



Õiguskantsler

Riigikogu Kantselei  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 10.06.2022 nr 6-1/220246/2203189

### **Ettepanek kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks**

Lugupeetud Riigikogu esimees

Õiguskantslerile on esitatud mitu avaldust, millest selgub, et kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses ei ole ette nähtud kinnisvara hindamise kulude hüvitamist. Küsimus on selles, kas [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) § 17, mis asjaajamiskulude kõrval ei näe ette kinnisvara hindamise kulude hüvitamist, tagab omandipõhiõiguse kaitse ja vastab põhiseadusele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 32 on ette nähtud, et kui riik võtab omanikult avalikes huvides ära tema maa, metsa või maja, tuleb selle eest pakkuda kohe õiglast hüvitust. See tähendab, et omanikule tuleb maksta kinnisvara turuhinnale vastav summa või pakkuda asemele samaväärne maa. Ka KAHOS § 12 lõikes 3 on kirjas, et kinnisasja omandamisel viiakse hindamine läbi just hüvitamise eesmärgil. Samas sättes on kirjas ka see, et kahju hüvitamise eesmärk on kahju kannatava isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud siis, kui tema vara ei oleks omandatud.

Seega tuleb määrata kindlaks asja hind ja maksta sellest lähtuvalt hüvitist. Kui omanik pole veendunud talle tehtud hinnapakkumuse õigsuses, siis peab omanik riigiga peetavatel hinnaläbirääkimistel esitama riigile võrdleva hindamisaruande (KAHOS § 26 lg 7). Niisiis on võrdleva hindamisaruande esitamine omaniku kohustus, mitte vaba valik, kui ta seab kahtluse alla riigi pakutava hinna. Ka õiguskantslerile esitatud avaldustest nähtub, et läbirääkimistel riigiga peab inimene tellima oma kinnisvara hindamise (ehk kaasnevad eksperdikulud), kui ta kahtleb riigi hinnapakkumuses. Eksperdikulusid aga riik ei hüvita.

Riik hüvitab kindlaksmääratud piirmäära ulatuses üksnes asjaajamiskulud. Sõna *asjaajamiskulud* tähistab nii tavakeeles kui ka õigusaktides dokumentide vormistamisega seotud kulusid ega hõlma kinnisvara hindamise ehk eksperdikulusid. Ka asjaajamiskulude kompenseerimise piirmäär (üldjuhul 144 eurot, kõige rohkem 432 eurot) viitab, et hüvitatavast summast kinnisvara hindamise kulude katmiseks enamasti ei piisa.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Leian, et põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lausega on vastuolus see, et seadus ei näe kinnisasja omanikule ette hüvitist hindamisaruande tellimise eest, kuigi võrdleva hindamisaruande tellimine on seaduse järgi isikule kohustuslik, kui ta soovib riigiga kinnisasja hinna üle läbi rääkida.

Põhiseaduse (PS) § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17, mis ei sisalda õiguslikku alust ega menetluskorda võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulutuste hüvitamiseks, kooskõlla põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lausega.

## **Hüvitamise alused kinnisasja avalikes huvides omandamisel**

1. Riigikogu võttis 06.06.2018 vastu [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS). Seadus jõustus 01.07.2018.

Kinnisasja avalikes huvides omandamine on kinnisasja omandamine üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest (KAHOS § 2 lõige 1).

Kinnisasja avalikes huvides omandamiseks on sisuliselt kaks võimalust. Esimene võimalus on kinnisasja omandamine omaniku nõusolekul. Teine võimalus on sundvõõrandamine, mis on võimalik vaid juhul, kui kinnisasja omanikuga eelnevalt kokkuleppele ei jõuta.

Kõik kinnisasja omandamisega seotud kulud kannab kinnisasja omandaja (KAHOS § 3 lõige 2). Kinnisasja omandaja peab maksma kinnisasja omanikule tasu. Tasu koosneb kinnisasja väärtusest ja hüvitisest kinnisasja omandamisega otseselt kaasneva varalise kahju ja saamata jääva tulu eest, kui need esinevad (KAHOS § 11 lõiked 1 ja 2).

Praegu kehtiv seadus erineb varem kehtinud [kinnisasja sundvõõrandamise seadusest](#) (kehtis kuni 31.06.2018) muu hulgas selle poolest, et KAHOS-es on eraldi ette nähtud osa menetlusega seotud kulude hüvitamine. Varem kehtinud seadus seda eraldi ei reguleerinud. See tähendas, et kui kinnisasja omanik ja riik saavutasid sundvõõrandamise asemel kokkuleppe, oli kulude hüvitamine samuti selle kokkuleppe osa.

## **Põhiseadusest tulenevad nõuded omandipiirangute hüvitamisel**

2. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest (PS § 32 lõige 1 lause 2).<sup>1</sup>

3. Põhiseaduse § 32 lõike 1 teises lauses on sätestatud, et kui riik otsustab vara sundvõõrandada, peab riik maksma sundvõõrandatava vara omanikule õiglast hüvitist. Kui makstav hüvitis ei ole piisav, siis on riik rikkunud põhiseaduslikku omandigarantiid ([RKHKo 20.06.2003, 3-3-1-51-03](#), punkt 9).

4. Omandipõhiõiguse tagamine ei tähenda aga üksnes mitmesuguste abinõude (nt hüvitisemeetmete) loetlemist seadustes, vaid nende abinõude rakendamiseks kohase ja tõhusa

<sup>1</sup> Vt ka Ots, Maivi; Kelli, Aleksei; Roosma, Peeter. Põhiseaduse § 32 kommentaarid, komm 17-22. -Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020. Internetis kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3503>.

menetluse loomist, nagu on nõutud PS §-s 14 (vt ka [„Ettepanek looduskaitseaduse § 20 põhiseadusega kooskõlla viimiseks“](#), punktid 21–24.)

5. Riigi hüvitamiskohustus eeldab seda, et tegemist on omandipiiranguga seotud kulutusega. Riigikohus on selgitanud, et analüüsid haldusmenetluses kulude hüvitamise vajadust, tuleb lähtuda sellest, kas need kulud on olnud vältimatud ja kas kulude hüvitamine oleks kooskõlas menetluse olemusega. (RKHKo [13.01.2016, 3-3-1-76-16](#), punktid 12–13 ja seal viidatud kohtupraktika).

6. Kuna omandiõiguse piirangu intensiivsus kokkuleppemenetluses ja sundvõõrandamise menetluses on erinev, tekib küsimus, kas kulude hüvitamise nõutavuse hindamisel peaks neid menetlusetappe eristama. Kuigi menetlus lõpeb ühel juhul omanikuga kokkuleppel ja teisel juhul riigipoolse sunniga, ei ole praegusel juhul menetlusliku piiri tõmbamiseks siiski vajadust.

Nimelt võib tekkida olukord, kus isik teeb kulutused kokkuleppemenetluse faasis, kuid menetlus lõpeb ikka sundvõõrandamisega. Seega ei ole alati võimalik kulude tegemise ajal hinnata, kumma menetlusetapi jaoks omanik kulutusi tegelikult teeb. Niisiis tuleb vaadata kulutuste tegemist sellest vaatenurgast, kas need on lõppastmes seotud omandi piiramisega ükskõik millises menetluse faasis. Ka KAHOS-e [seletuskirjas](#) (lk 3) on rõhutatud, et kokkuvõttes on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tegemist ühtse menetlusega, millel on kaks etappi: kokkuleppemenetlus ja sundvõõrandamise menetlus.

### ***Kulutused eksperdi kaasamisele***

7. Kui kinnisasja omanik nõustub menetluse läbiviija pakkumusega, kuid ei nõustu tasu või vahetamiseks pakutava kinnisasja hindamise tulemusega, võib ta teha võrdlevale hindamisaruandele tuginedes oma ettepaneku. Seejärel asuvad menetlusosalised läbi rääkima (KAHOS § 26 lg 7).

Niisiis näeb KAHOS § 26 lõige 7 ette, et omaniku vaba valik on see, kas menetluse läbiviija pakkumisega nõustuda. Kui omanik aga otsustab teha hinna kohta oma ettepaneku, tuleb selleks tellida võrdlev hindamisaruanne. On mõistetav, et hinna vaidlustamiseks tuleb esitada võrdlev hindamisaruanne, et oleks võimalik võrrelda omaniku tehtud ettepanekut riigi ettepanekuga. Nii tugineb hindamisaruande koostamine seaduses toodud juhistele (KAHOS §-d 12–14).

Riik tellib vara hindamise tavaliselt partnerilt, kes on leitud riigihankega. Näiteks tellis riik [hindamisteenust Rail Baltic projektis kinnisasjade riigile omandamiseks](#).

8. HMS § 39 lõike 6 kohaselt kannab eksperdi või tunnistaja kaasamise kulud isik või haldusorgan, kelle taotlusel tunnistaja või ekspert kaasati (TrtRnKo [15.10.2020, 3-18-504](#), punkt 86). Seega on HMS-is sõnaselgelt ette nähtud, et eksperdikulud kannab haldusmenetluses menetlusosaline ise. KAHOS-es kui eriseaduses sellest erandit sätestatud ei ole.

9. Niisiis on küsimus selles, kas isikul on võimalik vältida kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses võrdleva hindamisaruande tellimise kulusid. Kui neid kulusid ei saa vältida, on tegemist otsese varalise kahjuga.

KAHOS § 26 lõige 2 reguleerib vastuväidete esitamist ja sellest nähtub, et omanik saab vastuväiteid esitada selleks määratud tähtaja jooksul. KAHOS § 26 lõige 7 on erisäte, mis täpsustab, et kui omanik soovib esitada vastuväiteid hinna kohta, siis seda võib ta teha üksnes

võrdlevale hinnapakumisele tuginedes. Niisiis ei saa väita, et hindamisaruande tellimine on inimese enda vaba valik. Kui inimene riigi hinnapakumises kahtleb, tuleb tal oma õiguste tõhusaks kaitseks tellida hindamisaruande.

Seega peab omanik kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses kandma kulusid, mida ta ilma selle menetluseta kandma ei peaks.

Kokkuvõttes saab öelda, et kui inimene soovib oma kinnistu eest kõrgemat hinda või tahab lihtsalt olla kindel, et talle pakutav hind vastab kinnistu väärtusele, peab ta selleks eelnevalt tellima omal kulul võrdleva hindamisaruande.

**10.** Näiteks pöördus õiguskantslerile poole kinnistuomanik murega, et talle on jäänud arusaamatuks, mille alusel on hinnatud tema kinnistu osa (hinnaks on pakutud 1300 eurot), mida soovib osta Transpordiamet. Kinnistuomaniku palvel on talle lisaselgitusi jaganud hindamisaruande koostaja, kuid ta ei ole esitatud põhjendustega nõus ning omanik on enda seisukohta ka asjakohaselt selgitanud. Niisiis on inimesel võimalik kehtiva korra kohaselt tellida omal kulul eksperdiarvamus (ligi 350 eurot väikese kinnistu korral) või vaidlustada sundvõõrandamise otsuse hinda puudutav osa kohtus, mille korral jääb ta ilma motivatsioonitasust (1267,2 eurot). Sisuliselt puuduvad inimesel tõhusad võimalused kontrollida ilma kulutusi tegemata või motivatsioonitasust loobumata (vt punkt 14) riigi pakutud hinna paikapidavust.

**11.** Omaniku nõusolekuta võib omandit võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest (PS § 32 lõige 1 lause 2). Selle põhiseadusliku nõude väljendusena on KAHOS § 12 lõikes 3 sätestatud, et kinnisasja omandamisel hinnatakse kinnisasja selle hüvitamise eesmärgil. Kahju hüvitamine on tegevus, mille eesmärk on kahju kannatava isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui tema vara ei oleks omandatud.

**12.** Kuna võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamiseks ei ole regulatsiooni ette nähtud, on inimene kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses pandud olukorda, kus hinna õiguses veendumise korral tekivad talle kulusid, mida ei hüvitata. Inimese varaline positsioon on kehvem kui enne kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlust.

**13.** Nagu eelnevalt selgitatud, ei pea riik siiski kõiki omandiõiguse piiramisega kaasnevaid kulusid hüvitama. Hüvitist saab nõuda aga põhiõiguste talumiskohustust ületava piiramise korral. Eksperdihinnangu kulude jätmine omaniku kanda on aga intensiivse piirang, kuna hindamise hinnad algavad [mõnesajast eurost](#)<sup>2</sup>, mis võib olla inimese jaoks märkimisväärne summa. Õiguskantslerile saadetud avaldusest selgub, et eksperdihinnangu hind hõlmab ligi neljandiku kinnistu hinnast. Hindamise tellimata jätmisel peab inimene leppima sundvõõrandamise otsusega ning tal on võimalik hind vaidlustada üksnes kohtus.

**14.** Riigikogu on silmas pidanud, et kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus lõpeb eelkõige kokkuleppega. Nii makstakse kinnisasja omanikule kinnisasja osa omandamise menetluses kokkuleppe saavutamise eest täiendavat hüvitist (edaspidi motivatsioonitasu). KAHOS § 15 lõike 3 kohaselt on motivatsioonitasu 20% kinnisasja omandamise tasust, kuid mitte vähem kui 0,8-kordne Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta (eelneva nelja kvartali) keskmine brutokuupalk ja mitte rohkem kui 50-kordne keskmine brutokuupalk.

---

<sup>2</sup> Näiteks on võetud OÜ LAHE Kinnisvara Hindamine hinnad, kellelt tellis riik hindamisteenust Rail Baltic projektis kinnisasjade riigile omandamiseks.

Kui inimene riigi hinnapakumisega ei nõustu, kuna kahtleb selle õigsuses – st tehakse sundvõõrandamise otsus – jääb ta aga motivatsioonitasust ilma (KAHOS § 15).

Maa-ameti ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmete kohaselt on viimase kolme aasta jooksul teinud riik kaheksa sundvõõrandamise otsust, millest kolm on vaidlustatud kohtus just sellel alusel, et pooled ei jõudnud hinnas kokkuleppele. Maa-amet on lõpule viinud 260 kinnisaja avalikes huvides omandamise menetlust. Niisiis on valdav just see, et menetlused lõpevad kokkuleppega. Kokkuleppe saavutamine ei tohi toimuda aga omaniku õiguste piiramise arvelt. Motivatsioonitasu on küll hea meede kokkuleppele jõudmise soodustamiseks, kuid see ei tohi muutuda survevahendiks, mis sunnib inimest vastu võtma hinnapakumust, mille õigsuses ta veendunud ei ole.

**15.** Niisiis on 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.

**16.** Teen Riigikogule ettepaneku viia KAHOS § 17, mis ei sisalda õiguslikku alust ega menetluskorda võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulutuste hüvitamiseks, kooskõlla põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lausega. Üks võimalus selle ettepaneku täitmiseks on täiendada KAHOS § 17 nii, et vara omanikul on võimalik taotleda võrdleva kinnisvara hindamise aruande tellimisega seotud kulude hüvitamist. Kaaluda on võimalik hüvitatavatele kuludele mõistliku piirmäära seadmist.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldajad, Maa-amet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Karolin Soo 6938410  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee