



Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 20.01.2023 nr 5-22-15/2

Meie 20.02.2023 nr 2-14/2023/405-2

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-15:  
kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 lg 1 ja 2 kuni 01.01.2023 kehtinud  
redaktsiooni põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Tallinna Halduskohus tunnistas 22.12.2022 otsusega haldusasjas 3-21-2814 kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (edaspidi: KAHOS) § 17 lõiked 1 ja 2 kuni 01.01.2023 kehtinud redaktsioonis põhiseadusvastaseks ja jättis kohaldamata.

Majandus- ja taristuministri (edaspidi ka: MKM) hinnangul olid KAHOS § 17 lõige 1 ja 2 kuni 01.01.2023 kehtinud redaktsioonis (edaspidi KAHOS v.r) põhiseaduspärased.

## I Asjaolud

1.1 Majandus- ja taristuminister sundvõrandas 05.11.2021 Rail Baltic raudtee rajamise tarbeks Titan Engineering OÜ-le kuulunud Katariina kinnisasja. Pooltel oli erimeelsus kaebajale KAHOS § 11 lg 2 alusel makstava tasu suuruse osas. Kaebaja keeldus kokkuleppel kinnisasja omandamisest ja vaidlustas kohtus sundvõrandamise otsuse, sest leidis, et kinnisasja eest makstud tasu oleks pidanud olema kõrgem. Nimelt leidis kaebaja, et riik oleks pidanud talle lisaks makstud tasule hüvitama saamata jäänud hüpoteetilise tulu, mis tulenes piirangutest, mis lasusid kinnisasjal enne, kui kaebaja kinnisasja omandas ning riik oleks pidanud topelt hüvitama kinnisasja jagamise potentsiaali. Säärast hüvitist ei pidanud menetluses põhjendatuks ei Maa-amet, MKM ega kumbki menetluses osalenud 7. taseme hindaja (ei Maa-ameti tellitud hindaja ega kaebaja kaasatud hindaja).

1.2 Lisaks leidis kaebaja, et kuna ta oli menetluses tellinud 7. taseme hindajalt võrdleva hindamisaruande, oleks tulnud talle hüvitada omandamismenetluses tellitud 7. taseme hindaja hindamisaruande kulu KAHOS § 17 lg 2 sätestatud asjaajamiskulude kolmekordses määras (kaebuse lisa 15). Maa-amet selgitas kinnisasja omanikule, et KAHOS v.r § 17 lg 2 ei näe ette kinnisasja omaniku kaasatud 7. taseme hindaja võrdleva hindamisaruande kulude katmist.

1.3 Tallinna Halduskohus leidis 22.12.2022 otsuses, et sundvõrandamise otsus on õiguspärane, välja arvatud tasutud asjaajamiskulude hüvitise osas. Halduskohus tunnistas KAHOS v.r § 17 lõiked 1 ja 2 põhiseadusvastaseks ja jättis kohaldamata ning kohustas vastustajat uuesti läbi vaatamata kaebaja taotlust saada täiendav hüvitise asjaajamisega kaasnevate kulude eest (vt resolutsiooni p 3). Otsuse resolutsioonis tunnistas kohus KAHOS v.r § 17 lg 1 ja 2 tervikuna põhiseadusvastaseks, kuid otsuse põhjenduste kohaselt leidis halduskohus, et normid on põhiseadusega vastuolus osas, milles ei näe ette võrdleva hindamisaruande kulude hüvitamist.

1.4 Halduskohus põhjendas oma seisukohti läbi õiguskantsleri 10.06.2022 ettepaneku Riigikogule. Halduskohus ütles otsuse punktis 12: „Õiguskantsler on regulatsiooni põhjaliku õigusliku analüüsi tulemusena jõudnud järeldusele, et: „KAHOS-es võrdleva hindamisaruande hüvitise regulatsiooni puudumine vastuolus PS § 32 lõike 1 teise lausega. Kuigi see põhiseaduse säte ei kohusta riiki hüvitama haldusmenetluses kõiki omandi piiramisega seotud kulutusi, kohustab see siiski hüvitama otsest varalist

kahju, milleks on ka võrdleva hindamisaruande kulu, kuivõrd KAHOS nõuab selle aruande esitamist juhul, kui isik tahab riigiga läbi rääkida hinna üle.“<sup>1</sup> Kohus nõustub Õiguskantsleri seisukohtadega ega pea vajalikuks siinkohal kogu vastavat analüüsi korrata vaid piirdub üksnes viitega sellele.“

## II Vaidlustatud normid

KAHOS § 17 kuni 01.01.2023 kehtinud redaktsioon sätestas:

### **„§ 17. Täiendav hüvitis asjaajamisega kaasnevate kulude eest**

(1) Kinnisasja omanikule makstakse menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulude eest ühekordset täiendavat hüvitist, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 16 tunni eest.

(2) Asjaajamisele tehtud dokumentaalselt tõendatud põhjendatud kulud, mis ületavad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud määra, hüvitatakse kinnisasja omanikule kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud määras, mis on korrutatud kolmega.“

## III Seisukoht

3.1 Kinnisasjade avalikes huvides omandamist reguleerib alates 2018. a juulist KAHOS. Selle seaduse alusel omandatakse kinnisasju olulistel avalikel eesmärkidel, sealhulgas suurte infrastruktuuri- või kaitseobjektide rajamiseks (vt KAHOS § 4 lg 1). Kinnisasi omandatakse üksnes siis, kui muud võimalust avaliku eesmärgi täitmiseks pole (vt KAHOS § 4 lg 2).

Kooskõlas PS § 32 lg 1 lausega 2 sätestab KAHOS kinnisasjade avalikes huvides omandamise alused ja menetluskorra. KAHOS § 1 lg 7 järgi kohaldatakse omandamismenetlusele haldusmenetluse seaduses sätestatud, arvestades KAHOS erisusi. Seejuures kehtivad omandamismenetluses eesmärgipärasuse ning uurimispõhimõtte, samuti selgitab haldusorgan kinnisasja omanikule menetluses toimuvat, abistab teda ja tagab omaniku ärakuulamise.

3.2 Seega on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus haldusmenetlus, mis algab haldusorgani initsiatiivil ja milles kehtivad kõik haldusmenetluse garantiid ning mille tulemus on kohtus vaidlustatav nii omandamise fakti kui tasu ja hüvitiste osas. Seadusandja on eeldanud, et isik osaleb omandamise menetluses ise ning iseseivalt. Võrdlusena saab öelda, et sageli algavad haldusorgani initsiatiivil ka nt maksumenetlused ning needki menetlused võtavad inimeselt aega ja võivad olla sisult keerulised. Kummaski menetluses pole seadusandja ette näinud, et enda õiguste kaitsmiseks peaks isik kasutama nõustajat või eksperti, vaid on eeldanud, et haldusorganite menetluslikud kohustused on isikute õiguste kaitses piisavad ning isikud osalevad menetluses iseseisvalt. Mõlemas menetluses on isikul võimalus kaasata ekspert, kuid selle kulud kannab pool, kes eksperdi kaasas (vt HMS § 39 lg 6 ja MKS § 69).

Erinevalt enamikest teistest halduse läbiviidavatest menetlustest on seadusandja KAHOS v.r §-s 17 ja ka kehtivas KAHOS §-s 17 ette näinud isikule asjaajamiskulude hüvitise omandamismenetluses osalemise eest. See hüvitis pole põhiseaduse järgi nõutud, vaid on poliitilisest tahtest antav täiendav soodustus, mis on mõeldud kompenseerima neid võimalikke kulusid, mis kinnisasja omanikul võivad tekkida menetluses toimuva asjaajamisega seoses, nt põhjusel, et ta osaleb hindaja/menetluse läbiviijaga kohtumistel, käib omandamise lepingut sõlmimas (nt töölt eemalviibimise kulu, transpordikulu).

3.3 MKM omandab kinnisasju kõige rohkem teede ja raudteede rajamiseks. Esimesel juhul on menetluse läbiviijaks (vt KAHOS § 6 lg 3) eelkõige Transpordiamet, teisel juhul enamasti Maa-amet. Käesolev vaidlus on võrsunud Maa-ameti läbi viidud menetlusest.

3.4 Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus toimub nii, et menetluse läbiviija saadab omanikule teate menetluse alustamise osas (vt KAHOS § 7) ja palub omanikul esitada omapoolsed andmed kinnisasja kohta, mh nende õiguste osas, mida pole kinnistusraamatus. Sellele järgnevalt korraldab menetluse läbiviija KAHOS § 12 lg 1 ja 2 alusel hindamise läbiviimise 7. taseme kutselise hindaja poolt või hindab menetluse läbiviija kinnisasja ise. Menetluse läbiviija tellitud 7. taseme hindajad on kutsestandardite ja ka tellimuses esitatud nõuete järgi sõltumatud ja erapooletud ning nende kaasamisega seotud kulu katab

<sup>1</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Ettepanek%20kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seaduse%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla%20viimiseks.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ettepanek%20kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seaduse%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla%20viimiseks.pdf)

menetluse läbiviija. Kui hindamist teostab menetluse läbiviija tellitud 7. taseme hindaja, siis kohtub hindaja kinnisasja omanikuga ning isikul on võimalik otse hindajale öelda kõik vajalik informatsioon kinnisasja ja võimalike kahjude osas ja hindaja/ menetluse läbiviija küsib selles osas ka abistavaid küsimusi. Pärast hindamist teeb menetluse läbiviija kinnisasja omanikule hindamisaruande alusel pakkumise kinnisasja ostuks.

3.5 Kinnisasja omanikul on õigus pakkumisele vastu vaielda ning sageli omanik ka vaidleb sellele vastu (vt KAHOS § 26 lg 2 ja 7). Kui omanik vaidleb tasupakkumisele vastu, siis analüüsivad menetluse läbiviija ning olukorras, kus menetluse läbiviija on tellinud hindamise 7. taseme hindajalt, ka 7. taseme hindaja isiku vastuväiteid ja sageli menetluse läbiviija või tema tellitud hindaja korrigeerib hindamistulemust ja sellest lähtuvalt pakkumist. Seejuures arvestab menetluse läbiviija nii isiku vabas vormis esitatud seisukohti kui omaniku kaasatud 7. taseme hindaja või asjakohasel juhul nt metsaeksperti võrdlevat aruannet ning põhjendab sellega arvestamist või mittearvestamist.

3.6 Kohus on tuginevalt õiguskantslerile palju käsitletud KAHOS § 26 lõiget 7, mis sätestab: „*Kui kinnisasja omanik nõustub menetluse läbiviija pakkumusega, kuid ei nõustu tasu või vahetamiseks pakutava kinnisasja hindamise tulemusega, võib ta teha võrdlevale hindamisaruandele tuginedes omapoolse ettepaneku. Seejärel asuvad menetlusosalised läbi rääkima.*“

Kohus on sellest normist järeldanud, et isik saab menetluse läbiviija tehtud pakkumisega vaielda üksnes siis, kui ta teeb 7. taseme hindaja koostatud võrdlevale hindamisaruandele tuginevalt vastupakkumise ning sellise aruande tellimise kulu tuleb lugeda kahjuks, mis tuleb hüvitada.

Kohtu hinnang, et omaniku tellitud 7. taseme hindaja aruanne on menetluse läbiviijaga vaidlemiseks kohustuslik, on ekslik. Menetluse läbiviija küll informeerib isikut võimalusest teha ettepanek võrdlevale hindamisaruandele tuginevalt, kuid menetluse läbiviija tehtud pakkumisega vaidlemiseks ei ole vältimatult tarvis võrdlevat hindamisaruannet tellida, sest inimene võib ka vabas vormis pakutud tasule vastu vaielda, mida väga palju kinnisasja omanikud ka teevad. MKM praktikas vaidlevadki inimesed reeglina just tasupakkumisele vastu, mitte omandamisele kui sellisele ning sagedasti on vastuväiteid vabas vormis.

Kohtu järeldus, et KAHOS § 26 lg 7 sõna „võib“ tähendab võimalust kas nõustuda menetluse läbiviija pakkumisega või mitte nõustuda ning kui on mittenõustumine, tuleb võrdlev aruanne igaljuhul tellida, on ekslik. Juba grammatiliselt see lause nii ei ütle, vaid räägib, et kui isik pole nõus hindamise tulemusega, siis ta võib teha võrdlevale hindamisaruandele tuginevalt oma ettepaneku. Kui isik saaks teha ettepaneku üksnes võrdlevale aruandele tuginevalt, oleks norm sõnastatud imperatiivselt „kui isik pole nõus hindamise tulemusega, teeb ta võrdlevale hindamisaruandele tuginevalt pakkumise“. KAHOS § 26 lg 7 on aga sõnastatud nii, et isik võib teha tuginevalt võrdlevale aruandele omapoolse pakkumise, kuid võib esitada oma seisukohad ka vabas vormis (vt ka KAHOS § 26 lg 2). Ka praktikas menetluse läbiviija käsitleb ja arvestab vabas vormis esitatud tasu kriitikat ning korrigeerib oma pakkumist.

Ükskõik mis vormis isik pakkumisele vastu vaidleb, korraldabki menetluse läbiviija praktikas seejärel sagedasti omaniku, menetluse läbiviija ja hindaja(te)ga<sup>2</sup> nõupidamise, kus arutatakse hindamistulemuste erinevuse põhjusi. Selliste kohtumiste tulemusel hindaja või menetluse läbiviija korrigeeribki nii mõnigi kord hindamistulemust ja pakkumist. Sellistel kohtumistel aitab menetluse läbiviija omanikku ning vajadusel selgitab omanikule miks üks või teine kahju läheb või ei lähe arvesse. Nii toimus see ka konkreetses vaidluses, kus on näha, et kinnisasja omanik arvas teisiti kui nii menetluse läbiviija kui mõlemad 7. taseme hindajad. Maa-amet ja MKM selgitasid kohtumistel ja ka sundvõõrandamise otsuses konkreetselt omanikule põhjalikult, miks tema väidetud kahju ei kuulu sisuliselt hüvitamisele. Isegi kui menetluse läbiviija mõnel juhul sellist suulist nõupidamist ei korralda, põhjendab ja selgitab menetluse läbiviija isikule kirjalikult, miks tema väidetud kahju saab või ei saa arvesse võtta. Eelnev näitab, et omaniku kaasatava täiendava 7. taseme hindaja osalemine menetluses ei ole ei formaalselt nõutud ega sisuliselt vajalik.

3.7 Eelnevast tulenevalt ei saa nõustuda Tallinna Halduskohtu 22.12.2022 otsuses esitatud seisukohaga, et võrdleva hindamisaruande tellimine on isikule kohustuslik ning selle kulu näol on seetõttu tegemist kinnisasja omaniku otsese varalise kahjuga, mille mitte hüvitamine kujutab endast PS § 32 sätestatud omandipõhiõiguse rikkumist. Omandamismenetluses 7. taseme hindajalt täiendava hindamisaruande tellimine on isiku vabatahtlik otsus. KAHOS § 26 lg 7 informeerib isikut selle tellimise võimalusest. Kui isik otsustab tellida omapoolse võrdleva hindamisaruande, ei ole selle näol tegemist riigi tekitatud kahjuga

---

<sup>2</sup> Kui hindajad on menetluse läbiviija või omaniku poolt kaasatud.

isikule, vaid isiku enda otsusega aruanne tellida. Isik saab tulemuslikult osaleda omandamismenetluses ka iseseisvalt, seejuures toetavad teda menetluse läbiviijal lasuvad haldusmenetluse kohustused ning menetluse läbiviija kaasatud ja tasutud hindaja sõltumatuse ja erapooletuse kohustused.

Hindamiseksperdi kaasamise korral kandis KAHOS v.r ja HMS § 39 lg 6 järgi kinnisasja omanik enda kaasatud eksperdi kulud ning selle kulu kandmist isiku poolt ei saa pidada ülemääraseks põhiõiguste riiveks, nagu ei tule pidada ülemääraseks ka nt maksueksperdi kulude tasumist tema kaasamisel maksuhalduri läbiviidavasse maksumenetlusse, sest isik saaks osaleda efektiivselt menetlustes ka üksi tänu haldusorganitel lasuvatele kohustustele ja haldusorgani kaasatud sõltumatule eksperdile. Kuigi sageli pole haldusorgani initsiatiivil algavad menetlused isikule oodatavad, tuleb siiski märgata, et nii KAHOS menetlusi kui maksumenetlusi viiakse läbi olulisel avalikul eesmärgil, et ühiskond saaks toimida. KAHOS menetluses tagab haldusorgan isikule lisaks seaduses sätestatud tasule, mille hulka kuulub nii kinnisasja väärtus, otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu, ka menetluslikud garantiid ja abistamise ning kaasab tihti riigi kulul ka sõltumatu ja professionaalse hindamiseksperdi.

KAHOS alates 02.01.2023 kehtivas redaktsioonis on Riigikogu teinud otsuse toetada omandamismenetluses osalevaid isikuid, kes otsustavad tellida võrdleva hindamisaruande veel täiendavalt ja hüvitada see kulu KAHOS § 17 lg 2 piirmäära ulatuses. Riigikogu on seda kulu ka seletuskirja järgi käsitlenud isiku poolt vabatahtlikult kaasatud eksperdi kulu toetusena. Riigikogu võib teha erinevaid poliitilisest tahtest lähtuvaid soodustusi.

Austusega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Ave Henberg  
Majandus- ja taristuministri volitatud esindaja