellele viitab juba see, et võimalusi, kuidas kaebaja elamine ema juures seaduslikuks muuta, on erinevaid. Vaidlustatud keeldumises on viidatud võimalusele, et teiste isikute elamise lubamine munitsipaalkorteris otsustatakse eluasemekomisjoni otsusega. Seevastu vastuses kaebusele viidatakse juba linnavolikogu määruse §-le 4, mis reguleerib munitsipaaleluruumi üürimist. Seega näeb ka vastustaja ise võimalust, et kaebaja elamine ema juures võiks seadustada iseenesest erinevatel alustel. Vaidlustatud kirjast ei nähtu mingeid kaalutlusi nende kahe variandi vahel. Sisuliselt on tänu asjaolule, et kaebajal oli üürivõlg, välistatud kaebajal elamine ema juures.

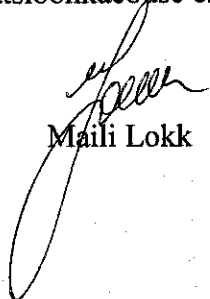
Sellega seoses märgib ringkonnakohus, et ehkki linnavolikogu 18. juuni 2009. a määruse § 4 lg 2 p 3 välistas tõepoolest eluruumi üürimise isikule, kellel või kelle perekonnaliikmel oli üürivõlg, ei ole sellist lisapiirangut sätestatud munitsipaaleluruumis juba elava isiku juurde teise isiku majutamise lubamiseks määruse § 20 lg 5 alusel. Ringkonnakohtule jääb arusaamatuks, kuidas ja millistel kaalutlustel sidus eluasemekomisjon kaebaja üürivõla sellega, kas ta võib ema juures elama asuda või mitte. Ringkonnakohus rõhutab, et isegi siis, kui kaalutusotsust võimaldav regulatsioon ei sätestata diskretsiooni piire, ei tohi haldusorgani kaalutusotsustus olla meelevaldne ega põhineda asjassepuutumatul kaalutlustel. Samuti peab sellise kaalutusotsuse tegemisel arvestama diskretsioonivolituste eesmärki ja õiguse üldpõhimõtteid ning vältima muid kaalutusvigasid. Neil põhjustel on vaidlustatud otsus ka sisuliselt õigusvastane.

13. Eeltoodust tulenevalt on vaidlustatud keeldumine nii formaalselt kui materiaalselt õigusvastane ja kaebus kuulub rahuldamisele.

14. Kaebuse lahendamiseks on vajalik määratleda ka vaidlustatava haldustegevuse liik. Halduskohus on lugenud Narva Linnavalitsuse 15. detsembri 2010. a kirja mitte haldusaktiks, vaid toiminguks. Sellise seisukohaga ei saa nõustuda. See oli sisuline keeldumine, sest taotlus vaadati läbi sisuliselt ja keelduti kuni üürivõla tasumiseni registreeringu tegemisest. Tegemist ei olnud seega keeldumisega taotluse rahuldamisest menetluslikel põhjustel (nt riigilõivu tasumata jätmise tõttu), mis oleks vaadeldav menetlustoiminguna. Ehkki halduskohus on viidanud, et rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmed ei anna eluruumi kasutamise õigust RSS § 48 lg 1 järgi, ilmneb sama paragrahvi lõikest 2, et elukohaaadressil on õiguslik tähendus muuhulgas valimistel, rahvahääletusel ja rahvaküsitlusel ja kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate maksude tasumisel. Seega võib rahvastikuregistris elukohaaadressi puudumine takistada isiku passiivse valimisõiguse teostamist. Lisaks on, nagu eespool märgitud, otsustanud Narva Linnavalitsus sisuliselt ka selle üle, kas kaebajale anda õiguslik alus ema juures elamiseks. Sellele viitab nii vaidlustatud keeldumise sisu kui ka vastustaja seisukohad kohtumenetluses. Sellele osundab ka asjaolu, et pärast vaidlustatud otsuse tegemist on vastustaja asunud kaebaja emalt nõudma, et korter vabastataks kolmandatest isikutest (tl 52). Seega saab vaidlustatud otsust lugeda avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omavat fakti tuvastavaks haldusaktiks.

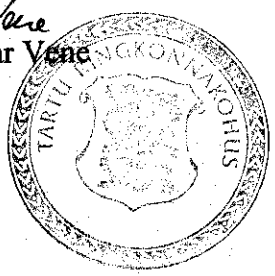
15. Halduskohus on kaebust tõlgendanud tühistamis- ja kohustamiskaebusena (tl 71). See kaebus tuleb rahuldada. Ringkonnakohus tühistab Narva Linnavalitsuse 15. detsembri 2010. a kirjas väljendatud keeldumise rahvastikuregistris kande tegemisest ning kohustab linnavalitsust kaebaja taotlust uuesti lahendama. Asja uuel lahendamisel tuleb tagada kaebajale haldusmenetluse seaduses sätestatud menetluslikud õigused. Eeskätt tuleb uurimispõhimõttest (HMS § 6) lähtuvalt välja selgitada kaebaja võimalused soovitud registreeringu saavutamiseks, selgitada nendega seonduvat kaebajale (HMS § 36) ja kuulata kaebaja asja lahendamisel tähtsust omava informatsiooni saamiseks ära (HMS § 40). Kui enne registreeringu tegemist tuleb otsustada, kas kaebajal on võimalik ema juures elada, tuleb lahendada ka see küsimus. Vajalikes küsimustes tuleb otsused langetada kaalutusreegleid arvestades. Sõltuvalt langetatava otsuse soodsusest kaebaja jaoks ja lõppotsustuse õiguslikust olemusest võib olla vajalik ka otsustuse põhjalik motiveerimine (HMS § 56, 108).

16. HKMS § 108 lg 1 alusel tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista viimase poolt kohtumenetluses kantud menetluskulud – kaebuse esitamisel tasutud riigilõiv 15,98 eurot (tl 3), apellatsioonkaebuse koostamisel kasutatud õigusabikulu 150 eurot (tl 83) ja riigilõiv apellatsioonkaebuse esitamisel 15,97 eurot (tl 88), kokku seega 181,95 eurot.


Maili Lokk


Agri Timmi


Einar Vene



KOHTULAHEND JOUSTUS
EDASIKAEBAMATA

15.01.2013 a.
