



Õiguskantsler

Hr Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 24.03.2021 nr 5-21-3/2

Meie 20.04.2021 nr 9-2/210799/2102810

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-3

Austatud Villu Kõve

Palusite õiguskantsleri arvamust, kas [looduskaitseaduse](#) (LKS) § 20 lõiked 2² ja 4 ning Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 [määrus nr 242](#) (määrus) on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS).

Leian, et LKS § 20 lõikeid 2² ja 4 on võimalik tõlgendada ja rakendada põhiseaduskonformselt ning need normid PS § 32 lõikega 1 vastuolus ei ole. PS § 32 lõikega 1 ja PS § 3 lõikega 1 on vastuolus määruse § 7².

I Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebajale kuulub kinnisasi, mis on suures ulatuses väike-konnakotka püsielupaiga tõttu sihtkaitsevööndis. Sihtkaitsevööndis on riik seadnud (majandus)tegevusele ulatuslikud piirangud, mistõttu kaebaja soovis 2016. aastal kinnisasja võõrandada riigile. 2016. aastal algatati kinnisasja riigile omandamise menetlus. Keskkonnaamet tegi 2018. aasta novembris kaebajale hinnapakkumuse (16 476,90 eurot). Kaebaja leidis, et tema arvutuste kohaselt on kinnisasja väärtus kõrgem (27 871,91 eurot). Riik ja kaebaja pidasid läbirääkimisi hinna üle, kuid kokkuleppele selles ei jõudnud.

2. Kohus tuvastas, et „käesoleval juhul on eeltoodust tulenevalt sisuliselt tegemist *de facto* sundvõõrandamisega“ (otsuse punkt 14). Kohus leidis kaebust lahendades, et riigi tehtud hinnapakkumus ei vasta katastriüksuse turuväärtusele ja seetõttu ei ole hinna määramisel tagatud PS § 32 lõikes 1 sätestatud õiglane hind omandi nõusolekuta võõrandamise eest (otsuse punkt 25). Samuti leidis kohus, et vaidlustatud normid ei taga ka kohest hüvitust (otsuse punkt 26).

II Vaidlustatud normid ja nende asjassepuutuvus

3. Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata LKS § 20 lõiked 2² ja 4 ning Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määruse nr 242.

LKS § 20 lõikes 2² on sätestatud: Metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana. Kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda, võib riigi esindaja metsaga kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

LKS § 20 lõikes 4 on öeldud: Kinnisasja omandamine otsustatakse omandamiseks tehtud avalduste laekumise järjekorras, kui ei esine mõjuvaid põhjusi menetluse pikendamiseks. Mõjuva põhjuse esinemisel lahendatakse avaldus pärast mõjuva põhjuse äralangemist. Andmed omandamise avalduste laekumise järjekorra kohta avaldatakse Keskkonnaministeeriumi veebilehel.

Määrust siinkohal ei esitata, kuna see koormaks liigselt arvamuse teksti.

4. Vaidlustatud norme kohaldatakse looduskaitsete piirangutega kinnisasja väärtuse määramisel ja omandamisel ning need reguleerivad antud kohtuasjas olulise tähendusega õigussuhteid. Vaidlustatud normid on seetõttu asjassepuutuvad.

5. Vaidlustatavate normide PS §-st 32 tuleneva õiglase ja kohese hüvituse nõude vastavuse kontrolli eelduseks on antud juhul omandi nõusolekuta võõrandamine. Samuti on oluline hinnang sellele, kuidas üksikjuhtumil on hinnatud katastriüksuse väärtust. Õiguskantsler lähtub arvamust andes nendes küsimustes kohtu tuvastatust.

III Õiguskantsleri seisukoht

Õiglase ja kohese hüvituse omandi sundvõõrandamisel

6. Põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igäühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

7. Põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lause alusel on riigil kohustus tagada omanikule kohene ja õiglase hüvitus *de facto* sundvõõrandamise olukorras, sh ka juhul, kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitsete piirangud jätavad omaniku peaaegu täielikult ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest (RKHKo 12.11.2018, nr [3-16-812](#), p 13). Samuti nähtub põhiseadusest, et sundvõõrandamisel on isikul õigus pöörduda kohtusse ja vaidlustada muu hulgas ka hüvituse suurus.

