

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest

Triinu Rennu¹

Maa-ameti peadirektori asetäitja kinnisvara ja katastri valdkonnas

1. Sissejuhatus

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus² (KAHOS) jõustus 01.07.2018 ja see asendab seni kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadust³ (KASVS). Riik ja kohaliku omavalitsuse üksused vajavad kindlates asukohtades maad eri eesmärgil, näiteks teede ehitus, riigikaitse või energia tootmine. KAHOS-t kohaldatakse kõikidele kinnisasja avalikes huvides omandamise juhtudele, välja arvatud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamine riigi poolt.

KAHOS-e kontseptsioonist lähtuvalt on sundvõõrandamine kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse osa. See tähendab, et kinnisasja avalikes huvides omandamine on üldmõiste, mille alammõisted on *kinnisasja omandamine omaniku nõusolekul* ja *sundvõõrandamine*. Viimane on üks võimalus kinnisasja avalikes huvides omandamiseks olukorras, kus kinnisasja võõrandamiseks puudub omaniku nõusolek. Seetõttu muudeti ka seaduse pealkirja, et seaduse sisu ja pealkiri oleksid omavahel kooskõlas. Kinnisasja avalikes huvides omandamine on lubatud vaid olukorras, kui avalik hüve on maaomaniku kahjust kaalukam. Seejuures on riigil kohustus maksta maaomanikule õiglast ja kohest hüvitist.

2. Milliseid kitsaskohti uue seadusega soovitakse lahendada?

2.1. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus järgib varasemat põhimõtet, et enne sundvõõrandamist selgitatakse välja võimalused omandada kinnisasi kokkuleppel. Üks oluline eesmärk on **õiguselguse loomine** just kokkuleppelise omandamise läbiviimisel. Nimelt oli KASVS-i rakendamisel levinud praktika, mille kohaselt oli vabatahtliku kokkuleppe saavutamine riigi ja kinnisasja omaniku vahel tsiviilõiguslik suhe, mis ei allunud haldusmenetluse reeglitele. Sellist praktikat toetas vajadus jõuda kinnisasja omanikuga maa omandamiseks võimalikult kiiresti kokkuleppele. KASVS-i regulatsiooni kohaselt tuli riigil või kohaliku omavalitsuse üksusel selgitada enne sundvõõrandamise menetluse alustamist välja kinnisasja omaniku nõusolek kinnisasi võõrandada. Kinnisasja sundvõõrandamise menetlust alustati alles siis, kui kinnisasja omanikuga kokkulepet ei saavutatud. Seejuures reguleeris KASVS-is kinnisasja omanikuga kokkuleppe saavutamist enne sundvõõrandamise menetluse alustamist ainult ühe paragrahvi üks lõige (KASVS-i § 3 lg 3¹). Kuna enamasti jõuti kinnisasja omanikuga kokkuleppele, oli sundvõõrandamist ehk kogu ülejäänud KASVS-i vaja rakendada vaid üksikutel juhtudel.

Samas ei ole haldusorgani puhul tsiviilõiguslikul põhimõttel kokkulepete tegemine kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega. Kinnisasja avalikes huvides omandamise poolteks on riik (või kohaliku omavalitsuse üksus) ja eraomanik ning seadus reguleerib seda, kuidas ja mil moel tohib kinnisasja omandamiseks teostada riigivõimu. Seega on tegemist avalik-õigusliku suhtega, mis peab järgima haldusmenetluse reegleid. KAHOS-e kohaselt toimubki omandamise

¹ Artikli autor on üks eelnõu autoreid. Vt ka <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/>.

² RT I, 29.06.2018, 1.

³ RT I, 25.01.2017, 8.

kokkuleppemenetlus haldusmenetluse reeglite järgi ning seetõttu on regulatsiooni oluliselt täiendatud osas, mis puudutab eelnevat vabatahtlikku kokkuleppemenetlust kinnisasja omanikuga. Pärast kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse algatamist ja pärast isiku ärakuulamise õiguse realiseerimist selgub, kas menetlus jätkub sundvõõrandamisega või eraõiguslike tehingute sõlmimisega. Seetõttu on kogu menetlus käsitletav ühtsena ja ühes menetlusetapis läbi viidud toiminguid hilisemas etapis uuesti ei korrata. Oluline erinevus KASVS-iga on ka see, et kokkuleppemenetluselt sundvõõrandamisele üleminek toimub nüüd võimalikult ökonoomselt.

