



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 16.11.2023 nr 6-3/230887/2305859

## Maa hindamise metoodika põhiseaduspärasus

Austatud avaldaja

Palusite hinnata keskkonnaministri 7. juuli 2022 määruse nr 32 „[Maa korralise hindamise metoodika](#)“ (määrus) § 10 lõike 1 punkti 1 ja § 12 vastavust seadusele ja põhiseadusele.

Leian, et need õigusnormid ei ole avalduses toodud asjaoludel seaduse ja põhiseadusega vastuolus. Maa hindamise seadus annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse kehtestada maa hindamiseks erinevaid hindamismudeleid. Minister võib seaduse järgi muu hulgas otsustada ka seda, millistes piirkondades on maa väärtuse hindamisel vaja arvestada ehitusõigust. Maa hindamise metoodika valimisel on ministril avar kaalumisruum, kuid valikud ei tohi olla meelevaldsed. Praegu ei ole põhjust arvata, et metoodika valik oleks olnud meelevaldne.

Maa hindamismudelid töötatakse välja koostöös valdkonna asjatundjatega ning tuginedes mitme aasta tehingute andmetele ning muudele asjakohastele andmetele. Hindamismudelite osana võidakse kasutada ka analüüsi tulemusel saadud väärtustegureid.

## Vaidlustatud normid

1. Keskkonnaministri 7. juuli 2022 määruse nr 32 „[Maa korralise hindamise metoodika](#)“

§ 10 lõike 1 punkt 1

„(1) Ehitusõiguse mõju arvestatakse käesoleva määruse § 11 lõikes 1 nimetatud katastriüksustel, mis asuvad järgmistes piirkondades:

1) Tallinnas Juhkentali, Järve, Kadriorg, Kalamaja, Kassisaba, Keldrimäe, Kelmiküla, Kitseküla, Kompassi, Kurepõllu, Lilleküla, Luite, Maakri, Maarjamäe, Merimetsa, Mustjõe, Paevälja, Pelgulinn, Rahumäe, Raua, Sadama, Sibulaküla, Sikupilli, Südalinn, Tatari, Tondi, Torupilli, Tõnismäe, Uus Maailm, Uuslinn, Vanalinn, Veerenni, Ülemiste ja Ülemiste järve asumid käesoleva määruse § 12 lõikes 2 kirjeldatud ulatuses.“

§ 12 lõiked 1 ja 2

„(1) Ehitusõiguse rühma kuuluvad käesoleva määruse § 10 lõikes 1 nimetatud tingimustele vastavad katastriüksused.

(2) Ehitusõiguse mudeliga leitakse katastriüksuse väärtus käesoleva määruse § 10 lõikes 2 sätestatud katastriüksuse ehitusõiguse pindala korrumtamisel asumi või selle osa ehitusõiguse ruutmeetri väärtusega, mis on järgmised (väljavõte tabelist):

Õiguskantsleri Kantselei

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

|      | <b>Asum ja asumi osad</b>   | <b>Ehitusõiguse ruutmeetri väärtus eurodes</b> |
|------|---|--|
| 1.   | <b>Tallinnas:</b>   |  |
| 1.1. | <b>Vanalinn, Südalinn, Maakri, Kompassi, Sibulaküla, Sadama</b>   | 450  |
| 1.2. | <b>Kadriori, Raua, Tõnismäe, Tatari, Kalamaja idaosa</b> (Telliskivi tänavast ida poole jääv osa, Volta tänavast ida poole jääv osa, Tööstuse tänavast põhja poole jääv osa, mööda Kalamaja kalmistupargi lääneserva, Kalaranna tänavast põhja poole jääv osa, v.a Miinisadama ala)                         | 400  |
| 1.3. | <b>Kassisaba, Kelmiküla, Torupilli lääneosa</b> (K. Türnpu tänavast ja Laagna teest lääne poole jääv osa)   | 350  |
| 1.4. | <b>Keldrimäe, Uus Maailm, Veerenni põhjaosa</b> (Vana-Lõuna tänavast lääne poole jääv osa, Herne tänavast põhja poole jääv osa, Veerenni tänavast ida poole jääv osa, Õilme tänavast põhja poole jääv osa, Magasini tänavast lääne poole jääv osa kuni Herne tänavani, Herne tänavast põhja poole jääv osa) | 325  |

[...]“

#### **Määruse vastavus volitusnormile**

2. [Maa hindamise seaduse](#) (MHS) järgi on ministril õigus kehtestada piirkonnad, kus asuva maa väärtust mõjutab ka ehitusõigus (MHS § 4<sup>3</sup> lg 5 p 5), ning hindamismudelite kirjeldused (MHS § 4<sup>3</sup> lg 5 p 6). Lisaks sätestab MHS § 4<sup>3</sup> lõike 5 punkt 4, et minister kehtestab maa väärtust mõjutavate tegurite arvestamise erisused.

3. Ehitusõiguse mudelit kasutatakse Tallinna ja Tartu aktiivsemates turupiirkondades asuvate maatükkide väärtuse määramisel. Ehitusõiguse mudeli puhul leitakse katastriüksuse väärtus katastriüksuse ehitusõiguse pindala korrutamisel asumi või selle osa ruutmeetri väärtusega, mis on kehtestatud ministri määrusega. Küsimus on selles, kas ministrile on antud volitus kehtestada ehitusõiguse ruutmeetri väärtused.

4. MHS § 4<sup>3</sup> lõige 5 sätestab:

„(5) Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega:

- 1) tehingute arvestamist välistavad tingimused;
- 2) tehinguandmete kohandamise alused;
- 3) andmed, mida võib kasutada kinnisvara turu analüüsil;
- 4) maa väärtust mõjutavate tegurite arvestamise erisused;
- 5) piirkonnad, kus arvestatakse ehitusõiguse mõju maa väärtusele;
- 6) sarnaste tunnustega katastriüksuste rühmade ja hindamismudelite kirjeldused;
- 7) maa maksustamishinna arvutuskäigus esitatavad andmed;
- 8) maa maksustamishinna esitamise täpsuse.“

5. Seadus annab ministrile volituse kehtestada maa hindamismudelite kirjeldused (MHS § 4<sup>3</sup> lg 5 p 6) ning maa väärtust mõjutavate tegurite erisused (MHS § 4<sup>3</sup> lg 5 p 4).

6. Hindamismudelid on maa väärtust mõjutavaid tegureid arvestavad matemaatilised valemid.<sup>1</sup> Korraline hindamine toimub statistiliste andmeanalüüsi mudelite põhjal. Hindamismudelid töötati välja suuremahulise andmeanalüüsi ning töögruppide ja ekspertide arutelude tulemusel. Üksikobjekti hindamine erineb maa korralisest hindamisest mitme tunnuse poolest. Maa korralisel hindamisel ei tehta näiteks paikvaatlust, samuti võivad erineda hindamisel arvesse võetavad tehinguandmed. See võib osaliselt selgitada ka seda, miks üksikobjekti hindamise ning korralise hindamise tulemused võivad olla erinevad.

7. Hindamismudeli osaks saavad olla ka analüüsi tulemusel saadud ehitusõiguse ruutmeetri väärtuseid väljendavad tegurid. Konkreetsete näitajate kasutamine hindamismudeli osana ei ole ebatavaline. Ministri määrusega on kehtestatud ka teisi hindamise tegureid. Aktiivse turuta maa hindamismudelil kasutatakse näiteks asukohaklasside väärtustasemeid (määruse § 15 lg 3). Metsamaa hindamismudelil kasutatakse kvaliteeditegureid, mis väljendavad kasvukohatüübi, metsamaa boniteedi ja kuivenduse mõju (määruse § 14 lg 3), samuti on kasutusel pindalast lähtuvad kohandused (nt määruse § 11 lg 4).

8. Seaduseelnõule lisatakse tavaliselt rakendusaktide kavandid. Maa hindamise seaduse eelnõu rakendusakti kavandis ei olnud ehitusõiguse mudelit lähemalt selgitatud. Seaduseelnõus oli aga MHS § 4<sup>3</sup> lõike 5 punkt 6 sõnastatud teisiti ning sättes puudus hindamismudelite kehtestamise volitus. Sätte esialgne versioon volitas ministrit kehtestama sarnaste tunnustega maade rühmade kirjeldused ja andmete analüüsi meetoodika.

9. Seaduseelnõu teisel lugemisel muutis Riigikogu MHS § 4<sup>3</sup> punktis 6 hindamismudelite kehtestamise korda. Muudatusettepanekute selgitustes on märgitud: „[...] hindamismudelid on võimalik kindlaks määrata juba enne korralist hindamist MHS § 4<sup>3</sup> lõike 5 alusel kehtestatavas ministri määruses. [...] Ühe eraldiseisva etapina MHS-i § 4<sup>3</sup> lõike 1 punktis 3 on eelnõus välja toodud, et korralisel hindamisel määratakse tehinguandmete ja kinnisvaraturu analüüsi alusel kindlaks hindamismudelid. Hindamismudelid määratakse tehinguandmete ja kinnisvaraturu analüüsi alusel kindlaks aga juba enne korralist hindamist, sätestades need MHS § 4<sup>3</sup> lõike 5 alusel kehtestatavas ministri määruses. Seega korralisel hindamisel ei ole eraldiseisvaks etapiks hindamismudelite kindlaksmääramine. Hindamise kolmandaks etapiks on igale katastriüksusele MHS § 4<sup>3</sup> lõike 5 alusel kehtestatud määruses toodud rühma või rühmade hindamismudeli rakendamine ja maa maksustamishinna arvutamine.“<sup>2</sup>

10. Seega tegi Riigikogu eelnõu menetluse käigus muudatuse, mille järgi töötatakse hindamismudelid välja enne korralist hindamist ja kinnitatakse ministri määrusega. Esialgu kavandatud volitusnormis oli ette nähtud, et mudelid töötatakse välja pärast ministri määruse vastuvõtmist.

11. Ministeerium selgitas, et hindamismudelite kehtestamine määruses kirjeldatud viisil võimaldas muuta hindamise lihtsamaks ja kiiremaks. See oli oluline, sest ligi 760 000 katastriüksuse väärtus tuli välja arvutada mõne kuu jooksul ning seetõttu tuli programmeerida automaatsed hindamismudelid võimalikult täpselt. Nendes hindamismudelites, milles oli võimalik konkreetseid väärtuseid väljendavad tegurid kohe välja tuua, kehtestati väärtustegurid määrusega.

---

<sup>1</sup> Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 1. lugemise [seletuskiri](#), lk 14.

<sup>2</sup> Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 406 SE [muudatused ja 2. lugemise seletuskiri](#).

12. Seda, kas maa hindamise metoodika kehtestamine ministri määrusega on põhiseaduspärane, on arutanud ka kohus. Kohus pidas varem kehtinud maa hindamise seadust ja selle alusel kehtestatud metoodikat põhiseaduspäraseks. Tallinna Ringkonnakohus leidis: „Maamaksu baasiks oleva maa hariliku (maksustatava) väärtuse määramise aluseks on maa potentsiaalne tulukus ning seda tehes arvestatakse maa sihtotstarvet ja asukohta (MHS § 5 lg 1). Vastava metoodika, sh valemite kehtestamine seadusandlikul tasandil ei oleks põhjendatud.“<sup>3</sup>

13. Ministerium on märkinud, et maa hindamise metoodikat pole otstarbekas seadusega sätestada, sest nii koormatakse seadus ebavajalike tehniliste detailidega üle.

14. Küsisite, kas minister on hindamismudelite väljatöötamisel läinud vastuollu põhimõttega, et maa hindamine toimub valdavalt andmekogude andmete põhjal. Kuivõrd maa hindamise seadus näeb ette, et hindamisel kasutatakse nii andmekogudest saadud teavet kui ka kinnisvaraturu analüüsiks vajalikke andmeid ning küsitakse nõu erialaspetsialistidelt ja kutselistelt hindajatelt (MHS § 4<sup>1</sup> lg 2), pole ministri määrus seadusega vastuolus. Hindamist ei saa läbi viia ainult andmekogude andmete põhjal ehk ilma erialateadmisi kasutamata ja kontrollimata, kas tehingute andmed on hindamiseks asjakohased või tuleks need andmed mingil põhjusel välja jätta.

### ***Maatüki asukoha arvestamine hindamisel***

15. Kirjutasite, et Sadama asumi käsitlemine ühtse piirkonnana on vastuolus maa hindamise seaduse sättega, mille järgi on maa väärtuse hindamisel oluliseks teguriks asukoht. Märkisite, et asumipõhine lähenemine ei ole põhjendatud, arvestades, et tegemist on mitteametlike kohanimedega. Samuti leidsite, et hindamisel tuleks arvestada maatüki asukohta kvartali sees.

16. MHS § 4<sup>3</sup> lõikes 2 on sätestatud maa väärtust mõjutavad tegurid: selle asukoht, kasutus, taristu, pindala, maa kvaliteet, ehitusõigus ja maale seatud piirangud. Seadus jätab lahtiseks, mil määral või mis ulatuses tuleb neid tegureid arvesse võtta. Ühe või teise teguri mõju maa hinna kujunemisele selgub tehinguandmete analüüsi käigus ja sõltub ka maa liigist. Näiteks metsamaa asukoht mõjutab metsamaa väärtust vähem kui elamumaa asukoht elamumaa väärtust.

17. Seadus volitab ministrit kehtestama piirkonnad, kus arvestatakse ehitusõiguse mõju maa väärtusele. Piirkondade määramisel ei pea minister lähtuma ametlikest asustusüksustest, vaid sellest, kui suuresti mõjutab ehitusõigus konkreetse piirkonna maatükkide hinda.

18. Asumite loetelu ja ruumiandmed on määratud kohalikud omavalitsused. Tallinna Linnavalitsus selgitas, et nimekomisjoni töörühm kinnitas asumite piirid meetri meetri haaval ning esitas ühtlasi oma põhjendused 1987.–1991. aastal. Asumid kantakse kohanimeregistrisse piirkonnanimedega. Kohanimed ja nende objektide ruumikujud (levialad) registreeritakse kohanimeregistris ([kohanimeseaduse](#) § 18 lg 1 ja 2). Kohanimeregister võib kohanime ja vastava objekti ruumikuju teisest registrist ka üle võtta (kohanimeseaduse § 18 lg 3<sup>1</sup>). Asum ei ole kohanimeseaduse § 4 lõike 1 kohaselt kohanimetekohustusega objekt. Kui linn või vald pole määranud asumile ametlikku nime, on võimalik asumit kohanimeregistris registreerida ka mitteametliku nimega (vt keskkonnaministri 07.12.2020 määrus nr 57 „[Riikliku kohanimeregistri pidamise põhimäärus](#)“ § 9 lg 2). Seni on kõik [kohanimeregistris \(KNR\)](#) olevad asumid registreeritud mitteametliku nimega.

19. Seega, ehkki asumeid ja nende piire ei ole õigusaktis määratud, ei välista see katastriüksuste asumipõhist rühmitamist maa korralisel hindamisel. Asumite piire saab tuvastada, asumi

<sup>3</sup> Tallinna RKK 17.08.2017, asi nr [3-15-536](#), p 18.

ruumikuju on kohanimeregistris. Minister on osaliselt käsitanud asumi osasid (nt Veerenni põhjaosa, Kalamaja idaosa) hindamisel ka eraldi piirkondadena, kui see on vajalik. Selline maa hindamine sarnaneb varem kasutusel olnud maa tsoneerimisega. Ka tsoonide määramisel ei olnud maatükkide rühmitamise aluseks ametlikud asustusüksused.

20. Seadus annab ministrile õiguse otsustada, mis piirkonnas asuva maa hindamisel arvestatakse ka ehitusõiguse mõju. Ministri valikute õiguspärasust hinnates saab õiguskantsler lähtuda põhimõttest, et valikud ei tohi olla ilmselgelt põhjendamatud.<sup>4</sup> Õiguskantsleri pädevuses ei ole otsustada, millise meetodika alusel tuleks maa korraline hindamine korraldada.

21. Ilmselgelt põhjendamatuks saaks pidada seda, kui ministri määruses käsitatakse Tallinna linna ühtse piirkonnana. Asumipõhist või asumi osade põhist hindamist seevastu ei saa pidada ilmselgelt põhjendamatuks. Ka kinnisvaraturu ülevaadetes tuuakse hinnaerinevused sageli välja asumite kaupa.

22. Korralist hindamist tehakse masshindamisena. Hindamismudelid ja see, millisel juhul millist mudelit kohaldatakse, selgub mitme aasta tehinguandmete ja kinnisvaraturu andmete analüüsi tulemusel. Paikvaatluseid ei tehta, mistõttu ei pruugi olla võimalik konkreetsete kruntide hinda mõjutavaid tegureid arvesse võtta. Määruses sätestatud masshindamise lahendused tuginevad erialaasjatundjate ja maa hindamist ette valmistanud töörühmade analüüsile ning ei ole teada asjaolusid, mille põhjal oleks alust tehtud valikutes kahelda.

23. Maamaksu järsu tõusu leevendamiseks loodud kaitsemehhanism vähendab ühtlasi võimalike hindamisvigadega kaasneva maksutõusu riski. Maamaksu ei tohi tõsta rohkem kui 10% võrreldes eelmise aasta maamaksuga. See tähendab, et kui masshindamise käigus saadud maa maksustamishind erinebki kindla maatüki hinnast, on maksutõusu piirangu kaudu piiratud maksukoormuse tõusu, mida võib põhjustada hindamismetoodika viga. See vähendab omandipõhiõiguse piirangu intensiivsust.

### ***Võrdne kohtlemine***

24. Leidsite, et maaomanikke koheldakse ebavõrdselt, sest osa maaomanike kruntide maksustamishind määratakse ehitusõiguse alusel ja teiste maaomanike kruntide hindamisel lähtutakse ehitusmaa mudelist.

25. Võrdsuspõhiõiguse riivega (PS § 12 lg 1) on tegemist sel juhul, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 29.01.2014 otsus nr [3-4-1-52-13](#), p 41). Võrdset kohtlemist saab nõuda ühesugustel asjaoludel.

26. Erinevate hindamismudelite kohaldamist olenevalt sellest, kas maatükk asub Tallinna ja Tartu linna suure tehinguaktiivsusega piirkonnas või väljaspool suure tehinguaktiivsusega piirkondi, on põhjendatud sellega, et krundi väärtust mõjutab ka ehitusõiguse maht. Ühe või teise hindamismudeli kohaldamisest eri rühma kuuluvatele maatükkidele ei saa üheselt järeldada, et üks grupp on seatud halvemasse olukorda kui teine grupp.

27. Hindamismudelites võetakse arvesse erinevaid aspekte, sest maatükkide väärtust mõjutavad erinevad tegurid. Katastriüksused jagatakse rühmadesse ja nende rühmade hindamisel rakendatakse erinevaid hindamismudeleid, sest iga vara liigi väärtust mõjutavad omad tegurid ja erinev turuaktiivsus. Ehitusõiguse mudeliga hinnatud maadel on üks olulisem väärtust mõjutav

---

<sup>4</sup> Riigikohus märkis (hindamise teel maksusumma määramise asjas), et kohus ei saa piiratud kohtulikku kontrolli arvestades maksuhaldurile ette kirjutada, millise meetodika alusel maks määrata (RKHKo 20.06.2022, nr [3-20-678/45](#), p 23.4).

tegur ehitusõiguse pindala ehk see, kui palju on lubatud maaüksusele ehitada. Tallinna ja Tartu suurema tehinguaktiivsusega piirkondades on suurem väärtus krundil, kuhu on lubatud ehitada oluliselt suuremas mahus. Maapiirkonnas asuva elamumaa väärtusele ei avalda lubatud ehitusõiguse maht seevastu sama suurt mõju kui linnas asuva elamumaa väärtusele.

28. Ka 2001. aastal korralisel hindamisel võeti osaliselt arvesse ehitusõiguse mõju. Ehitusõiguse mudelit kasutati Tallinna südalinna tsoonis 1 (Viru tn, Raekoja plats) ja tsoonis 2 (Viru väljak, Tartu mnt arenduspiirkond), arvestades kõrgeid väärtustasemeid, aktiivset turgu ja erineva ehitusõigusega krunte (hoonestustihedus vahemikus 0,17–12,39)<sup>5</sup>. 2022. aastal arvestati ehitusõiguse mõju Tallinna ja Tartu kõrgeima väärtusega asukohtades.

29. Ehitusõiguse arvestamata jätmine võib seevastu anda ebaõiglase tulemuse olukorras, kus ehitusõigus on maa väärtuse kujunemisel tegelikult oluline tegur. Näitena tõi ministeerium kaks kõrvuti asetsevat ühesuurust krunti, mille ehitusõigus erineb viis korda, sest ühele võib ehitada kahekorruselise, aga teisele kümnekorruselise hoone. Ehitusõigust arvestamata jättes oleks nende maaüksuste väärtus ühesugune, kuid tegelikult erineb nende väärtus viis korda. Toodud näite puhul tähendaks ehitusõiguse arvestamata jätmise seadusest tuleneva põhimõtte eiramist, et maa hindamine on turupõhine (MHS § 4<sup>1</sup> lg 1). Näitena võib tuua veel olukorra, kus Tallinna kesklinnas on kahest lähestikku asuvast ning sarnase suurusega maatükist ühele lubatud ehitada mitmekorruseline hoone, kuid teisel asub madal ajalooline hoone, mida ei tohi lammutada.

30. Niisiis on suure tehinguaktiivsusega piirkonnas asuva elamumaa omanik teistsuguses olukorras kui see maaomanik, kellele kuuluv elamumaa asub väljaspool aktiivset tehingupiirkonda ning mille väärtust ehitusõigus oluliselt ei mõjuta. Seetõttu pole võrdse kohtlemise põhimõtet rikutud.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409  
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

---

<sup>5</sup> Hoonestustihedus väljendab ehitise/ehitusõiguse ja maaüksuse pindala suhet.