8. Õiglaseks hüvituseks PS § 32 lõike 1 tähenduses on kohtupraktikas peetud valdavalt asja turuväärtust kompenseerivat hüvitust (RKPJKo 12.04.1995, nr [III-4/1-1/95](#), p II; RKEKm 13.10.2004, nr [3-2-1-59-04](#), p 29). Seejuures on kohus ka märkinud, et „sundvõõrandatava asja õiglase hind ei pea tingimata võrduma asja hariliku väärtuse ehk turuhinnaga. Üldkogu mõonab, et ehkki üldjuhul saab õiglaseks hüvitiseks lugeda asja turuväärtust, võib põhiseadusega koosõlas olla ka väiksem hüvitus, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud. Hüvitise õiglasele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega (RKÜKo 18.03.2005, nr [3-2-1-59-04](#), p 19)“. Küsimus on seega, kas *de facto* sundvõõrandatud maa LKS § 20 alusel hüvitamisel tuleb lähtuda PS § 32 lg 1 järgimiseks kinnistu turuväärtusest või on õiglase ka sellest erinev hüvitus.

9. Põhiseadus turuväärtusele sõnaselgelt ei viita, kuid vabadusel ja õiglusel põhinevas ühiskonnas väljendab eeskätt turuväärtusega võrdväärne hüvitus nii vabadust soetada endale hüvituse eest samaväärne asi, kui ka heastavat õiglust, kuna seeläbi tagatakse, et isik ei saa üldistes huvides seatud omandipiirangute tõttu materiaalselt kahju. Turuväärtusest lähtuv hüvitus tagab ühtlasi, et asja omanik ei saa ühiskonna arvelt alusetult kasu. Turuväärtusest irdumine peaks olema erand ja väga hästi põhjendatud. Raske on näha üldist põhjendust sellele, miks riik peaks saama kellegi vara soetada muu hinnaga kui turuhind.

10. Kui hüvitus võib jääda turuväärtusest madalamaks, siis luuakse seeläbi riigile võimalus ja motiiv isiku omandi võõrandamiseks selle tegelikust väärtusest väiksema hüvitusega. Pikemas perspektiivis ei ole nii tagatud PS § 32 lõike 1 esimeses lauses sätestatu – igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Eelõeldu ei tähenda, et mõnikord ja erandlikel asjaoludel ei võiks õiglane olla ka turuväärtusest väiksem hüvitus, kuid see peaks olema erand ning sellisena ka objektiivselt põhjendatud.

11. Turuväärtus väljendab asja vahetusväärtust ning sobiv meetod selle leidmiseks sõltub asja omadustest. Teatud vara juures võib õiglane hüvitus tähendada eeskätt selle vara majandamisest või kasutamisest saadava väärtuse hindamist ja hüvitamist. Sellisel juhul saab turuväärtuse kindlaks teha majandamisväärtuse kaudu. Näiteks olukorras, mil vara peamine ja vahetu väärtus avaldub just selle aktiivses kasutamises ning sellel on olemas vastav turg (nt mets, üürikinnisvara), tuleb vara väärtuse hindamisel arvesse võtta sundvõõrandamisega kaasnevat majandamisest saamata jäänud tulu. Samuti saab arvestada kinnisasja omandamisel kehtinud keskkonnakaitselisi piiranguid, vara majandamiseks kuluvat ressursi ning kaasnevaid kohustusi (nt metsastamise kohustus). Kokkuvõttes tagatakse sellisel juhul isikule hüvituse kaudu tema vara kasutamisega/majandamise keelamisega kaasnev rahaline netotulu. Sellisel juhul tuleb väärtuse hindamisel siiski lisaks hüvitada ka see osa varast, mis jääks inimesele alles ka siis, kui ta oma vara majanduslikus mõttes ära kasutaks – näiteks metsa maha raiuks ja saadud puidu võõrandaks. Isikule jääks ka pärast seda alles kinnistu, mida isegi juhul, kui sellest lähiajal muud tulu saada pole võimalik, võib kasutada näiteks tagatisena ja on seetõttu väärtuslik.

12. Kokkuvõttes võib olla õiglane, kui majanduslikult kasutatava vara hindamisel lähtutakse asja hindamise hetke kasutamisest/majandamisest saadavast väärtusest ning lisaks hüvitatakse isikule ka maa väärtus. On ilmne, et vara väärtus ajas muutub. Selleks et konkreetsetel ajahetkedel makstav hüvitus väljendaks tegelikku väärtust, tuleb hinnata vara ajakohasest teabest lähtudes, st tuginedes hindamise aja tegelikele turuhindadele. Vara väärtust ei saa üldjuhul hinnata administratiivselt kehtestatud hindade kaudu, kui pole vähemalt ligilähedaselt tagatud nende vastavus ajakohastele turuhindadele.

13. Põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi tuleb õiglane hüvitus maksta kohe. Keeleliselt tähendab „kohe“ viivitamatut tegevust. Sundvõõrandamisel ega ka looduskaitsete omandipiirangutega kinnisasja võõrandamisel ei ole viivitamatult hüvituse maksmine selle sõna tavatähenduses võimalik, sest kasvõi vara väärtuse hindamine ja selle üle läbirääkimine võtab aega.

14. See aga ei tähenda, et PS § 32 lõike 1 järgi poleks oluline, et isik saaks hüvituse enda vara sundvõõrandamise eest võimalikult kiiresti. Kui looduskaitsete omandipiirangutega on omand *de facto* sundvõõrandatud, siis võiks koheselt makstavaks hüvituseks PS § 32 lõike 1 tähenduses pidada aega, mis on vajalik kinnisasja võõrandamise ettevalmistamiseks vajalike toimingute mõistlikuks tegemiseks, sh läbirääkimisteks riigi ja maaomaniku vahel. Üksikjuhtumil saab menetlusaja pikkust ning ka seda, kas läbirääkimisi on peetud heas usus, kontrollida kohus.

LKS § 20 lõike 2² järgi väärtuse määramise vastavus õiglase hüvituse nõudele

15. LKS § 20 lõige 1 näeb ette, et kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Paragrahvi järgnevatel lõigetel (eeskätt lõigetel 2¹ ja 2²) on avatud kinnisasja väärtuse määramisega seotud detailid.

16. Lõikest 2¹ nähtub, et kinnisasja väärtus, välja arvatud metsaga kinnisasja väärtus, määratakse tehingute võrdlemise meetodil. Kinnisasja väärtuse määramisel arvestatakse asjaõigustega, mida nende olemuse tõttu ei ole võimalik kinnistusraamatust kustutada (näiteks servituudid, naabrusõigused), samuti seadustest, välja arvatud kinnisasja omandamise aluseks olevast kaitsekorrast tulenevate kinnisomandi kitsendustega. Seega tuleb metsata kinnisasja väärtus määrata tehingute võrdlemise meetodil ning maa väärtuse määramisel ei arvestata looduskaitseliste piirangutega, mis ongi ju põhjuseks, miks isik soovib oma maa riigile võõrandada. Küll aga arvestatakse maa väärtuse määramisel juba muude piirangutega, mis mõjutavad kinnisasja kasutamist enne riigile võõrandamist.

17. LKS § 20 lõikes 2² on reguleeritud metsaga kinnisasja väärtuse määramist. Lõike esimene lause ütleb, et „metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana“. Seega on seadusandja soovinud, et metsaga kinnisasja väärtuse määramisel arvestataks nii maatüki hinda kui ka sellel kasvava metsa hinda. Järelikult seaduse järgi tuleb kinnisasja väärtus määrata, eristades maatükki ja kasvavat metsa ning kinnisasja väärtus peab hõlmama mõlemat.

18. LKS § 20 lg 2² esimese lause sõnastusest ei nähtu, et Riigikogu on hinna määramiseks silmas pidanud mingit konkreetset meetodikat. Ühtlasi tähendab see, et parlament ei ole välistanud, et kinnisasja väärtuse määramisel lähtutakse just maatüki turuväärtusest ja ka metsa turuväärtusest või alternatiivselt ka metsa majandamisväärtusest. Pigem ongi küsimus selles, millisest eeldusest normi sõnastades on lähtutud – kas sellest, et väärtuse määramine tähendabki turuväärtuse kindlakstegemist või on peetud võimalikuks, et väärtus on turuväärtusest midagi erinevat ja millise meetodi abil see kindlaks tehakse.

19. Norme selgitavatest materjalidest paistab, et turuväärtust pole teatud juhtudel võimalik määrata, kuna puuduvad vajalikud võrdlustehingud. Seaduseelnõu [seletuskirjast](#) nähtub samas, et sooviti luua alternatiivi maade vahetamisele ning piirangutega maa asemel samaväärse piiranguteta maa andmise asemel sooviti hüvitada edaspidi piirangutega maa rahaga.¹ Arvestades, et turuväärtus väljendab vahetusväärtust, siis võis seadusandja sooviks vaatamata seletuskirja mitmeti mõistetavusele olla turuväärtuse väljaselgitamine, kuid kaheldi tehingute võrdlemise meetodi sobivuse osas kõigile juhtudele. Põhiseaduspärasuse aspektist on oluline seejuures ka eristada looduskaitselisi omandipiiranguid ning *de facto* sundvõõrandamise juhtumeid. *De facto* sundvõõrandamisel tuleb tagada PS § 32 lõikele 1 vastav hüvitus, muudel juhtudel on riigi kaalutus- ja läbirääkimisteruum kinnisasja hinna osas laiem. Riigikogu ei ole erineva intensiivsusega omandipiiranguid looduskaitseaduse normides eristanud. Ka see asjaolu muudab normide mõistmist ja rakendamist keerulisemaks.

20. LKS § 20 lg 2² teises lauses on öeldud, et „kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda, võib riigi esindaja metsaga kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise“.

21. LKS § 20 lõike 2² teise lause sõnastusest saab välja lugeda, et vähemalt juhul, kui kasvava metsa väärtus ei ole oluline ja maa maksustamishind ei kajasta piirkonna turuhinda, siis tuleb teha erakorraline hindamine. Erakorralise hindamise n-õ päästikuks on justnimelt asjaolu, et maa maksustamishind ja kasvava metsa väärtus kokku (nt mereäärne või Tallinna linnas asuv metsamaa) ei kajasta piirkonna turuhinda. Sellest võib järeldada, et Riigikogu sooviks on olnud

¹ Seletuskirjas märgitakse: „Seetõttu nähakse looduskaitseaduse muutmise eelnõuga ette regulatsioon kinnisasjade vahetusmenetluse asendamiseks kinnisasja omandamise regulatsiooniga“.

vähemalt sellisel juhul turuhinna kindlakstegemine. Samas ei saa teise lause sõnastusest tuletada selget välistust, et turuhinna väljaselgitamine pole vajalik lõike esimeses lauses kirjeldatud juhtumil. Pigem võiks teise lause loogikat – mille järgi on oluline turuhind – laiendada ka esimeses lauses öeldule ning kokkuvõttes järeldada, et metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki turuhinna ja sellel kasvava metsa turuhinna summana. Turuhinnast lähtumist toetab ka metsata kinnisasjade hindamist puudutav § 20 lõige 2¹.

22. Pole põhjust arvata, et eesmärk on lahendada metsata ja metsaga kinnisasjade väärtuse määramine põhimõtteliselt erinevalt saadava tulemuse osas. Seadus eristab metsata ja metsaga kinnisasju, lähtudes neid iseloomustavast asjaolust – metsa olemasolu või puudumine –, ning metsa olemasolul tuleb selle väärtust arvesse võtta. Ka LKS § 20 lõige 1, mis on üldnorm nii metsaga kui ka metsata kinnisasja suhtes, ütleb, et tuleb kindlaks määrata kinnisasja väärtus. Seadusest ei nähtu, et Riigikogu oleks soovinud kinnistute väärtust määrata kindlaks muul moel kui viisil, mida kasutatakse harilikult asja väärtuse kindlakstegemisel ehk lähtudes turuväärtusest võrreldavate tehingute või majandamisväärtuse alusel. Seega saab tõlgendada LKS § 20 lg 2² nii, et selles andis seadusandja juhise, et kinnisasja väärtus tuleb kindlaks teha ning metsaga kinnisasja väärtuse hindamisel tuleb arvestada eraldi ka metsa väärtust. LKS § 20 lõige 2² lubab metsaga kinnisasja väärtuse kindlaks määramisel lähtuda ka turuväärtusest. Samuti ei välista normi sõnastus mistahes muul meetodil õiglase hüvituse määramist. Järelikult ei saa pidada LKS § 20 lõiget 2² põhiseaduse § 32 lõikega 1 vastuolus olevaks kohtuotsuses nimetatud põhjustel. LKS § 20 lg 2² ei välista *de facto* sundvõõrandatud metsaga kinnisasja väärtuse hindamisel nii maa kui ka sellel kasvava metsa tegeliku väärtuse määramist ja sellest kinnisasja riigile võõrandamisel lähtumist.

LKS § 20 lõike 4 vastavus kohese hüvituse nõudele

23. LKS § 20 lõikes 4 on ette nähtud, et kinnisasja omandamine otsustatakse omandamiseks tehtud avalduste laekumise järjekorras, kui ei esine mõjuvaid põhjusi menetluse pikendamiseks.

24. Siinkohal tuleb põhiseaduspärasuse hindamisel eristada kinnisasju, millel on looduskaitsepiirangud ja mida on nende tõttu võimalik isikul riigile võõrandada, kinnisasjadest, mis on looduskaitsepiirangutega *de facto* sundvõõrandatud. Koheselt tuleb hüvitada sundvõõrandatud omandi väärtus. Muude kinnisasjade omandamisele see kohesuse nõue samaväärselt ei kohaldu.

25. Järjekord (sh avalduste järjekord) on tehniline/korralduslik lahendus, millest lähtudes avaldusi läbi vaadatakse. Paratamatult on vaja haldusorganil otsustada, millise dokumendi läbitöötamisega alustada esimesena. Selle on Riigikogu ära otsustanud – alustada tuleb avaldusest, mis on laekunud ajaliselt enne teisi samaliigilisi avaldusi. Ehkki see võib tähendada, et üks avaldus vaadatakse läbi ajaliselt varem kui teine, ei tohi see menetluse kestust oluliselt mõjutada. Sundvõõrandatud kinnisasja eest tuleb hüvitust maksta ikkagi esimesel võimalusel ja vaatamata sellele, et avaldusi vaadatakse läbi nende laekumise järjekorras. Haldusmenetluses tuleb ka mistahes muude avalduste menetlusel lähtuda haldusmenetluse üldpõhimõtetest (haldusmenetluse seaduse § 5).

26. Kokkuvõttes leian, et LKS § 20 lõige 4 ei ole vastuolus PS § 32 lõikega 1. Normi sõnastus ei välista sundvõõrandamise korral kohese hüvituse maksmist.

27. Vaatamata sellele, et LKS § 20 lõiget 4 saab rakendada põhiseaduspäraselt ja seda tuleb pidada seepärast põhiseaduspäraseks, võib (haldus)praktika normi rakendamisel teatud eeldustel viia põhiseadusvastase tulemuseni. Seda on võimalik tuvastada kohtul, kui kontrollitakse haldusorgani

tegevuse õiguspärasust, sh seda, kas haldusorgan on kvalifitseerinud looduskaitse omandipiirangud, lähtudes nende toime intensiivsusest omandile õigesti, ning kas (*de facto*) sundvõõrandamise korral on tagatud kohene hüvitus.

28. Looduskaitse omandipiirangutega kinnisasjade riigile võõrandamise menetluse ajalise kestuse ja LKS § 20 kohta tegin Riigikogule 2016. aasta septembris [ettepaneku](#). Võrreldes ettepaneku tegemise aega praeguse ajaga, on menetluste kestus märgatavalt vähenenud ning praegu on võimalik kinnisasja riigile võõrandada ka umbes 1,5 aastaga². Õiguskantslerile ei ole teada, kas ministeeriumi veebilehel avaldatud avalduste järjekorras on peale kaebaja kinnisasja teisi kinnisasju, mis on intensiivsete piirangutega *de facto* sundvõõrandatud. Kui nimekirjas on ka *de facto* sundvõõrandatud kinnisasju, siis nende kinnisasjade eristamata jätmise muudest kinnisasjadest ja hüvituse maksmine näiteks alles peale selliste kinnisasjade omandamist, mille puhul ei ole mitte tegemist *de facto* sundvõõrandamise, vaid mõõdukamate looduskaitse piirangutega, oleks vastuolus PS § 32 lõikest 1 tuleneva kohese hüvituse nõudega. Säärast olukorda saab vältida, kui ministeerium hindab piirangute olemust, eristab *de facto* sundvõõrandamise juhtumid muudest juhtumest ning lahendab (*de facto*) sundvõõrandamise juhtumid, lähtudes selleks kehtestatud reeglitest. Tuleb tõdeda, et kuivõrd kehtiv LKS § 20 lõige 4 ei erista *de facto* sundvõõrandamise juhtumeid lihtsalt intensiivsete piirangute juhtumitest, siis rahaliste vahendite piiratuse või kõigi taotluste ühise järjekorra alusel toimuva menetluse ajakulu olukorras võib järjekorra alusel kohese hüvituse üle otsustamine võtta praktikas rohkem aega, võrreldes olukorraga, kus *de facto* sundvõõrandamise juhtumeid lahendatakse eraldi järjekorras. Selline faktiline võimalus ei pruugi siiski olla piisav, et kahelda seaduse normi põhiseaduspärasuses, sest, esiteks, juhtumite eristamine ja grupeerimine võib olla keeruline, vaieldav ja põhjustada iseenesest täiendavat ajakulu ning, teiseks, Keskkonnaministeeriumil ja Riigikogul on võimalik eelarvesse planeerida vajalikud rahalised vahendid ning korraldada haldusmenetlus selliselt, et piisavalt kiiresti lahendada ka järjekorra alusel juhtumeid eristamata teiste hulgas *de facto* sundvõõrandamise juhtumeid. Eelviidatud 2016. aasta ettepaneku järgselt aset leidnud ooteaja pikkuse oluline vähenemine kinnitab, et mõistlikku menetlusaega on võimalik tagada.

29. Lisaks avalduste järjekorrale ja n-ö ooteajale, mida kirjeldatakse LKS § 20 lõikes 4, tuleb arvestada, et looduskaitse piirangutega kinnisasja saab riigile võõrandada alles pärast piirangute kehtestamist (LKS § 20 lg 1). Õiguskantsleri praktikas on olnud mitmeid juhtumeid, mil ala kaitse alla võtmise üle otsustamiseks on kulunud aastaid ning selle vältel on juba nii faktiliselt kui ka seadusest lähtudes isiku omandile kohaldatud piiranguid (vt ka LKS § 8 lg 6).³ See tähendab, et selleks ajaks, mil isik saab esitada avalduse enda maa riigile võõrandamiseks, võib ta olla talunud looduskaitse piiranguid omandile juba aastaid. Sestap isiku õiguste kaitse seisukohast võiks olla optimaalne halduspraktika, mil riik on omandipiirangute maksumuse ja isikule potentsiaalselt makstava hüvituse suuruse välja selgitanud juba sel hetkel, mil otsustab piirangute kehtestamise üle. See annaks ka riigile teavet piirangutega kaasnevate rahaliste kohustuste mahu kohta enne omandipiirangute kehtestamist. LKS § 20 lõike 4 sõnastus seda praktikat ei välista. Sellele vaatamata normi sellisel moel seni ei rakendata, kuigi see lühendaks hüvituse saamise aega pärast piirangute jõustumist ja tagaks kindlamini hüvituste põhiseaduspärasuse.

² Vt vastavat [nimekirja](#) ning eeskätt teavet kinnistute kohta, mille riik on hiljuti omandanud.

³ Vt nt [väike-konnakotka püsielupaiga moodustamise juhtum](#); [lendorava pesapuu juhtum](#), [Sõrve kaitseala moodustamise juhtum](#).

Määruse õiguslik alus ja määruse normid, mille järgi hinnatakse kinnisasja väärtust

30. LKS § 20 lg 3 kohaselt kehtestab kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused, [Vabariigi Valitsus](#) määrusega.

31. LKS § 20 lg 3 alusel antud määruse tunnistas halduskohus PS §-ga 32 vastuolus olevaks ja jättis selle kohtuasja lahendamisel kohaldamata. PS § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuivõrd vaidlustatud on lisaks seaduse normidele ka määrus, siis tuleb hinnata määruse kooskõla seadusega. Seetõttu võib antud asjas olla asjassepuutuv ka LKS § 20 lg 3.

32. LKS § 20 lg 3 lubab Vabariigi Valitsusel otsustada kinnisasja väärtuse määramise korra ja aluste üle. LKS § 20 lõikes 3 antud volitus on napp ning Vabariigi Valitsus sellest määruse kehtestamiseks sisulisi juhtnõure ei leia, kuid need on kirjas LKS § 20 lõigetes 2¹ ja 2² nendest tuleb ning saab määruse norme koostades ja nende põhiseaduspärasust hinnates lähtuda.

33. Lõige 2¹ annab suunise, et kinnisasja väärtus (välja arvatud metsaga kinnisasja väärtus) määratakse tehingute võrdlemise meetodil ning teatud kitsendustega tuleb väärtuse määramisel arvestada ning teatud kitsendustega mitte. Selles lõikes antud seadusandja suunis määruse koostamiseks omab antud asjas vaid piiratud tähendust ning LKS § 20 lg 2¹ põhiseaduspärasust pole ka kahtluse alla seatud.

34. Lõige 2² varustab määruse koostaja esiteks teadmise, et Riigikogu sooviks on, et metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana. Teiseks suuniseks on juhtnõor, et kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja kui piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda, võib riigi esindaja metsaga kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise.

35. Seega nähtub LKS § 20 lõikest 3 koostoimes § 20 lõigetega 2¹ ja 2²:

- 1) metsata kinnisasja väärtus tuleb määrata tehingute võrdlemisega (ehk turuhind);
- 2) teatud kitsendustega tuleb väärtuse määramisel arvestada ning teatud kitsendustega mitte;
- 3) metsaga kinnisasja hindamisel tuleb eraldi hinnata maatüki ja sellel kasvava metsa väärtust ning need liita;
- 4) erakorralise hindamise võib tellida nii maa kui ka metsa väärtuse määramiseks, kui maa maksustamishind ei kajasta piirkonna turuhinda.

Sellest nähtub, et seaduses antud volitus ei määra üheselt ära meetodit, mille abil tuleks kinnisasja väärtust hinnata. Turuväärtusele tuginemine ei ole volitusnormiga välistatud. Turuhind on volitusnormi järgi abinõuks, mille kaudu hinnatakse kinnistuid, mille juures seda on tehingute võrdlemisega lihtne kindlaks määrata. Samuti tuleb turuhind kindlaks teha, kui maa maksustamishind ei kajasta piirkonna turuhinda. Seega näeb seadusandja otsesõnu ette, et mitmel juhul tuleb aluseks võtta turuhind. Seaduse üldisemaks eesmärgiks on kindlaks teha maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summa (LKS § 20 lg 2²) ning kasutada selleks ka turuhinda. Ilmselt sobivad selleks erinevad meetodid, millega on konkreetse vara väärtust võimalik usaldusväärsetl kindlaks teha ja õiglase hüvituse suuruseni jõuda.

36. Määruse § 7 lõike 2 punkti 3 järgi on riigi esindajal õigus teha kindlaks omandatava kinnisasja harilik väärtus vastavalt väärtuse määramise hetke turusituatsioonile. Vajaduse korral tellitakse

väärtuse määramiseks maa erakorraline hindamine või selgitab katastripidaja maakatastriseaduse § 6 lõike 2 alusel peetavas tehingute andmebaasis sisalduvate omandatava kinnisasjaga samas piirkonnas asuvate sarnaste kinnisasjadega tehtud tehingute keskmise tehinguväärtuse, arvestades metsa inventeerimise andmeid või maa korralise hindamise tulemusi.

37. Metsaga kinnisasja väärtuse määramist reguleerib lähemalt määruse § 7². Selles normis antakse ka juhis, kuidas tuleb hinnata maatüki (lõiked 2 ja 3) ja sellel kasvava metsa väärtust (lõiked 4–12). Ühtlasi kehtestatakse määruuses maatüki ja metsa väärtuse hindamise kord. Määruse § 7² eesmärk on katastriüksuse majandamisega/kasutamisega saadava materiaalse väärtuse väljaselgitamine omaniku jaoks ja selle kompenseerimine. Seda lubavad arvata lõiked 4-12, milles antakse detailseid juhiseid, kuidas hinnata kasvavat metsa.

38. Majandamisest või kasutamisest saadava väärtuse tuvastamise kaudu jõuab õiglase hüvitiseni, kui hindamismetoodika lähtub vara väärtuse kindlakstegemisel piisavalt ajakohasest teabest ning arvestab vara väärtuse määramisel kõiki kaasnevaid asjakohaseid tulusid ja kulusid. Lisaks tuleb kindlaks teha maa väärtus. Kui hindamise tulemus hõlmab nii maa väärtust kui ka asja majandamise/kasutamise kaudu saadavat väärtust, siis vastab see PS § 32 lg 1 õiglase hüvituse nõudele.

39. Lisaks sellele, et õiglast hüvitust tagav metsa hindamise metoodika oleks nii metsa majandamist kui ka maa väärtust hõlmav, tuleb hindamisel lähtuda ka ajakohasest andmetest. Ajakohaseks teabeks ei saa pidada määruse lisas 7 esitatut, kuivõrd selle on kehtestanud määruse andja administratiivselt ning ei ole näha, et see lähtuks vahetult turuhindadest või et seda saaks üldse arusaadaval moel seostada maa tegeliku väärtusega. Vähemalt ei ole seda seost määruuses ega selle lisas selgitatud.