2.2. Kinnisasja avalikes huvides omandamine peab olema **eesmärgipärane ja toimuma võimalikult tõhusalt**. KAHOS-e kohaselt on vähendatud ebavajalike ja bürokraatlike menetlustoimingute mahtu ning otsuste tegemise õigust on delegeeritud allapoole. KAHOS-e kontseptsioonist lähtuvalt on sundvõõrandamine kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse osa ning kui kinnisasja omanikuga vabatahtlikku kokkulepet ei sõlmita, otsustatakse menetluses väljaselgitatud asjaoludele tuginedes sundvõõrandamine.

KASVS-i kohaselt tuli läbida bürokraatlik taotlusvoor ja viia korduvalt läbi samasisulisi tegevusi. KASVS nägi ette, et riigiasutus ja kohaliku omavalitsuse üksus pidid kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitama valdkonna eest vastutavale ministrile, kes omakorda esitas taotluse Vabariigi Valitsusele. Suure riikliku huviga objekti asukoht otsustatakse riigi eriplaneeringu kehtestamisega Vabariigi Valitsuse tasandil. Kui Vabariigi Valitsus on juba otsustanud suure ruumilise mõjuga ehitise asukohta, on kinnisasjade omandamine selleks hädavajalik. Seetõttu ei ole põhjendatud ega otstarbekas otsustada kinnisasja sundvõõrandamist uuesti Vabariigi Valitsuse tasandil, kuna põhimõttelise nõusoleku kinnisasjade omandamiseks on Vabariigi Valitsus andnud riigi eriplaneeringu kehtestamisega.

KAHOS-ega on kinnisasja omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise otsuse tegemine toodud ministri tasandile ja mitmete otsuste tegemise pädevus on antud menetluse läbiviijale. Otsuse tegemise pädevus on jaotatud lähtuvalt omandatava kinnisasja väärtusest, mis seotakse Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta 50-kordse keskmise brutokuupalgaga, 03.09.2018 seisuga on see 62 950 eurot. Kui kinnisasja väärtus on võrdne või jääb alla 50-kordse keskmise brutokuupalga ja kui kokkulepe saavutatakse kiirmenetluse käigus, on omandamise otsuse tegemise pädevus menetluse läbiviijal. 50-kordsest keskmisest brutokuupalgast kõrgema väärtusega kinnisasjade omandamise ning vahetamise ja sundvõõrandamise otsuse tegemine riigi huvi korral on valdkonna eest vastutava ministri pädevuses.

Kui kinnisasja omanikuga on saavutatud kokkulepe, saab menetluse läbiviija ise teha ka otsused ning see omakorda kiirendab menetluste läbiviimist ja väldib liigset bürokraatiat. Kõige rohkem maid omandatakse riigile seoses taristuprojektidega ning suurem osa kokkuleppeid tehakse väikese pindalaga maatükkide kohta, mille väärtus jääb alla 50-kordse brutokuupalga. Seega jääbki suurem omandamiste otsustamise koormus riigi huvi korral menetluse läbiviijale. Kõrgema väärtusega kinnisasjade omandamise otsustamine on oluliselt vastusrikkam, seetõttu jäävad sellised otsused valdkonna eest vastutavale ministrile, samuti kinnisasjade vahetamise otsustamine.

Kohaliku huvi korral on kõikide otsuste tegemine kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Seaduses ei nimetata, milline kohaliku omavalitsuse üksuse organ otsuse vastu võtab, kuna kohaliku elu küsimuste lahendamisel on kohaliku omavalitsuse üksused iseseisvad ja seadusega nende otsustusõigust ei piirata. Kui kohaliku omavalitsuse üksus vajab maad näiteks kohaliku tee ehitamiseks, peab ta ise ka kinnisasja omanikuga läbirääkimisi ja puudub vajadus, et riik otsuste tegemisse sekkuks. Kui kinnisasja omanikuga kokkulepet ei saavutatud, oli KASVS-i alusel sundvõõrandamise protseduur liiga aeglane ja kohmakas, see aga omakorda tekitas liigseid kulusi riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele ja ebameeldivusi kinnisasja omanikule. Kinnisasja omaniku õigused ei ole sellest rohkem kaitstud, kui otsus tehakse kõrgemal tasandil ja pikema aja jooksul. Pikk omandamise menetlus ei teeni ei kinnisasja omaniku ega riigi huve.

2.3. KAHOS võimaldab pakkuda kinnisasja omanikule **erinevaid alternatiive**, näiteks kiirmenetlust, maa väljaostmist koos täiendava motivatsioonitasuga, kinnisasjade vahetamist ja ümberkruntimist. KASVS-i miinuseks oli alternatiivsete võimaluste puudumine või nende liiga aeganõudev teostamine. Praktikas on harvad juhused, kui kokkuleppe saavutamiseks on kasutatud maade vahetamise võimalust. Samuti ei ole seni kasutatud ümberkruntimist. Kui on võimalik, siis antakse kinnisasja omanikule omandist loobumise asemel võimalus oma omand säilitada, muutub ainult omandi eseme asukoht.

2.4. Kõik **kohtuvaidlused toimuvad edaspidi vaid halduskohtus**. Muudatuste positiivse tulemusena ei peeta omandamise menetlusega seotud vaidlusi enam kahes kohtus: halduskohtus ja maakohus, vaid ainult halduskohtus. Tasu ja lisahüvitised vaidlustatakse kinnisasja omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise otsuse vaidlustamisega. Kui KASVS-i kohaselt oli tasu suuruse üle vaidlemiseks kindlasti vaja enne vaidlustada kohtutäituri akt, siis nüüd on hindamisaktis väärtuse hindamist võimalik vaidlustada koos haldusakti vaidlustamisega. Vaidluste lahendamine ainult halduskohtus hoiab kokku kulusid ja vähendab menetluse lõpptulemuseni jõudmisele kuluvat aega.

2.5. Oluline on **tagada isikute võrdne kohtlemine ja õiglane tasu**. Eesmärk on töötada välja ühtsed põhimõtted kinnisasja väärtuse hindamiseks. Seni ei olnud seaduses kehtestatud ühtseid reegleid ning menetlust läbi viivale haldusorganile olid jäetud hindamismetoodika valikul võrdlemisi vabad käed. Seetõttu kujunes haldusorganitel välja erinev halduspraktika. Eelnõu kooskõlastusringil juhiti tähelepanu sellele, et kinnisasja kompensatsioonimeetmete ja täiendavate hüvitiste määramine on ebaselge.

Lisaks on menetlusökonoomiat silmas pidades oluline, et sundvõõrandamisele eelnevas kokkuleppemenetluse faasis ja hilisemas sundvõõrandamise faasis rakendataks kinnisasja väärtuse väljaselgitamisele ja täiendavate hüvitiste määramisele ühtseid põhimõtteid. Hindamine tuleb läbi viia ühekordse tegevusena või vaidluste korral alternatiivsete arvamuste koostamiseks, et vältida kulusi eraldi hindamistoimingule mitmes menetluse etapis. Seega on oluline ühtlustada hindamise põhimõtteid kogu omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise menetluse jooksul. Kui täiendavaid hüvitisi ei ole seaduses reguleeritud, jääb menetlusosalistele võimalus täiendava lisahüvitise väljakauplemiseks ning see süvendab isikute ebavõrdset kohtlemist. Hüvitiste kehtestamine kindlas suures tagab menetlusreeglite selguse ja võrdse kohtlemise. Riigi tasandil on oluline luua maa omandamise menetlusele ühtsed alused, sest

avalik võim peab kohtlema kõiki maaomanikke ühetaoliselt, sõltumata selle avaliku huvi eesmärgist, milleks maa omandatakse.

3. Kinnisasja omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise menetlus

3.1. Kinnisasja omandamise menetluse algatamine

Kinnisasja omanikku teavitatakse omandamise menetlusest, millega täidetakse haldusmenetluse seadusest tulenevat puudutatud isiku kaasamise kohustust. Kinnisasja omanik on isik, kelle õigusi omandamise menetlus kõige suuremal määral riivab. Menetluse kaasatakse ka need piiratud asjaõiguste omajad, kelle õigusi või kohustusi kinnisasja omandamise menetlus puudutab. Samuti kaasatakse rentnik ja üürnik.

KAHOS ei sätesta konkreetset ajavahemikku, millal omandamise menetlusest tuleb teatada, vaid seda tehakse mõistliku aja jooksul. Teates esitatavad andmed peavad olema piisavad, et isikule oleks arusaadav, mida kinnisasja omandamine, sealhulgas sundvõõrandamine, talle kaasa toob. Teade peab andma kohast teavet ja viitama juurdepääsule menetlusega seotud dokumentidele, et isik saaks soovi korral realiseerida oma ärakuulamisõigust ehk esitada oma arvamust. Isikut, keda ei õnnestu kätte saada või kelle kohta puuduvad andmed, teavitatakse üleriigilise levikuga ajalehes ja Ametlikes Teadaannetes.

Lisaks tuleb märkida, et kinnisasja omanikku teavitatakse tema kinnisasja omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise võimalusest juba planeerimismenetluse või projekteerimistingimuste andmise menetluse käigus. Kui planeeringu algatamisel on teada või planeeringu koostamise käigus selgub, et planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa omandamise vajaduse, teatatakse planeeringu algatamisest kinnisasja omanikule planeerimisseaduses⁴ ettenähtud tähtaja jooksul. Samuti kui projekteerimistingimuste andmise käigus selgub, et projekteerimistingimuste kehtestamine võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa omandamise, teavitab pädev asutus kinnisasja omanikku ehitusseadustikus⁵ ettenähtud tähtaja jooksul. Kuna suurem osa maa omandamise juhtumitest on seotud avalikult kasutatava tee ja avaliku raudtee ehitamisega, millele eelneb planeerimis- või projekteerimismenetlus, ei peaks olema omandamise kavatsuse kohta teate saamine isiku jaoks esimene kord, kui ta saab teada, et tema kinnisasi võidakse avalikes huvides omandada.

3.2. Kinnisasja kasutamise piirangud ja märkus kinnistusraamatus

Kinnisasja omanikule ei hüvitata pärast omandamise menetluse teate kättetoimetamist võetud kohustusi ja sellest saamata jäänud tulu ning tehtud parendusi. Kinnisasja omandamise korral hüvitatakse rendilepingu alusel maad kasutavale isikule saamata jääv tulu. Eesmärk on tagada, et kinnisasjale ei vormistataks fiktiivseid lepinguid spekulatiivsel eesmärgil, mis võimaldaks kinnisasja omandajalt nõuda põhjendamata hüvitist. Samuti ei ole otstarbekas lubada teha kinnisasjal ulatuslikke parendusi pärast seda, kui kinnisasja omandamise menetlus on juba algatatud. Kinnisasja omandamise eesmärgi tõttu võivad sellised parendused olla põhjendamatud. Näiteks kui uue infrastruktuuriobjekti rajamisega projekteeritakse ümber kuivendussüsteemid ja juurdepääsuteed, ei ole kinnisasja omanikul mõistlik vahetult enne projekti realiseerimist teha kulutusi kuivendussüsteemi rajamiseks.

⁴ [RT I, 29.06.2018, 38.](#)

⁵ [RT I, 29.06.2018, 10.](#)

Vajaduse korral tehakse omandamise kavatsus nähtavaks kinnistusraamatus. Märkus annab teavet pooleli olevast kinnisasja omandamise menetlusest ja võimaldab menetluse jätkamist ka kinnisasja omaniku vahetumise korral. Samuti tagab märkus selle, et kinnisasja võimalikud tulevased piiratud asjaõiguste seadjad oleksid pooleli olevast kinnisasja omandamise menetlusest teavitatud. Menetluse läbiviijal on kaalutusõigus, kas ta peab vajalikuks kinnistusraamatusse märkus kanda. Kui menetlus on võimalik läbi viia lühikese aja jooksul, näiteks kiirmenetlusena, ei pruugi menetluse läbiviija pidada vajalikuks märkust kinnistusraamatusse kanda. Märkus ei keela omanikul kinnisasja müüa, seega ei ole isiku lepinguvabadust piiratud, kuid sellega tehakse kolmandatele isikutele nähtavaks kinnisasja suhtes toimuv omandamise menetlus.

3.3. Läbirääkimiste pidamine

Menetluse läbiviija alustab läbirääkimisi kinnisasja omandamiseks. Lisaks kinnisasja omandamisele tasu ja hüvitise eest sätestatakse täiendavad võimalused – pakkuda kinnisasja omanikule kiirmenetluse läbiviimist, kinnisasja vahetamist või maakorralduse ehk kinnisasja piiride muutmise menetlust. Menetluse läbiviija teeb pakkumise konkreetsest olukorrast lähtuvalt ja võib valida mitme võimaluse vahel. Alternatiivide pakkumine ei ole menetluse läbiviijale kohustuslik, kuid olenevalt konkreetsest olukorrast ja võimalustest on alternatiive võimalik pakkuda. Näiteks kui äralõige kinnisasjast on väga väike, on eesmärgipärane ja otstarbekas pakkuda kiirmenetlust. Sellisel juhul ei pakuta näiteks kinnisasjade vahetamist. Kinnisasja omanikul on õigus nõuda kinnisasja omandamist tervikuna, kui see ei ole pärast osa eraldamist iseseisvalt kasutatav. Samuti on omanikul õigus nõuda ainult kinnisasja osa omandamist, kui eesmärk on täidetav ilma tervikuna omandamata. Selleks et vähendada maaomaniku koormust, on menetluse läbiviijal õigus teha kinnisasja omaniku eest kinnisasja jagamisega seotud toiminguid.

3.4. Kiirmenetlus

Väga väikeste äralõigete korral tehakse pakkumine kiirmenetluseks ning selle käigus kinnisasja hindamist läbi ei viida. Sellisel juhul on tasu fikseeritud ja seotud 0,3-kordse keskmise brutokuupalgaga, millele lisandub motivatsioonitasu alampiir ehk 0,8-kordne keskmine brutokuupalk. Seega on 03.09.2018 seisuga kiirmenetluse tasu koos hüvitisega kokku 1385 eurot. Esiteks säästab see menetlusele kuluvat aega ning riigi jaoks ka hindamiskulusid. Teiseks on ka kinnisasja omanikul võimalik saada kinnisasja tegelikust turuväärtusest mõnevõrra kõrgem hüvitis.

Senine menetluspraktika on näidanud, et väga väikese maksumusega maatüki omandamisele tegeliku väärtuse eest kulub põhjendamatult palju aega ja menetluse läbiviijale tekivad sellega kulud, mis ületavad kinnisasja enda väärtust. Mõnekümne euro suurune hüvitis ei motiveeri maaomanikku läbirääkimisi pidama. KAHOS-e regulatsiooni tegemisel võeti arvesse Siseministeriumi senist praktikat idapiiri väljaehitamisel, selle kohaselt pakutakse maaomanikule kokkuleppe saavutamiseks 1000 eurot. Kiirmenetluses ei maksta täiendavat hüvitist menetlusega soetud asjaajamise eest, kuna selles menetluses pakutav fikseeritud hind on juba nii arvestatud, et see kataks ka menetluskulud. Konkreetse summa kiire väljamaksmine aitab menetluskulusid kokku hoida ning on ka maaomanikule majanduslikult soodsam.

3.5. Omandamine

Kinnisasja omanikule pakutakse tasu, mis koosneb kinnisasja väärtusest ning hüvitisest otseselt kaasneva varalise kahju ja saamata jääva tulu eest. Tasu väljaselgitamiseks tehakse enne hindamistoiming, mis tugineb hüvitusväärtuse määramisele. Üks oluline muudatus võrreldes KASVS-iga on see, et kinnisasja väärtuse määramise korraldab menetluse läbiviija. Kinnisasja hindamist viib ka edaspidi üldjuhul läbi kutseline kinnisvarahindaja, kes kaasab vajaduse korral teisi eksperte. Hindamistoimingu võib teha ka menetluse läbiviija või Maa-amet.

KASVS-i kohaselt pidi sundvõõrandamise otsus kajastama kinnisasja harilikku väärtust ehk kohalikku keskmist turuhinda. KAHOS-ega hindamis põhimõte muutus ning rakendatakse **kahjude hüvitamise põhimõtet**. See tähendab, et kahju kannatav isik tuleb asetada olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui omandamist ei oleks toimunud. Metsaga kinnisasja hindamisel kasutatakse arvutuslikku hindamismetoodikat, mis arvestab kasvava metsa tagavara ja Riigimetsa Majandamise Keskuse kolme eelneva aasta keskmiste sortimentide müügihindadega.

Kuna hindamise läbiviimisel analüüsitakse ka kaasnevaid kahjusid, lahendatakse menetlusosalise võimalikud vastuväited ja ettepanekud läbirääkimiste käigus isikute kaasamise, ärakuulamise ja selgitamise teel. Menetluse käik peab olema läbipaistev ja jälgitav ning menetluses tehtavad otsused põhjendatud. Kui kinnisasja omanik on nõus jätkama kokkuleppemenetlust, kuid ei nõustu hindamise tulemusega, võib ta teha võrdlevale hindamisaruandele tuginedes oma ettepaneku. Kuna kinnisvaraturg muutub pidevalt, on KAHOS-es fikseeritud hindamise läbiviimise kuupäev, milleks on esimese hindamistoimingu tegemise kuupäev. See tagab vajaduse korral hindamisaruannete võrreldavuse. Praktikas on sagedased juhtumid, et eri hindajad saavad sama hindamisobjekti kohta erinevaid hindamistulemusi. Sellisel juhul tuleb menetluse läbiviijal koos hindajatega hindamistulemusi analüüsida ja selgitada välja hindamistulemuste erinevuse põhjus. Kui tuvastatakse vead hindamiskäigus, tuleb hindajal hinnangut korrigeerida. On ka võimalik leppida kokku hindajate ühise hinnangu vormistamises.

Tasule lisanduvad täiendavad hüvitisid. Kui saavutatakse kokkulepe kinnisasja riigile omandamiseks, lisandub motivatsioonitasu 20% tasust, kuid kõige vähem 0,8-kordne keskmine brutokuupalk ehk 03.09.2018 seisuga 1007 eurot ja kõige rohkem 50-kordne keskmine brutokuupalk ehk 03.09.2018 seisuga 62 950 eurot. Motivatsioonitasu määramisel protsentuaalselt vara väärtusest on tulemuseks erineva suurusega täiendav hüvitis. Motivatsioonitasu ei saa käsitada valurahana, kuna võrdse kohtlemise korral peaks kõigil tehingutel olema sama suurusega valuraha. Praktikas on kõige raskemad ja kõige suurema riivega juhtumid, kui avalikes huvides tuleb omandada elamiseks kasutatav hoone või eluruum. Sellisel juhul nähakse ette täiendav hüvitis eluaseme kaotuse eest sellega kaasneva emotsionaalse kahju korvamiseks, see on 10% tasust. Samuti nähakse menetlusosalisele ette hüvitis asjaajamise eest – ligikaudu 120 eurot.

3.6. Kinnisasjade vahetamine

Kinnisasjade vahetamisel lähtutakse põhimõttest, et vahetatavad kinnisasjad peavad olema oma kasutusotstarbelt sarnased ning nad peavad asuma sarnases turupiirkonnas. Seega piiratakse võimalust vahetada omavahel väga erineva sihtotstarbe ja erineva arenduspotentsiaaliga kinnisasju. Oluline on rõhutada, et vahetamise puhul lähtutakse kinnisaja turuväärtusest või

metsaga kinnisasja väärtuse määramise meetodikast ning et mõlemat kinnisasja tuleb hinnata ühesuguse meetodika alusel. Kinnisasja avalikes huvides omandamine on eriolukord tavapärase riigivara valitsemise suhtes, sest riik vajab maad üldistes huvides. Seetõttu lubatakse KAHOS-es teise kinnisasjaga riigivara vahetamise teel kalduda kõrvale üldnormina kehtestatud 10%-lisest vahetatavate asjade väärtuste vahe piirangust ning piiritletakse, et väärtuste vahe võib olla kuni 30%. Kui hüvitamiskohustus tekib avalikes huvides maa omandajal, ei ole väärtuste vahe piirangut. Väärtuste vahe hüvitatakse rahas. Vahetamise korral motivatsioonitasu ei maksta, kuna vahetamise käigus antakse vastu teine samaväärne kinnisasi ja omaniku olukord ei halvene. Küll aga makstakse ka sellel juhul hüvitist asjaajamise eest.

3.7. Maakorraldus

Lisaks vabatahtlikule omandamise ja vahetamise tehingutele sätestatakse KAHOS-es kinnisasja omandamise läbirääkimiste käigus ühe kompensatsioonimeetmena ka maakorralduse võimalus. Maakorralduse käigus muudetakse kinnisasjade piire omanike kokkuleppel. Kuna ümberkruntimine võimaldab lahendada ka maakasutuse probleeme just uute joonobjektide (maanteed, raudteede) puhul ning aitab vältida maakasutuse killustumist, ribasust ja kiildumist, võib see ühe võimalusena aidata maaomanikega mõistlikke kokkuleppeid saavutada ja vältida sundvõõrandamist. Maakorraldus viiakse läbi maakorraldusseaduse alusel ja kui maakorraldusega kaasneb maa väärtuste vahe, hüvitatakse see osaliste vahel. Kuna maakorralduse tagajärjel korrastatakse maakasutust ja omandi väärtus ei muutu, ei maksta sellel juhul KAHOS-e järgi täiendavaid hüvitisi.

Maakorraldusseaduse muudatustega, mis jõustusid 01.07.2018, eristatakse kinnisasjaõiguste tehingulist käsutamist (sealhulgas kinnisomandi üleandmist) ja maakorraldust. Seaduses sätestatakse selgelt, et maakorraldustoimingu käigus ei toimu kinnisasjaõiguste käsutamist asjaõigusseaduse⁶ (AÕS) tähenduses ja seetõttu ei kohaldu maakorraldustoimingutele AÕS-i §-s 64¹ sätestatu. Maakorraldustoiming on kas omanike taotluse alusel ja kokkuleppel või haldusorgani algatusel läbiviidav haldustoiming, kuid tegemist ei ole kinnisomandi üleandmisega ehk tehinguga, milleks AÕS-i § 64¹ kohaselt on vajalik notariaalselt tõestatud kokkulepe (asjaõigusleping) ja sellekohase kande tegemine kinnistusraamatusse.

Sellega muudetakse senist tõlgendust, et katastriüksuste piiride muutmine või kinnisasja osade vahetamine toob kaasa kinnisasja omandi üleandmise, mistõttu tuleks iga kord sõlmida ka notariaalsed käsutustehingud. Selline käsitlus erineb maakorralduse ja ümberkruntimise algsest ideest⁷ ning ka teiste riikide maakorralduse praktikast⁸. Maakorralduse idee on vältida liigseid, ebaotstarbekaid ja kulukaid toiminguid, mis muu hulgas võivad juhul, kui kogu protsessi mingil põhjusel lõpule ei viida, tekitada õiguskäibesse maaüksusi, mis ei vasta maakorralduse nõuetele. Seega tuleb vältida igasuguste osakruntide tekitamist ning selle asemel moodustada kohe lõppeesmärgist lähtuvad maaüksused. Kuna kinnisasja piirid maakorraldustoimingu läbiviimisel muutuvad, omistab maakataster katastriüksusele uue katastritunnuse. Maakorraldustoimingu ja kinnisasja käsutamise eristamisel on esmatähtis hinnata, kas

⁶ RT I, 29.06.2018, 6.

⁷ Maakorraldusseadus, RT 1937, 30, 290. Paragrahvid 17 ja 80-81. <https://dea.digar.ee/article/AKriigiteataja/1937/04/16/3>.

⁸ Nii Saksamaal kui ka Soomes on maakorraldus katastritoiming. Saksamaal reguleerib maakorraldust *Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)*, mille kohaselt ei ole maakorraldustoimingu läbiviimiseks nõutud notari kaasamist ega tema tõestatud kokkuleppeid.

kinnisasja olemus jääb samaks. Maakorralduse eesmärk on luua võimalused kinnisasja otstarbekamaks kasutamiseks ja majandamiseks. Seega ei ole maakorraldustoimingute eesmärk omandi üleandmine, vaid omandi eseme ehk maatükkide korrastamine maaomaniku vajadustest lähtuvalt.

3.8. Sundvõõrandamine

Läbirääkimiste käigus selgitatakse välja kinnisasja omaniku soov, menetluse läbiviija esitab pakkumise ning määrab nõusoleku andmiseks tähtaja. Kui kinnisasja omanikuga kokkulepet ei saavutata, on menetluse läbiviijal õigus esitada kinnistusraamatu pidajale avaldus keelumärke kandmiseks kinnisasja kinnistusregistriosa kolmandasse jakku, mis keelab kinnisasja võõrandamise ja koormamise. Keelumärke aitab välistada pahatahtliku omandamisega menetluse venitamist. Kui tähtaja jooksul kokkulepet ei saavutata, teeb valdkonna eest vastutav minister sundvõõrandamise otsuse. Lähtutakse eelnevas menetluses välja selgitatud tasust, kuid täiendavat motivatsioonitasu ei maksta. Kinnisasja omanikule makstakse tasu välja ja kui tema kontonumber ei ole teada, deponeeritakse tasu Rahandusministeeriumi kontol. Kinnisasja valdus võetakse üle pärast tasu väljamaksmist. Kui valdust vabatahtlikult üle ei anta, nõuab selle välja kohtutäitur. Kõige viimasena tehakse omaniku muudatuse kanne kinnistusraamatusse.

4. Sundvaldus

KAHOS sätestab üldpõhimõtte, et isiku omandiõiguse riive peab olema proportsioonis avalikust huvist tingitud vajadusega. Seetõttu ei ole kinnisasja omandamine lubatud, kui omandamise eesmärk on saavutatav sundvalduse seadmisega. Nii näiteks on avalikes huvides küll tehnovõrgu või -rajatise ehitamine, kuid selle aluse maa omandamine ei ole üldjuhul põhjendatud, kuna maad saab senisel otstarbel kasutada ka pärast tehnovõrgu või -rajatise paigaldamist.

Oma sisult vastab haldusorgani otsusega seatav avalik-õiguslik kitsendus – sundvaldus – eraõiguslikule servituudile ehk isiklikule kasutusõigusele. Seadusega muudeti kuni 30.06.2018 kehtinud sundvalduse kontseptsiooni, mille kohaselt oli võimalik seada kahte tüüpi sundvaldust: 1) n-õ tavaline sundvaldus, mille puhul kantakse kinnistusraamatusse piiratud asjaõigus, ja 2) n-õ tehnovõrgu sundvaldus, mis kehtib ilma kinnistusraamatusse kandmata vahetult haldusakti alusel. KAHOS-e kohaselt jääb kehtima vaid selline sundvaldus, mis seatakse üksnes haldusakti alusel. Sundvalduse puhul ei ole tegemist kinnistusraamatusse kantava piiratud asjaõigusega, vaid haldusaktiga seatava avalik-õigusliku (seadusjärgse) kitsendusega, mis kehtib kinnistusraamatusse kandmata.

Kuni 30.06.2018 kehtinud normide kohaselt võis sundvalduse seada alles pärast seda, kui kinnisasja omanikuga ei saavutatud kokkulepet kinnisasja koormamiseks piiratud asjaõigusega. Kuna sundvaldus seatakse üksnes avalikes huvides tehnovõrkude või -rajatiste talumiseks, erateede avalikuks kasutamiseks, keskkonnaseirejaama püstitamiseks või muul sellel eesmärgil, võib uue regulatsiooni kohaselt sundvalduse seada nii maaomanikuga kokkuleppel kui ka temaga kokkulepet saavutamata. Sundvalduse seadmisele ei pea eelnema läbirääkimisi piiratud asjaõiguse seadmiseks. Sundvalduse seadmise võimaluse loomine ei välista küll avalikes huvides piiratud asjaõiguse seadmist kokkuleppel kinnisasja omanikuga, kuid see on riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele oluliselt koormavam.

Sundvalduse seadja on üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksus, kuna ka ehitus- ja planeerimistegevuse koordineerimine on tema pädevuses. Sundvalduse otsuses peab olema välja toodud isik, kelle kasuks sundvaldus seatakse, ja millisel viisil on ta õigustatud kinnisasja kasutama. Sundvalduse seadmisel makstakse kinnisasja omanikule tasu ja selle võib määrata ka kokkuleppel. Kui sundvaldus seatakse võrguettevõtja kasuks, on tasu maksmise ja kahju hüvitamise kohtustus võrguettevõtjal. Sundvalduse asukoht ja ulatus tehakse nähtavaks maakatastri avalikus kitsenduste kaardirakenduses.

Kuna sundvaldus puudutab konkreetset kinnisasja, kehtib see kinnisasja igakordse omaniku suhtes ja jääb seega kehtima ka pärast kinnisasja võõrandamist, sealhulgas pärast võõrandamist täitemenetluses toimuva sundenampakkumise käigus, mille tagajärjel võib tavaline piiratud asjaõigus kustuda. Kui tehnovõrk või -rajatis või mingi muu rajatis on paigaldatud kinnisasjale sundvalduse alusel, ei ole see kinnisasja oluline osa, kuna paikneb võõral maal sundvalduse alusel (tsiviilseadustiku üldosa seadus § 54 lõige 2). Kui aga tehnovõrgu või -rajatise omanik vahetub, ei muutu sellest maaomaniku kohustus kitsendust taluda. Kohustus kitsendust taluda kehtib seni, kuni võetakse vastu otsus selle lõpetamise kohta.

5. Kokkuvõte

Avalikes huvides kavandatavate ehitiste rajamise eelduseks on kinnisasja või selle osa omandiküsimuse lahendamine. Selleks et saavutada kokkulepe riigi ja maaomaniku vahel, pakutakse erinevaid võimalusi, mis on ka teistes riikides kasutusel ja aidanud kokkulepete sõlmimisele kaasa. Kuna kõik maaomanikud ei soovi maaomandist loobuda rahalise hüvitise eest, pakutakse alternatiivseid võimalusi maakorralduse, ümberkruntimise ja maade vahetamise näol. Senine praktika maa omandamise läbiviimisel on olnud ebaühtlane, kuid ühesed ja selged reeglid aitavad kaasa sellele, et maaomanikke koheldakse eri menetlustes ühtemoodi. KAHOS pakub maaomanikule rohkem võimalusi, ühtlustab kinnisasja väärtuse määramise põhimõtteid ning vähendab riigi bürokraatiat toimingute läbiviimisel.