

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
06.06.2023
RT I, 07.06.2023, 14

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 (enne 2. jaanuari 2023 kehtinud redaktsioonis) põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 06.06.2023

RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-22-15
Otsuse kuupäev	6. juuni 2023
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Hannes Kiris, Ants Kull, Heiki Loot ja Nele Parrest
Kohtuasi	Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 (enne 2. jaanuari 2023 kehtinud redaktsioonis) põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Halduskohtu 22. detsembri 2022. a otsus asjas nr 3-21-2814
Menetlusosalised	Riigikogu Õiguskantsler Justiitsminister Majandus- ja taristuminister Maa-amet Titan Engineering Osaühing
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Tunnistada, et kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 oli enne 2. jaanuari 2023 kehtinud redaktsioonis põhiseadusvastane osas, milles see ei näinud ette kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimisega kaasnevate kulude hüvitamist.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Majandus- ja taristuminister (vastustaja) andis 5. novembril 2021 käskkirja „Katariina kinnisasja sundvõõrandamine Rail Baltic raudtee ehitamiseks” (käskkirj), millega otsustati sundvõõrandada Titan Engineering Osaühingule (kaebaja) kuuluv Rae vallas asuv Katariina kinnisasi Eesti Vabariigile Rail Balticu raudteetaristu ehitamiseks ja teenindamiseks. Käskkirja punkti 2.2 kohaselt tuli kinnisasja sundvõõrandamisel maksta kaebajale lisaks tasule kinnisasja sundvõõrandamise eest 140 eurot hüvitist asjaajamisega kaasnevate kulude katteks.

2. Käskkirja põhjenduste kohaselt esitas kaebaja kinnisasja sundvõõrandamisele eelnenud menetluses mitmeid vastuväiteid Maa-ameti tehtud hinnapakumisele ja leidis, et kinnisasja hind on määratud põhjendamatult madalana. Muuhulgas leidis kaebaja, et hinnapakumise koostamisel pole arvesse võetud võimalust rajada kinnistule ridaelamu, mille tõttu tuleks määrata kinnisasjale suurem väärtus. Maa-amet jättis selle väite arvestamata ning asus seisukohale, et puudub alus hinnata kinnisasja esialgsest erinevalt ja et kinnisasja tuleb jätkuvalt käsitleda kui üksikelamu ehitusõigusega kinnistut. Kaebaja esitas Maa-ametile kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) § 26 lõike 7 alusel kutseliselt kinnisvara hindajalt tellitud kinnisasja võrdleva hindamisaruande, millega tutvumise järel tegi Maa-amet kaebajale võrdlevale hindamisaruandele tugineva hinnapakumise ja oli valmis arvestama hindamisaruandes märgitud kinnisasja võimaliku lisandväärtusega. Kaebaja ei nõustunud ka uue hinnapakumisega.

3. Kaebaja taotles kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimise kulude katmiseks KAHOS § 17 lõike 2 alusel asjaajamiskulude hüvitise väljamõistmist KAHOS § 17 lõikes 1 nimetatud kolmekordses määras ning esitas tõendi võõrandatava kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulude kandmise kohta (kinnisvarabüroo arve 1050 eurot koos käibemaksuga). Maa-amet selgitas kaebajale, et võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamine ei ole seadusega ette nähtud ja seega tuleb see kulu kanda kinnisasja omanikul endal.

4. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles taotles muuhulgas käskkirja tühistamist osas, milles kaebajale määrati täiendav hüvitis asjaajamisega kaasnevate kulude eest 140 eurot, ja vastustaja kohustamist taotlust uuesti läbi vaatama ning otsustama kaebajale makstavate asjaajamisega kaasnevate kulude täiendava hüvitise suurus.

5. Tallinna Halduskohus rahuldab 22. detsembri 2022. a otsusega haldusasjas nr 3-21-2814 kaebuse osaliselt, tühistas käskkirja osas, millega otsustati maksta kaebajale täiendav hüvitis asjaajamisega kaasnevate kulude eest 140 eurot, ja kohustas vastustajat otsustama uuesti täiendava hüvitise määramine asjaajamisega kaasnevate kulude katteks. Muus osas jättis kohus kaebuse rahuldamata.

6. Halduskohus jättis kohtuasja lahendamisel kohaldamata ja tunnistas põhiseaduse (PS) §-ga 32 vastuolus olevateks KAHOS § 17 lõiked 1 ja 2 vaidlustatud käskkirja andmise ajal kehtinud sõnastuses.

TALLINNA HALDUSKOHTU OTSUSE PÕHJENDUSED

7. Kaebaja taotles haldusmenetluses vastustajalt KAHOS § 17 lõike 2 alusel menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulude hüvitamist KAHOS § 17 lõikes 1 nimetatud kolmekordses määras, esitades dokumentaalsed tõendid kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulude kandmise kohta. Vastustaja jättis selle taotluse rahuldamata põhjendusega, et võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamine ei ole seadusega ette nähtud ja tuleb kanda kinnisasja omanikul endal. Kaebajale otsustati hüvitada KAHOS § 17 lõike 1 alusel üksnes asjaajamiskulu 140 euro ulatuses.

8. Järelikult on KAHOS § 17 lõiked 1 ja 2 kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvad sätted osas, milles kohtuvaidlus puudutab menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulude hüvitamist, ning kohus saab kontrollida nende põhiseaduspärasust.

9. Õiguskantsler tegi 10. juunil 2022 Riigikogule ettepaneku KAHOS-e põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Ettepanekus on leitud, et KAHOS § 17 on PS § 32 lõike 1 teise lausega vastuolus osas, milles see ei sisalda õiguslikku alust ega menetluskorda kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulude hüvitamiseks. Kuivõrd võrdleva hindamisaruande tellimine on isikule riigiga kinnisasja sundvõõrandamise tasu suuruse üle vaidlemiseks KAHOS § 26 lõike 7 järgi kohustuslik, siis tuleks riigil katta osa kulusid inimese eest. PS § 32 lõike 1 teise lause kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Kuigi see 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 hinna üle läbi rääkida. Õiguskantsleri hinnangul oleks üheks lahenduseks see, kui KAHOS § 17 asjaajamiskulu hulka arvata sõnaselgelt ka võrdleva hindamisaruande tellimise kulu.

10. Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut ja võttis 14. detsembril 2022 vastu KAHOS § 17 muutmise seaduse. Nimetatud seadusega muudeti KAHOS § 17 lõiget 1 selliselt, et kinnisasja omanikule makstakse sarnaselt menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kuludega ka võrdleva hindamisaruande tellimise kulude eest ühekordset täiendavat hüvitist, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 16 tunni eest. KAHOS § 17 lõikes 2 nähti ette, et võrdleva hindamisaruande tellimisele tehtud dokumentaalselt tõendatud põhjendatud kulud, mis ületavad sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud määra, hüvitatakse kinnisasja omanikule kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmise brutokuupalga 0,5-kordses määras.

11. Kohus nõustus õiguskantsleri 10. juuni 2022. a ettepaneku seisukohtadega ja leidis, et KAHOS § 17 oli õiguskantsleri ettepanekus märgitud põhjustel käskkirja andmise ajal kehtinud redaktsioonis põhiseadusega vastuolus.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

12. Riigikogu nimel arvamust avaldanud majanduskomisjon leiab, et KAHOS-e eelmise redaktsiooni § 17 lõigete 1 ja 2 rakendamisel võib osal juhtudel esineda vastuolu põhiseadusega. Halduskohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus tugineb õiguskantsleri ettepanekule sama normi põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Õiguskantsleri ettepanek leidis Riigikogu täiskogus toetust. 14. detsembril 2022 vastu võetud KAHOS § 17 muutmise seadusega viidi vaidlusalused sätted õiguskantsleri soovitude kohaselt põhiseadusega kooskõlla.

Õiguskantsler

13.Õiguskantsler on seisukohal, et PS § 32 lõike 1 teise lausega on vastuolus see, et KAHOS-e kohtuotsuse tegemise ajal kehtinud redaktsioon ei näinud ette hindamisaruande tellimise kulu hüvitamist (põhiseadusvastane lünk), ehkki võrdleva hindamisaruande tellimine on seaduse järgi omanikule kohustuslik, kui ta soovib riigiga kinnisasja hinna üle läbi rääkida.

14.Kaebaja tahet tuleb mõista nii, et ta ei taotlenud asjaajamiskulude hüvitamist maksimaalse piirmäära ulatuses, vaid võrdleva hindamisaruandega seotud kulu hüvitamist.

15.Taotlus on lubatav. Käskkirja andmise ajal oli kehtivas õiguses lünk, mis ei võimaldanud hüvitada isikule võrdleva hindamisaruande tellimise kulu. Kuna kaebaja taotles halduskohtumenetluses hindamisaruande tellimisega seotud kulude hüvitamist, on lünk asjassepuutuv. Riigikohtul on võimalik sarnaselt halduskohtuga lugeda KAHOS § 17 varasem redaktsioon asjassepuutuvaks osas, milles see sisaldab lünka, või alternatiivselt tunnistada, et KAHOS § 17 ei ole asjassepuutuv, kuid asjassepuutuv on lünk, millest sõltub põhikohtuasja lahendamise tulemus hindamisaruande kulu asjus. Kuna kaebaja ei ole taotlenud asjaajamiskulude hüvitamist üle piirmäära, ei ole KAHOS § 17 asjassepuutuv asjaajamiskulude osas.

16.PS § 32 lõike 1 teisest lausest tulenevalt peab riik maksma sundvõõrandatava vara omanikule õiglast hüvitist, vastasel juhul on rikutud põhiseaduslikku omandigarantiid. Kahju hüvitamisega püütakse taastada olukord, mis oleks olnud siis, kui vara omandamist ei oleks toimunud. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 39 lõike 6 kohaselt kannab eksperdi või tunnistaja kaasamise kulud isik või haldusorgan, kelle taotlusel tunnistaja või ekspert kaasati, ja KAHOS sellest normist erisusi ette ei näe. Kui võrdleva hindamisaruande tellimise kulu vältida ei saa, on kinnisasja omaniku jaoks tegemist otsese varalise kahjuga, sest tema vara väheneb hindamiskulu võrra ning seda kulu tuleb tal kanda üksnes seetõttu, et tema vara soovitakse avalikes huvides võõrandada.

17.KAHOS § 26 lõike 7 kohaselt saab omanik omapoolse hinnapakkumise teha üksnes võrdleva hindamisaruande tellimise korral. Ka vaidlusaluses kinnisasja võõrandamise menetluses palus Maa-amet kinnisasja omanikul anda nõusolek saadetud pakkumusele või teavitada omapoolsest hindamisaruande tellimisest.

18.Omanik võib oma vastuväited pakkumuse kohta esitada ka ilma uue eksperdihinnanguta ja haldusorgan on kohustatud tema põhjendusi kaaluma. Sellisel juhul ei ole aga tegemist eksperdi koostatud hinnanguga, mis võimaldaks omanikul reaalselt ja tõhusalt oma õigusi kaitsta. Ilma eksperdihinnanguta on omanikul keeruline või isegi võimatu usutavalt kindlaks teha, kas riigi tellitud eksperdiarvamus on õige.

19.Riik ei pea siiski kõiki omandiõiguse piiramisega kaasnevaid kulusid hüvitama. Hüvitist saab nõuda juhul, kui see ületab mõistliku talumiskohustuse. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses osalemine ja riigi tellitud eksperdihinnangus kahtlemise korral omal kulu võrdleva aruande tellimine ei ole omaniku vaba valik. Seejuures võib omanik pakkumust tagasi lükates motivatsioonitasust ilma jääda. Kohus võib saata tasu summa haldusorganile uuesti otsustada, mille tulemusel on võimalik veel ka omanikuga kokkuleppele jõuda, kuid kokkulepe ei ole tagatud. Pärast seda, kui omanik on pakkumuse tagasi lükanud, on haldusorganil võimalik teha uus kinnisasja sundvõõrandamise otsus.

20.Jättes eksperdihinnangu kulud omaniku kanda, piiratakse intensiivselt tema õigusi, kuna võrdleva hinnangu tellimisega võib kaasneda märkimisväärselt suur kulu. Käesolevas asjas tellitud võrdleva hinnangu eesti tuli tasuda 1050 eurot. Eksperdihinnangu hind ulatub muudel juhtudel sageli ligi neljandikuni kinnistu hinnast, kui tegemist on väikese kinnisasja osa võõrandamisega. Kui maaomanik jätab võrdleva hindamise tellimata, peab ta leppima sundvõõrandamise otsusega ning tal on võimalik hinna õigsuses veenduda üksnes kohtus.

21.Omanikule kokkuleppe saavutamise eest KAHOS § 15 lõike 3 alusel makstava täiendava hüvitise eesmärk on aidata kaasa kokkuleppele jõudmisele, mitte aga hüvitada moraalset või varalist kahju nagu võrdleva hindamisaruande tellimise kulu. Seda hüvitist ei saa mõista hüvitisena võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamiseks.

Majandus- ja taristuminister

22.Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on haldusorgani initsiatiivil alustatav haldusmenetlus, milles kehtivad haldusmenetluse põhimõtted, nagu eesmärgipärasus, uurimispõhimõte, erapooletus, menetluse adressaadi ärakuulamise, abistamise ja selgituste andmise kohustus. Menetluse tulemus on kohtus vaidlustatav nii omandamise fakti kui tasu ja hüvitiste osas.

23.Sarnaselt maksumenetluse kui samuti haldusorgani initsiatiivil algava haldusmenetlusega ei ole seadusandja ka kinnisasja omandamise menetluses ette näinud, et enda õiguste kaitsmiseks peaks isik kasutama nõustajat või eksperti, vaid on eeldanud, et haldusorganite menetluslikud kohustused on isikute õiguste kaitseks piisavad ning isikud osalevad menetluses iseseisvalt. Mõlemas menetluses on isikul võimalus kaasata ekspert, kuid omal kulul (HMS § 39 lõike 6 ja maksukorralduse seaduse (MKS) § 69).

24.Ekslik on kohtu seisukoht, et omaniku tellitud 7. taseme hindaja aruanne on tasupakkumisega mittenõustumisel KAHOS § 26 lõikest 7 tulenevalt menetlejaga vaidlemiseks kohustuslik. Menetleja küll

informeerib isikut võimalusest teha ettepanek võrdlevale hindamisaruandele tuginevalt, kuid pakkumisele vastuvaidlemiseks ei ole tarvis võrdlevat hindamisaruannet tellida. Pakutud tasu suurusele võib vastu vaielda ka vabas vormis, mida väga palju kinnisasjade omanikud ka teevad. Menetleja arvestab nii isiku enda esitatud seisukohti kui tema kaasatava hindaja või muu eksperdi võrdlevat aruannet ning põhjendab nendega arvestamist või mitteamvestamist ja korrigeerib vajaduse korral pakkumist. Sageli korraldatakse vastuväidete arutamiseks menetleja, omaniku ja hindaja(te) omavahelisi nõupidamisi. Ka käesolevas asjas on korraldatud nõupidamine ja antud kaebajale selgitusi tema seisukohtadega mitteamvestamise põhjuste kohta.

25.Kui seadusandja oleks soovinud sätestada KAHOS § 26 lõikes 7 võrdleva hindamisaruande tellimise kohustuse, siis oleks ta kasutanud imperatiivset sõnastust. Selle asemel on nimetatud sättes selgelt öelnud, et isik „võib teha võrdlevale hindamisaruandele tuginevalt oma ettepaneku”. Vabas vormis seisukohtade esitamise võimalus nähtub ka KAHOS § 26 lõikest 2 ja menetluste korraldamise senisest praktikast.

26.Eeltoodud põhjustel on omanikule haldusmenetluse garantiidega tagatud võimalus osaleda menetluses efektiivselt ka üksi ja võrdleva hindamisaruande tellimise kulu jätmist omaniku kanda ei saa pidada tema põhiõiguste ülemääraseks riiveks ning käsitada seda riigi tekitatud kahjuna. Vastasel juhul peaks riik hüvitama ka nt maksueksperdi kuld tema kaasamisel maksuhalduri korraldatavasse maksumenetlusesse. Seda pole aga ette nähtud. Kuigi sageli pole haldusorgani initsiatiivil algavad menetlused isikule oodatavad, korraldatakse nii KAHOS-e menetlusi kui maksumenetlusi olulisel avalikul eesmärgil, et ühiskond saaks toimida. KAHOS-e menetluses tagab haldusorgan isikule lisaks seaduses sätestatud tasule, mille hulka kuulub nii kinnisasja väärtus, otsene varaline kahju kui saamata jäänud tulu, menetluslikud garantiid ja abistamise ning kaasab tihti riigi kuld ka sõltumatu ja professionaalse hindamiseksperdi.

27.KAHOS-e kehtivas redaktsioonis ette nähtud võrdleva hindamisaruande kuld hüvitamine KAHOS § 17 lõike 2 piirmäära ulatuses, nagu ka juba varem KAHOS-es sisaldunud hüvitis asjaajamiskuld kandmise eest, on poliitilisest tahtest lähtuv soodustus, mitte põhiseadusega nõutav sundvõõrandamisega tekitatud kahju hüvitamine.

Justiitsminister

28.Halduskohtu otsuse tegemise ajal kehtinud KAHOS § 17 lõiked 1 ja 2 on osas, milles need ei näinud ette võimalust võrdleva hindamisaruande tellimise kuld hüvitamiseks, PS § 32 lõike 1 teise lausega vastuolus. Kui võrdkaebaja soovis haldusasjas muuhulgas ka võrdleva hindamisaruande tellimise kuld hüvitamist, on vaidlustatud sätted asjassepuutuvad ning halduskohtu taotlus on lubatav.

29.PS § 32 lõike 1 teisest lausest tulenevalt peab riik hüvitama muuhulgas haldusmenetluses tekkinud omandi piiramisega seotud otsese varalise kahju. KAHOS § 26 lõike 7 kohaselt saab kinnisasja omanik teha kinnisasja hinna kohta omapoolse ettepaneku menetlejale üksnes juhul, kui ta esitab võrdleva hindamisaruande. KAHOS-e alusel kinnisasja omandamise menetluse algatab avaliku võimu kandja avalikes huvides. Kinnisasja omanikul peab oma õiguste tagamiseks olema võimalik menetluses läbirääkimistel osaleda, ilma et see teda varaliselt kahjustaks. Kui võrdkaebaja kinnisasja omandamise hinna üle läbirääkimiste alustamiseks on kinnisasja omanikul kohustus teha kuld võrdlevale hindamisaruandele, tuleks sellised kuldused ka mõistlikus ulatuses katta. Vaidlusalused sätted haldusasjas otsuse tegemise ajal selliste kuldude katmise võimalust ette ei näinud.

Maa-amet

30.Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus korraldatakse haldusmenetluse põhimõtteid järgides. Võrdleva hindamisaruande tellimine ei ole isiku vältimatu kohustus, sest tal on õigus osaleda hüvitise määramise ja kinnisasja hindamise protsessis, mh õigus olla ära kuulatud ja esitada vastuväiteid. Isikul on õigus esitada oma arvamus ja vastuväited ka hinnapakkumise aluseks oleva hindamisaruande kohta, millele menetleja ja eksperdi hinnangu koostaja annavad alati täiendavad selgitused ja põhjendused. Kui riigi tellitud hindamisaruandes on hindamistulemust mõjutavaid puudusi, siis korrigeeritakse seda ka olukorras, kus isik võrdlevat hindamisaruannet ei esita. Neid põhimõtteid järgib Maa-amet oma menetluspraktikas.

31.KAHOS § 26 lõikes 7 sätestatud tuleb mõista selliselt, et isik võib oma argumenteeritud seisukohti menetleja tellitud hinnangule esitada vabas vormis, kuid võib soovi korral esitada ka võrdleva hindamisaruande. See on isiku õigus, mitte kohustus.

32.Võrdleva hindamisaruande tellimise korral on võimalik kõrvutada sarnaseid tõendeid ja hinnata, kas menetleja tellitud hindamisaruandes võib olla puudusi, mis mõjutaksid hindamistulemust. Isiku tellitud hindamisaruandel ei ole tõendina suuremat kaalu kui menetleja tellitud või koostatud hinnangul. Samuti ei ole isiku vabas vormis arvamusel väiksemat kaalu. Võrdleva hindamisaruande tellimine võib anda isikule veendumuse, kas menetleja tehtud pakkumus on õige või mitte. Samas ei pruugi isik olla veendunud üheski, sh võrdlevas hindamisaruandes ning omada ise ikka täiendavaid seisukohti tekkiva kahju kohta.

33.Isiku jaoks tähendab KAHOS § 26 lõikes 7 sätestatud õiguse kasutamine küll kuldust, kuid tegu ei pruugi olla põhiõiguste rikkumisega, sest isik saab õiglase hüvitise ka omapoolset hindajat kaasamata. Õiglase hüvitisena tuleb mõista eelkõige turuväärtust. Turuväärtuse hüvitamine on isikule igal juhul tagatud, kuna KAHOS sisaldab kompensatsioonimeetmeid (motivatsioonitasu, hüvitis eluruumi kaotuse eest, kaasnevad kahjud, miinimumtasu väheväärtuslike kinnisasjade korral ja maaga asendamise võimalused).

34. Seadusandjal on võimalik kompenseerida isikule rohkem, kui põhiseadus nõuab. Sellise täiendava hüvitisena tuleb mõista ka KAHOS-e muudatust, mille Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul vastu võttis. Ka muud haldusmenetlused võivad olla isiku jaoks ebaseeldivad, soovimatud ja tuua kaasa kulutusi, mida isik ei teeks, kui ta poleks haldusmenetluses menetlusosaline. Vaidlusaluse normi põhiseaduspärasuse hindamisel on määra- see, kas võrdlevale hindamisaruandele tehtud kulutuste hüvitamata jätmine tekitaks olukorra, kus isik ei saa õiglast hüvitist omandi kaotuse eest. Isegi olukorras, kus võrdlev hindamisaruanne annab isiku jaoks mõnevõrra soodsama tulemuse, ei tähenda see, et riigi tellitud hindamisaruanne ei oleks isiku suhtes õiglane.

Kaebaja

35. Kaebaja leiab, et vaidlusalused normid on vastuolus PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandipõhiõigusega. Ei ole kohane võrrelda kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses võrdleva hindamisaruande tellimist ekspertiisaruande tellimisega maksumenetluses, sest erinevalt maksumenetlusest on hindamisaruande tellimine KAHOS § 26 lõike 7 kohaselt kinnisasja hinna üle läbirääkimiste pidamise vältimatu eeltingimus.

36. Kuigi isikul ei ole formaalselt kohustust hindamisaruannet tellida, ei saa ta ilma aruandeta menetluses sisuliselt osaleda ja efektiivselt oma õigusi kaitsta. PS § 32 lõike 1 kolmandast lausest tulenevalt peab isikul olema võimalus vaidlustada haldusorgani ees nii vara võõrandamine, hüvitise suurus kui ka hüvitamise kord. Aruannet tellimata isikul need võimalused puuduvad.

37. Kinnisasja avalikes huvides omandavad haldusorganid tõlgendavad KAHOS § 12 lõiget 2 praktikas selliselt, et kinnisasja väärtuse määramine on võimalik ainult KAHOS § 12 lõikes 2 loetletud tõendite abil. Isegi kui haldusorgan nõustuks hindama ka KAHOS § 12 lõikes 2 loetlemata tõendeid, poleks isikul võimalik ilma võrdleva hindamisaruande tellimiseta esitada piisavalt kaalukaid tõendeid, millele haldusorgan kinnisasja hinna määramisel tugineks.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED

38. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 redaktsioon, mis kehtis enne 2. jaanuari 2023:

„§ 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.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

39. Kolleegium käsitleb esmalt Tallinna Halduskohtu taotluse lubatavust (I), seejärel hindab vaidlustatud sätete põhiseaduspärasust (II) ja lahendab taotluse (III).

I

40. Ehkki halduskohus on tunnistanud otsuse resolutsiooni punktist 2 nähtuvalt põhiseadusvastaseks KAHOS § 17 lõiked 1 ja 2 tervikuna, mõistab kolleegium otsust kohtu põhjendustele tuginedes selliselt, et vaidlustatud on KAHOS § 17 osas, milles see ei näinud otsuse tegemise ajal kehtinud redaktsioonis ette õiguslikku alust isikule võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamiseks.

41. Kolleegium nõustub halduskohtuga, et kohtuotsuse tegemise ajal kehtinud KAHOS-e redaktsioon ei näinud ette kinnisasja omanikule kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimise kulude hüvitamist. KAHOS § 17 nägi ette küll täiendava hüvitise maksmise asjaajamisega kaasnevate kulude eest, kuid KAHOS-e eelnõu seletuskirjast (seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu 598 SE juurde, XIII Riigikogu, lk 27) on järeldatav seadusandja tahe hüvitada asjaajamiskuluna üksnes ajakulu, mis menetlusosalisel tekib koosolekutel käimise ja lepingu sõlmimisega. Võrdleva hindamisaruande kulu kandmine asjaajamiskulu raames on välistatud ka seetõttu, et seadus võimaldab asjaajamiskulu hüvitada maksimaalselt ulatuses, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 48 tunni eest. Sellise suurusega hüvitis ei võimaldaks üldjuhul võrdleva hindamisaruande tellimise kulude mõistlikus ulatuses hüvitamist asjaajamiskulu osana (vt ka tagapool punkt 59). Võrdleva hindamisaruande kulu ei hõlma ka muud KAHOS-e alusel hüvitamisele kuuluva täiendava kulu liigid.

42. Kolleegium nõustub halduskohtuga ka selles, et paragrahvina, mis ei näinud ette vaidlusaluste kulude hüvitamist, tuleb vaatamata seadusandja laiale kaalutlusruumile normide sõnastamisel ja süstematiseerimisel käsitleda KAHOS § 17. Seda võib järeldada asjaoludest, et KAHOS §-l 17 on reguleerimisemelt kõige lähem seos vaidlusaluste kulude hüvitamisega ning et 2. jaanuaril 2023 jõustunud KAHOS § 17 muutmise seadusega reguleeris seadusandja võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamise just selles KAHOS-e paragrahvis.

43.Põhikohtuasja asjaoludel taotles kaebaja kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses vastustajalt ja kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse toiminguid teinud Maa-ametilt KAHOS § 17 lõike 2 alusel asjaajamiskulu hüvitise suurendamist maksimaalse seadusega lubatud määran põhjendusega, et on kandnud konkureeriva hindamisaruande tellimise kulu, ning esitas selle kinnituseks kinnisvarabüroo arve. Vastustaja keeldus käskkirjaga asjaajamiskulu suurendamisest, põhjendades seda asjaoluga, et võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamist ei ole seadusega ette nähtud. Kaebaja taotles halduskohtult käskkirja tühistamist muuhulgas osas, milles tema hüvitise suurendamise taotlus jäeti rahuldamata. Halduskohus pidi võtma kaebuse lahendamisel seisukoha, kas haldusorgani keeldumine taotletud kulude hüvitamisest oli õiguspärane, mh veendumata, kas põhiseadus nõuab selliste kulude hüvitamist kinnisasja omanikule. Seega on sätted vaidlustatud osas (vt punkt 40) asjassepuutuvad.

II

44.Järgnevalt tuleb analüüsida, kas põhiseadusest tuleneb riigi kohustus hüvitada isikule kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tellitud võrdleva hindamisaruande kulu, ning hinnata, kas seadusandja on hüvitist ette nägemata jättes seda kohustust rikkunud.

45.Omandi sundvõõrandamine on eriti intensiivne sekkumine isiku omandipõhiõigusesse, mistõttu on juba põhiseaduse tasandil loodud erilised õiguslikud tingimused ja piirangud selle riive mõju tasakaalustamiseks (vt Riigikohtu üldkogu 18. märtsi 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-59-04, punkt 15). PS § 32 lõike 1 teise ja kolmanda lause kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

46.Üldjuhul on õiglaseks hüvitiseks sundvõõrandatava asja harilik väärtus ehk asja kohalik keskmine turuhind, kuid põhiseadusega võib kooskõlas olla ka väiksem hüvitus, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud. Hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega (Riigikohtu üldkogu 18. märtsi 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-59-04, punkt 19).

47.PS § 32 lõike 1 teise lause järgi peab seadusandja sätestama korra, mis tagab õiglase hüvitise suuruse kindlakstegemise. Seadusandja peab selleks kujundama menetluse, mis võimaldab võõrandatava kinnisasja omanikul hüvitise suuruse määramisel tõhusalt kaasa rääkida, oma seisukohti esitada ja huve kaitsta.

48.Kuigi isikule on PS § 32 lõike 1 kolmandast lausest tulenevalt tagatud õigus vaidlustada hüvitus või selle suurus kohtus, ei saa kohtusse pöördumine olla õiglase sundvõõrandamishüvitise saamise eeltingimus, vaid üksnes selle täiendav õiguslik garantii. KAHOS-ega loodud kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse kontekstis tähendab haldusorgani pakutud hüvitisega mittenõustumine ja kohtusse pöördumine ka seda, et isik jääb ilma talle kinnisasja omandamise kokkuleppe saavutamise eest makstavast täiendavast hüvitisest ehk motivatsioonitasust (KAHOS § 15).

49.Kolleegium mõnab, et põhiseadus ei nõua isikule igasuguse haldusmenetluses või muus avalik-õiguslikus menetluses osalemisega kaasneva kulu hüvitamist. Majandus- ja taristuminister on osutanud oma arvamuses õigesti näiteks sellele, et haldusmenetluses osalevale isikule tema taotlusel tehtud ekspertiisi kulu ei hüvitata. Haldusmenetluse seaduse kui haldusmenetluse üldnorme sisaldava seaduse § 39 lõike 6 kohaselt kannab eksperdi või tunnistaja kaasamise kulud isik või haldusorgan, kelle taotlusel tunnistaja või ekspert kaasati. Samasisulisi erinorme võib leida eriseadustest, näiteks maksumenetluse tarbeks sisaldub sama põhimõte MKS § 69 lõikes 3.

50.Samuti ei hüvita riik isikule üldjuhul muid haldusmenetluses (sh vaidemenetluses) õigusabile ja asjatundja kasutamisele tehtud kulutusi, sest nõuannete kasutamine on isiku vaba valik ning tema õigused on ka asjatundja kaasamiseta piisavalt tagatud muude haldusmenetluse garantiidega, nagu haldusmenetluse uurimis põhimõte ja haldusorgani selgitamiskohustus (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 13. jaanuari 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-76-15, punkt 12; 8. juuni 2016. a määrus asjas nr 3-3-1-12-16, punkt 12).

51.Ehkki ka kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on haldusmenetluse eriliik (KAHOS § 1 lõige 7), ei saa eeltoodud üldisi järeldusi kolleegiumi hinnangul põhiseadusega sundvõõrandamise puhuks ette nähtud garantiisid ja KAHOS-es ette nähtud menetluse eripärasid arvestades sellele menetlusele automaatselt laiendada. Vastuse leidmisel küsimusele, kas võrdleva hindamisaruande tellimise kulude hüvitamata jätmine tagab põhiseadusele vastava tõhusa menetluskorra, tuleb vaadelda seadusandja loodud menetlust tervikuna.

52.KAHOS § 26 lõige 7 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.” Halduskohus on õiguskantsleri 10. juuni 2022. a ettepanekule tuginedes leidnud, et see säte välistab kaebaja jaoks ilma võrdleva hindamisaruande tellimiseta vastuväidete esitamise vastustaja tehtud hinnapakumisele. Majandus- ja taristuminister ning Maa-amet leiavad seevastu, et nimetatud säte näeb ette üksnes isiku õiguse võrdleva hindamisaruande tellida, kuid ei välista ka hindamisaruandest mittetulenevate vastuväidete esitamist vastustaja tehtud hinnapakumisele. Ministri ja Maa-ameti kinnitusel tõlgendavad nimetatud normi oma rakenduspraktikas selliselt ka kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlust korraldavad haldusorganid.

53.KAHOS-e eelnõu seletuskirjast (seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu 598 SE juurde, XIII Riigikogu) ei ole võimalik teha ühest järeldust, millise õigusliku tähenduse on seadusandja

soovinud KAHOS § 26 lõikele 7 omistada. KAHOS § 26 lõike 2 kohaselt määrab menetleja kinnisasja omanikule pakkumust tehes muuhulgas tähtaja võimalike vastuväidete esitamiseks. Kuna konkreetse normikontrolli menetluse eesmärk on teenida eelkõige menetlusosaliste huve ja kohus hindab normi põhiseadusele vastavust konkreetse kohtuasja asjaoludest lähtudes (Riigikohtu üldkogu 1. juuli 2015. a otsus asjas nr 3-4-1-2-15, punkt 53), siis on oluline see, kuidas vastustaja kohaldas seda normi konkreetsetes kinnisasja omandamise menetluses.

54. Põhikohtuasja materjalidest ei saa järeldada, et kaebajal polnud võimalik esitada ilma võrdleva hindamisaruande tellimiseta vastuväiteid Maa-ameti tehtud hinnapakkumisele (nt kaebaja kirjad Maa-ametile, põhikohtuasja digitoimiku lk-d 60 ja 69). Samuti ei saa järeldada, et Maa-amet või vastustaja oleks jätnud need väited menetluses arvestamata või poleks oma seisukohti nende väidete osas põhjendanud (nt Maa-ameti vastus kaebajale, põhikohtuasja digitoimiku lk 565). Võimalus esitada vastuväiteid ja saada nende kohta haldusorgani põhjendustega seisukoht, oli kaebajale tagatud nii enne võrdleva hindamisaruande tellimist kui ka pärast võrdleva hindamisaruande tellimist nende väidete osas, mis ei tuginenud võrdlevalle hindamisaruandele. Kaebaja vastuväited ja nende kohta Maa-ameti esitatud selgitused ning vastused kajastuvad ka põhikohtuasjas vaidlustatud käskkirja põhjendustes.

55. Samas tuleb arvestada, et kaebaja leidis juba oma esialgses Maa-ametile esitatud arvamuses talle tehtud hinnapakkumise kohta (põhikohtuasja digitoimiku lk 66), et hinnapakkumise koostamisel pole arvesse võetud võimalust rajada kinnistule vähemalt nelja korteriga ridaelamu, mille tõttu peaks suurenema kinnisasja hüvitamisväärtus. Maa-amet jättis selle väite arvestamata ja asus seisukohale, et puudub alus hinnata kinnisasja esialgselt erinevalt ning kinnisasja tuleb jätkuvalt käsitleda kui üksikelamu ehitusõigusega kinnistut (põhikohtuasja digitoimiku lk 566). Pärast seda esitas kaebaja Maa-ametile KAHOS § 26 lõike 7 kohase võrdleva hindamisaruande, milles nähti võimalust jagada pikas perspektiivis kinnisasi kaheks krundiks ja leiti, et sellest tulenevalt on kinnisasja tegelik hüvitamisväärtus Maa-ameti esialgselt hinnapakkumisest kõrgem. Maa-amet arvestas võrdlevas hindamisaruandes esitatud põhjendusi ja tegi kaebajale korrigeeritud hinnapakkumise, milles kinnisasja omandamise tasu vastas isiku tellitud võrdlevas hindamisaruandes määratud kinnisasja hüvitamisväärtusele.

56. Vaidlusaluses kinnisasja omandamise menetluses esitasid kinnisasja tegeliku või ehitusliku jagamise ja sellest tuleneva hüvitamisväärtuse suurenemise kohta seega oma seisukohad nii kaebaja haldusorgani hinnapakkumisele vastates kui ka kutseline kinnisvara hindaja võrdlevas hindamisaruandes. Haldusorgan võttis kas kutselise hindaja väidete suurema asjatundlikkuse tõttu või muul põhjusel tema seisukohti hinnapakkumise muutmisel arvesse. Kolleegium järeldab eelnevalt, et kuigi kaebajal oli võimalik esitada menetluses hinnapakkumisele vastuväiteid, millele haldusorgan vastas, ei taganud see talle samavõrd tõhusat huvide kaitset, kui võrdleva hindamisaruande tellimine kutseliselt hindajalt.

57. Ei saa nõustuda Maa-ameti seisukohaga, et kinnisasja õiglase väärtuse hüvitamine on isikule igal juhul tagatud juba seetõttu, et KAHOS näeb ette täiendavaid hüvitisi ja kompensatsioonimeetmeid (motivatsioonitasu, hüvitis eluruumi kaotuse eest, kaasnevad kahjud, miinimumtasu väheväärtuslike kinnisasjade korral ja maaga asendamise võimalused), mida kinnisasja omanikule on võimalik pakkuda. Käesolevas asjas oleks kaebajal olnud võimalik saada vastustajaga kokkuleppe sõlmimise korral KAHOS § 15 lõike 1 alusel motivatsioonitasu, mille eesmärk pole aga isikule kinnisasja väärtuse hüvitamine, vaid tema motiveerimine kinnisasja võõrandamiseks kokkulepet sõlmima. Motivatsioonitasu maksmist põhiseadus ei nõua. Lisaks sõltub motivatsioonitasu suurus kinnisasja omandamise eest isikule makstava tasu suurusest (KAHOS § 15 lõige 3).

58. Kokkuvõttes leiab kolleegium, et sõltumata sellest, kas kinnisasja omanik saab esitada hinnapakkumisele vastuväiteid ka ilma võrdleva hindamisaruannet tellimata, on tal ilma eksperdi hinnanguta keeruline või isegi võimatu oma huve selles menetluses tõhusalt kaitsta. Kinnisasja pädev hindamine nõuab eriteadmisi, mille olemasolu ei saa omanikult eeldada. Kuigi seadusandja pole sätestanud sõnaselget võrdleva hindamisaruande esitamise kohustust, kinnitab kaebaja kinnisasja võõrandamise menetlus, et omaniku huvide tõhusaks kaitsmiseks on võrdleva hindamisaruande esitamine faktiliselt mõõdapääsmatu.

59. Hindamisaruande tellimise kulu on arvestatava suurusega. Avalikult kättesaadavatel andmetel algab see mõnesajast eurost (vt nt andmed kinnisvara hindaja kohta, kellelt kaebaja tellis võrdleva hindamisaruande <https://www.kaanon.ee/teenused/hindamine>) ning ületab üldjuhul eelduslikult isikule KAHOS § 17 piirmäärade kohaselt hüvitamisele kuuluva asjaajamiskulu suuruse. Konkreetsetes asjas tasus kaebaja aruande tellimise eest 1050 eurot, käskkirjaga määrati kaebajale hüvitis asjaajamiskulude eest 140 eurot. Selle võrdleva hindamisaruande tellimise kulu jäämine täies ulatuses kinnisasja omaniku kanda võib tähendada sõltuvalt asjaoludest kinnisasja omanikule olulist takistust oma huvide kaitsmisel.

60. Eelnevat arvestades tuleneb PS § 32 lõike 1 teisest lausest avaliku võimu kohustus võrdleva hindamisaruande tellimise kulud kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses omanikule mõistlikus ulatuses hüvitada. Kui seadusandja on kujundanud kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse selliselt, et kinnisasja omaniku huvide kaitseks ja õiglase hüvitise suuruse kindlakstegemiseks on võrdleva hindamisaruande tellimine vajalik ja faktiliselt mõõdapääsmatu, siis peab ta ka ette nägema, et õiglase hüvitise koosseisus tuleb hüvitada võrdleva hindamisaruande tellimise kulu. Vastasel juhul poleks kinnisasja omanikule tagatud piisavalt tõhus

osalemine õiglase hüvitise määramisel. Kulude hüvitamine mõistlikus ulatuses ei tähenda mistahes võrdleva hindamisaruande tellimise kulu hüvitamist, vaid need kulud peavad olema vajalikud ja põhjendatud.

61. Võrdleva hindamisaruande kulude hüvitamine ei ole riigi vältimatu põhiseadusest tulenev kohustus. Selle kohustuse tekkimine sõltub seadusandja kujundatud võõrandamismenetluse iseloomust. Ei ole välistatud, et seadusandja loob kinnisasja omaniku õiguste tõhusaks kaitsmiseks muud piisavad menetluslikud garantiid ja loobub võrdleva hindamisaruande esitamise vajadusest. Samuti rõhutab kolleegium, et käesolevas asjas võetud seisukohtadest ei saa teha järeldusi muude kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses ega muudes avalik-õiguslikes menetlustes kantavate kulude hüvitamise põhiseaduslike nõuete ja piiride kohta.

III

62. Kolleegium tunnistab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punktile 5 tuginedes, et KAHOS § 17 oli enne 2. jaanuari 2023 kehtinud redaktsioonis põhiseadusvastane osas, milles see ei näinud ette kinnisasja võrdleva hindamisaruande tellimisega kaasnevate kulude hüvitamist.

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve, Hannes Kiris, Ants Kull, Heiki Loot, Nele Parrest