40. Konkreetsetes kohtuasjas on kohus tuvastanud, et määruse § 7² pole mitmes aspektis ei ajakohane ega ka asjakohane ning väärtuse määramisel on välja jäetud osa tuludest (nt raiejäätmed) ning hindamisel lähtutakse võrdlemisi kaugel mineviku toimetel kujunenud hindadest (hindamisele eelnenud kolme kalendriaasta jooksul teostatud vastava metsamaterjali sortimentide müügi tehingute keskmine hind), mis ei vasta enam materjali turuväärtusele.

41. Mistahes hindamismetoodikat kasutades tuleb arvestada, et hind määratakse varem toimunu põhjal ja see peegeldab paratamatult minevikku. Eesmärk ei peaks olema turu tippude ja languste püüdmine. Seega on mõistlik, kui hüvitatav väärtus määratakse mingi lähimineviku ajaperioodi keskmisest väärtusest lähtudes. Arvestades seda, et PS § 32 lõige 1 näeb ette kohese õiglase hüvituse, peavad hindamisel kasutatavad andmed olema võimalikult uued ja pärinema lähiminevikust. Lähimineviku andmete kasutamine on oluline ka seetõttu, et kui isik soovib kinnistu riigile võõrandada, siis on tal võimalik selliste andmete kasutamisel enda taotluse menetluse tulemust kuigivõrd prognoosida. Ka kohus teeb asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga, kui seadus ei sätesta teisiti, ning kohtul tuleb selgitada välja kaebaja kinnistute väärtus kohtuotsuse tegemisele võimalikult lähedasel ajal (RKHKo 05.03.2021, nr [3-16-245](#), p 30). Näiteks määruse §-ga 7² analoogse Maa-ameti kinnisasja hüvitusväärtuse määramise juhendi punktis 3.3.3 kasutatakse kasvava metsa hindamisel hindamisele eelnenud aastast pärinevaid andmeid.⁴

⁴ Juhend on kättesaadav https://www.maaamet.ee/sites/default/files/pcontent-editors/maa_hindamine/kinnisvara_huvitsvaartuse_hindamise_juhend.pdf.

42. Määruse § 7² kehtestatud metoodikat ei saa eespool toodud põhjustel pidada ajakohaseks ja seetõttu metsaga katastriüksuse väärtuse hindamiseks sobivaks. Määruse § 7² sätestatud metoodika põhjal saadud katastriüksuse väärtus ei taga õiglast hüvitist *de facto* sundvõõrandatud omandi eest, kuna metsa väärtuse määramisel ei arvestata kõigi asjakohaste tuludega ning hindamisel tuginetakse hindamisele eelnevate aastate keskmistatud materjali hindadele. Maa väärtus määratakse administratiivselt otsustatud teabe/hindade alusel. Määruse aluseks olnud volitusnorm (LKS § 20 lg 3) ja volituse piire reguleerivad normid (LKS § 20 lg 2¹ ja lg 2²) lubavad ja isegi suunavad määruse andjat sellele, et metoodika kaudu jõutaks metsaga kinnisasja tegeliku väärtuseni nii ajas kui ruumis. Seaduse normid ei välista, et selleks kasutatakse kasvava metsa majandamise väärtust, millele lisandub kinnisasja väärtus. Seaduse normid ei välista ka asjakohaste tuluartiklite ja kuluartiklite arvestamist hinna määramisel. Samuti ei nähtu seaduse normidest, et metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei tohiks kasutada ajakohaseid andmeid. Kuna määruuses ei ole metsaga kinnisasja väärtuse määramisel eelnimetatud küsimustes seadusest lähtutud, siis on määruse § 7² vastuolus PS § 3 lõikega 1. Määruse § 7² sätestatu rakendamine toob kaasa ka vastuolu PS § 32 lõikega 1, kuna viidatud normis sätestatud metoodika ei taga õiglast hüvitust looduskaitsete piirangutega *de facto* sundvõõrandatud kinnisasja omanikule. Põhjust pole kahelda määruse nende normide põhiseaduspärasuses, mis reguleerivad metsata kinnisasja väärtuse hindamist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee