

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Mats Volberg

**KINNISASJA AVALIKES HUVIDES OMANDAMISE SEADUSE
§ 4 LÕIKE 1 PUNKTI 10 RAKENDAMINE: PROBLEEMID JA LAHENDUSED**

Magistritöö

Juhendaja
Alexander Lott, PhD

Tallinn
2023

Sisukord	
SISSEJUHATUS	4
I Avalikes huvides omandamine ja tühjenevad kortermajad	8
1.1 Tühjenevad kortermajad	8
1.2 Omandipõhiõigus	10
1.3 Avalikes huvides omandamise seadused	15
1.4 KAHOS menetluse rakendamine	17
1.4.1 Kas iga omandamine peab toimuma KAHOS sätete alusel	18
1.4.2 Iga korter pole korteriomand	20
1.4.3 Omandaja vastutus korteriga seotud võlgade eest	21
II KAHOS menetluse ettevalmistamine	25
2.1 Millal esineb alus omandamiseks	25
2.1.1 Elamumajanduse ümberkorraldamine	25
2.1.2 Kasutusest välja langenud	28
2.1.3 Kasutusest välja langenud korterite määr	36
2.1.4 Rekonstrueerimise mõttekus	38
2.2 Menetlusosalised ja teavitamine	40
2.3 Menetluse läbiviija	44
III KAHOS menetluse läbiviimine	47
3.1 Hindamine	47
3.1.1 Hindamise tähtaeg	47
3.1.2 Hindaja minimaalse taseme nõue	49
3.1.3 Hindamise hõlbustamine „masshindamise“ olukorras	50
3.2 Kiirmenetlus ja üleminek kokkuleppemenetlusse	52
3.3 Tasud	55
3.3.1 Tasu kinnisasja eest	57
3.3.2 Motivatsioonitasu	58
3.3.3 Täiendav tasu elukoha kaotuse eest	61
3.3.4 Kiirmenetluse tasu	62
3.3.5 Muud tasud	65
3.4 Vahetustehingud	66
3.5 Tähtajad	68
KOKKUVÕTE	71
ABSTRACT. APPLICATION OF § 4 SUBSECTION 1 CLAUSE 10 OF ACQUISITION OF IMMOVABLES IN PUBLIC INTEREST ACT: PROBLEMS AND SOLUTIONS	74
KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD	78
Kasutatud kirjandus	78

Õigusaktid.....	78
Kohtupraktika	79
Muud allikad.....	80
Lisa 1	83

SISSEJUHATUS

Eestis on tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleem. Mitmel pool Eestis, väljaspool suuremaid tõmbekeskusi, on hulgaliselt erinevas suuruses kortermaju, milles langevad korterid järjest enam kasutusest välja ning mille korrashoidmisesse omanikud ei soovi või ei suuda panustada. Probleemi vajab avaliku võimu sekkumist, sest tühjenevate ja lagunevate korterelamute viimased elanikud ei suuda tihti end ise aidata ning need elamud avaldavad negatiivset mõju ümbruskonnale. Üks võimalik lahendus on korterelamu omandamine avalikes huvides.

Omandi avalikes huvides omandamine on Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)¹ § 32 alusel võimalik ning kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS)² § 4 lg 1 p 10 sätestab konkreetse aluse korteriomandite omandamiseks avalikes huvides, kui tegemist on laguneva ja tühjeneva kortermajaga. Seega näib, et probleemile on olemas regulatiivne lahendus. Selle magistritöö eesmärk on uurida kui hästi see lahendus töötab ehk küsida millised on KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste raskuskohad ning esitada tuvastatud probleemidele võimalikud lahendused. Töö püstitab kolm hüpoteesi:

- (i) KAHOS-e sätted ja seaduse üldine loogika ei paku tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemiga tegelemiseks kõige paremat lahendust;
- (ii) KAHOS-e sätete kohaldamine tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemiga tegelemisel on menetluse läbiviija jaoks keeruline;
- (iii) Mõlemale probleemile leiduvad nii regulatiivsed kui tõlgenduslikud lahendused.

Magistritöö teema on aktuaalne, sest tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleem on tõsine ning pidevalt süvenev. Teema on teeb aktuaalsemaks asjaolu, et kuigi seaduses on olnud alus lagunevate ja tühjenevate korterelamute omandamiseks avalikes huvides alates 01.07.2018, siis enam kui kaks aastat hiljem ei olnud Rahandusministeeriumi andmetel sellel alusel veel ühtegi menetlust läbi viidud.³ Seega miski on hoidnud kohalikke omavalitsusi tegutsemast. Põhjus võib olla selles, et omavalitsused ei ole teadlikud probleemist, või selles, et puudub raha menetluste läbiviimiseks. Kuid mida enam kohalikud omavalitsused selliseid

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

² Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 17.03.2023, 59.

³ Rahandusministeerium Väikeostu pakkumuskutse „KAHOS-e rakendamise analüüs tühjenevate korterelamute suhtes, meetoodika väljatöötamine ja nõustamine seaduse rakendamisel“, 08.07.2020. Registreeritud Rahandusministeeriumi dokumendiregistris viite all 1.9-10/7122-1, lk 6. Saadaval arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/7368093> (14.04.2023).

takistusi ületavad, seda enam muutub oluliseks, et KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel menetluse läbiviimine oleks võimalik efektiivselt, sujuvalt ning probleemi tegelikult lahendavalt.

Tinglikult võib KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbi viidava menetluse jagada kahte etappi: (i) menetluse ettevalmistamine ja (ii) omandamine. Selleks, et omandamise lõppeesmärk ellu viia, peab nendele kahele järgnema kolmas etapp: (iii) omandatud maja lammutamine. Kortermaja lammutamine ning vastava korteriühistu lõpetamise protsess ei ole kuigi keerukas ning selle jaoks ei ole vajalik eripärane haldusmenetlus. Töö autor ei ole ka praktikas ega varasema analüüsi käigus selles etapis suuri õiguslikke probleeme kohanud ega leidnud. Seega keskendub töö ainult kahele esimesele etapile ning neis esinevatele probleemidele ja võimalikele lahendusele.

Töö esimese peatüki eesmärk on luua uurimisküsimustele vastamiseks vajalik aluspõhi ja taust. Seega antakse peatükis lühike kirjeldus tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemi ulatusest, põhjustest ja mõjudest. Seejärel kirjeldatakse lühidalt avalikes huvides omandamise põhiseaduslikke aluseid ning konkreetselt korteriomandi avalikes huvides omandamise õiguslikke alused. Esimese peatüki lõpus asutakse analüüsitakse kolme üldist probleemi, mis seonduvad KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetlustega, ja pakutakse neile välja võimalikud lahendused.

Töö teises peatükis analüüsitakse KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidava menetluse ettevalmistamisel esinevaid probleeme ning esitatakse neile võimalikud lahendused. KAHOS § 4 lg 1 p 10 sätestab kolm eeldust, mis peavad kõik olema täidetud, selleks et avalikes huvides omandamine oleks võimalik. Nende eelduste sisustamine nõuab menetluse läbiviijalt olulist tõlgendamist ning nende eelduste tuvastamisel esineb mitmeid regulatiivseid takistusi. Üheks peamiseks probleemiks on ebapiisavad õiguslikud alused lagunevate ja tühjenevate korterelamute kohta teabe kogumisel. Peatükis pakutakse välja võimalikud lahendused probleemidele.

Töö kolmandas peatükis analüüsitakse KAHOS § 4 lg 1 p-1 10 alusel menetluse läbiviimisega seotud probleeme ning esitatakse samuti võimalikud lahendused. Peatüki argumentide järgel on, KAHOS § 4 lg 1 p-10 alusel menetluse sujuvat ja efektiivset läbiviimist takistab hindamist, tasude maksmist ning ühelt menetlusliigilt teisele üleminekut puudutav regulatsioon. Peatükis esitatakse enamikele tuvastatud probleemidele võimalikud lahendused.

Püstitatud hüpoteesidest lähtuvalt on see töö pigem praktilise kui teoreetilise suunitlusega: eesmärk on selgitada välja ühe kindla haldusmenetluse läbiviimisega seotud probleemid ning pakkuda välja neile võimalikud lahendused. Tavajuhul oleks sellise probleemipüstituse puhul sobivaks uurimismeetodiks kohtupraktika analüüs. Paraku on KAHOS-e rakendamise osas olemasolev kohtupraktika väga napp. Alates 06.08.2018 on tehtud kõigis kolmes astmes otsus või antud määrus vähem kui 75 haldusasjas, sealjuures enamikel juhtudel on vaidluse keskmes sundvalduse seadmine (KAHOS 8. peatükk). Seega on omandamisega seotud kohtupraktika sisuliselt olematu: Riigi Teataja kohtulahendite andmebaasis on vaid 14 otsust või määrust, mis on tehtud haldusasjas, kus vaieldakse KAHOS-e sätete alusel kinnisasja omandamise üle. Sealjuures mitte ükski neist ei ole seotud KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamisega ning mitte kõigis vaidlustes ei vaielda sisuliste KAHOS menetlust puudutavate küsimuste üle.⁴

Seega on töö meetodiks deduktiivne analüüs: uuritakse süstemaatiliselt ja järjekorras iga asjakohase KAHOS-e sätte rakendamist ja esitatakse leitud probleemidele võimalikud lahendused. Töö on kvalitatiivne uurimus ning eraldi kvantitatiivsete meetoditega empiirilisi andmeid ei ole kogutud, kuigi tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemi kirjeldamisel on tuginetud teiste poolt kogutud empiirilistele andmetele.

Töös ei tuginetu väga palju akadeemilisele õiguskirjandusele, sest KAHOS-e sätteid puudutav õiguslane kirjandus on hõre. Ajakirjas Õiguskeel on ilmunud ühe KAHOS-e autori Triinu Rennu artikkel,⁵ mis vaid tutvustab artikli ilmumise hetkel äsja kehtima hakanud seaduse sisu. Vahetult enne töö valmimist ilmunud käsiraamat Kinnisasjaõigus⁶ käsitleb sundvõõrandamist ülevaatlilikult vaid paaril leheküljel ning avalikes huvides omandamist kokkuleppel ei käsitleta üldse. Autorile teadaolevalt ei ole kirjutatud ühtegi õigusteaduse lõputööd, mis käsitleks KAHOS-e sätteid nende kohaldamist või nendega seotud probleeme. Aastal 2004 kaitses Tõnis Vare bakalaureusetöö „Kinnisasja sundvõõrandamine kehtivas õiguses ja selle kitsaskohad“,⁷ kuid see käsitleb varem kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadust (KASVS).⁸

⁴ Ajakirjanduse andmetel on hetkel pooleli nelja sundvõõrandamise vaidlustamise menetlus. Eesmaa, M. Oma õiguse eest võitlejale jäävad näpud? Nursipalulased peaksid riigi vastu kohtusse minnes riskima kõige kaotamisega – Eesti Päevaleht 10.04.2021. Saadaval arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120168496/oma-õiguse-eest-voitlejale-jaavad-napud-nursipalulased-peaksid-riigi-vastu-kohtusse-minnes-riskima-koige-kaotamisega> (14.04.2023).

⁵ Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – Õiguskeel 2018/4.

⁶ Kõve, V. ja Lillo, L. Kinnisasjaõigus. Tartu: Juura 2023.

⁷ Vare, T. Kinnisasja sundvõõrandamine kehtivas õiguses ja selle kitsaskohad, bakalaureusetöö 2002. Juhendaja Kaupo Paal, Tartu Ülikooli õigusinstituut.

⁸ Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. – RT I, 25.01.2017, 8.

Eelnevalt tulenevalt on üheks peamiseks allikaks töö kirjutamisel KAHOS-e seletuskiri⁹ (kogu ülejäänud töö raames viitab „seletuskiri“ KAHOS seletuskirjale, kui ei ole öeldud teisiti). Samuti on autor tuginenud osaliselt eriteenuse väikeostu „KAHOS-e rakendamise analüüs tühjenevate korterelamute suhtes, meetodika väljatöötamine ja nõustamine seaduse rakendamisel“ käigus valminud õigusanalüüsil, mille põhiautor on ühtlasi selle töö autor, ning sama väikeostu raames omandatud praktilisel kogemusel, kus töö autor abistas advokaate, kes nõustasid KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel menetlusi läbiviivaid Lügánuse valla ja Valga valla ning Kohtla-Järve linna ametnikke.¹⁰

Autor tänab oma juhendajat Alexander Lotti, kelle korduv tagasiside töö varasematele versioonile aitas oluliselt kaasa töö kvaliteedile. Autor tänab samuti oma kolleege Marge Männikot ja Karoli Unust, kellega peetud arutelud KAHOS sätete rakendamise üle aitasid autoril arendada edasi oma mõtteid ning muuta argumente selgemaks.

Märksõnad: haldusõigus, haldusmenetlus, sundvõõrandamine, kinnisvara, korteriomand.

⁹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus 598 SE Seletuskiri (KAHOS seletuskiri), lk 86. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/77792f0b-d47c-445d-92f5-745f723925e6> (14.04.2023).

¹⁰ Advokaadibüroo LEXTAL Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend III etapi tulem, 2022 (LEXTAL õigusanalüüs). Saadaval arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/media/7927/download> (14.04.2023).

I Avalikes huvides omandamine ja tühjenevad kortermajad

Esimese peatüki eesmärk on anda lühike ülevaade, milline on tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemi ulatus, põhjused ja mõju. Seejärel kirjeldatakse selle probleemi lahendamiseks ettenähtud õigusliku regulatsiooni põhiseaduslikke aluseid ja regulatsiooni sünnilugu. Viimases alapeatükis analüüsitakse kolme üldist probleemi seoses KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel menetluste läbiviimisega.

1.1 Tühjenevad kortermajad

Viimase 20 aasta jooksul on kaks väidet muutunud triviaalseks teadmiseks seoses Eesti rahvastikutrendidega. Esiteks, Eesti rahvaarv on kahanev ning teiseks, see kahanev rahvastik koondub järjest enam suurematesse linnadesse ja nende vahetusse lähedusse. Need on vaid ainult kaks põhjust teiste seas, mis on viinud olukorrani, kus Eesti peale kokku on asustamata üle 50 000 eluruumi, sealjuures korterelamutes on tühje elurume umbes 31 000.¹¹ Järgnevalt antakse lühike kirjeldus tühjenevate korterelamute probleemist.

Aastal 2013 läbiviidud DTZ Kinnisvaraeksperti uuring leidis, et uuritud 65 linnas ja vallas oli kokku 302 probleemset korterelamut. Uuringus defineeriti probleemsetena korterelamu, milles on vähemalt 1/4 kasutusest väljalangenud kortereid. Nendest 302 elamu puhul peeti mõistlikuks 167 lammutamist ning 135 puhul peeti võimalikuks renoveerimist.¹²

Nende andmete põhjal järeldati, et kogu Eesti peale on kokku 476 osaliselt või täielikult tühja kortermaja, millest tuleks lammutada 253 ning millest oleks võimalik renoveerida 223.¹³ Uuringus prognoositi, et aastatel 2015–2030 lisandub veel 644 probleemset kortermaja.¹⁴ Teiste sõnadega, aastal 2013 hinnati, et järgmise 17 aasta jooksul probleem enam kui kahekordistub.

Korterelamute tühjenemise protsessi selgitati uuringus peamiselt majanduslikel faktoritel põhineva allakäiguspiraaliga.¹⁵ Kui piirkonnas on kõrge töötuse määr, siis see tähendab, et

¹¹ TalTech ja SPIN Unit Üleriigiline uuring elamute kasutusest väljalangevusest ja tühjenemise muustritest, 2022 (TalTech ja SPIN Unit uuring), lk 14. Saadaval arvutivõrgus: https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2022/04/Tuhjenemise-mustrid_lopprapprt_2022_compressed.pdf (14.04.2023).

¹² DTZ Kinnisvaraekspert Uuring kasutusest väljalangenud ja mahajäetud elamufondi võimalikust probleemsetusest, 2013 (DTZ uuring). Saadaval arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/media/245/download> (14.04.2023), lk 4–5.

¹³ DTZ uuring, lk 6.

¹⁴ DTZ uuring, lk 6.

¹⁵ DTZ uuring, lk 9–10.

kohalik elanikkond ei ole ostuvõimeline ja neil on stiimul kolida mujale piirkonda. See omab negatiivset mõju kohalikule kinnisvaraturule, sest piirkonna siseselt ei ole keegi võimeline maksma kõrget hinda, keegi ei soovi väljast sinna kolida ning lahkuvad isikud soovivad oma kinnisvara müüa. Kuivõrd pakkumine ületab nõudluse, siis see viib hinnad alla. Kui kinnisvara väärtus kahaneb oluliselt, siis langeb omaniku stiimul kinnisvara korras ja kasutuses hoida. Lagunev korter ei ole omaniku jaoks kaotus, sest sellel pole isegi korrasolevana väärtust. Aastatel 2021–2022 läbiviidud Spin Unit ja TalTechi uuringus leiti, et kolm peamist põhjust elamute tühjenemise taga on: (pea)linnastumine, rahvastiku kahanemine ning rahvastiku vananemine.¹⁶

Spin Uniti kogutud andmed näitasid, et aastal 2021 oli hinnanguliselt 23,2% eluruumidest asustamata. Eluruumide asustatust mõõdeti Spin Uniti uuringus kahel moel. Esiteks registriandmete põhjal ning teiseks elektritarbimise põhjal. Eluruum loeti asustatuks, kui selles on aastane elektritarbimine 100 kWh või rohkem.¹⁷ Elektritarbimise põhjal leiti, et kokku on 7,7% korterelamutes olevaid eluruume tühjad.¹⁸ Uuringus üldistatakse tulemusi järgnevalt: „Elektritarbimise andmete kohaselt oli 2019. aastal 25 omavalitsusüksuses asustamata eluruumide määr vähemalt 15%. Teisisõnu, umbes kolmandikus Eesti omavalitsustest on umbes iga kuues eluruum tühi.“¹⁹ Registriandmete põhjal on kokku Eestis 23,1% korterelamutes eluruume tühjad. Peamiselt on asustamata eluruumid vanemates (enne 1970ndaid ehitatud) ning väiksemates (vähem kui 8 korterit) korterelamutes.²⁰

Spin Uniti prognoos aastaks 2050 on, et kasutusest langeb välja umbes 25% kõigist üksikelamutest (~40 000 üksikelamut) ja umbes 23% korterelamutest (~5300 korterelamut).²¹ Aastal 2021 oli tühjenemas kõige enam 1960datel, 1970datel ja 1980datel ehitatud suured rohkem kui 31 korteriga korterelamud.²²

Tühjenemiseni viivate riskidena mainiti rahvastikupüramiidi kõikumist – laulva revolutsiooni beebibuumile järgnenud sündivuse järsk langus – ning elamute kehv tehniline seisukord ja omanike majanduslik võimetus renoveerimist kinni maksta.²³ Kortere lamute renoveerimise

¹⁶ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 5.

¹⁷ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 9.

¹⁸ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 14.

¹⁹ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 15.

²⁰ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 27.

²¹ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 6.

²² TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 48.

²³ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 91.

osas kirjeldatakse Spin Uniti uuringus samuti teatud allakäigu spiraali: elamu on kehvast seisust, mistõttu ei ole omanikud motiveeritud sinna panustama, see tekitab ühistule keerulise majandusliku olukorra ning kaob võimekus võtta laenu, et renoveerimised kinni maksta, see omakorda süvendab probleemi veelgi.²⁴

Eelpool kirjeldatud olukord on tõsine ning vajab süsteemset lähenemist ja avalikku võimu poolt sekkumist. Olukorras, kus elanikud ei tule enam toime korterelamu ülalpidamisega ning neil puuduvad omad vahendid ära kolimiseks, on paratamatu, et neid tuleb aidata ja neid ei saa jätta lagunevasse majja lõksu. Seda enam, et pooltühjades majades laiali oleva elanikkonna puhul on kõigi teenuste hind oluliselt suurem ning seda ka kohaliku omavalitsuse jaoks.²⁵ Näiteks viie osaliselt kasutuses oleva korterelamu kütmine on kallim kui vaid ühe täielikult asustatud korterelamu kütmine. Samuti on kohalikul omavalitsusel odavam tagada näiteks teede ja tänavate korrashoid, kui pooltühja elamurajooni asemel on kasutuses mõned korterelamud.

Mujal maailmas on põhjalikult uuritud tühjalt ja kasutuseta seisvate elamute mõjusid ning leidub rohkelt andmeid, et sellised elamud mõjutavad negatiivselt sama piirkonna teiste hoonete turuväärtust.²⁶ Lisaks on need ohtlikud seoses võimaliku lagunemisega ja on ühtlasi erinevate õnnetusjuhtumite (eelkõige tulekahjude) sündmuspaikadeks²⁷ ning soodustavad kuritegevust.²⁸ Seega lagunevate ja tühjenevate korterelamutega tegelemine ja nende elamufondist eemaldamine teenib ühtlasi avalikku huvi. Üks viis nende elamufondist eemaldamiseks on korterelamute omandamine kohaliku omavalitsuse poolt, kes korraldab elamute lammutamise. Selle lahenduse õiguslikke aluseid analüüsitakse kahes järgmises alapeatükis.

1.2 Omandipõhiõigus

PS § 32 lg-s 1 sätestatakse, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sellest tuleneb iga isiku omandipõhiõigus. Põhiseaduse kommentaarides on Riigikohtu praktikale tuginedes

²⁴ TalTech ja SPIN Unit uuring, lk 29.

²⁵ OECD Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change, 2022. OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris, lk 17 ja 66. Saadaval: <https://doi.org/10.1787/77cfe25e-en> (14.04.2023).

²⁶ Han, H-S. The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values. – Housing Policy Debate 2014/24. Accordino, J. ja Johnson, G. T. Addressing the Vacant and Abandoned Property Problem. – Journal of Urban Affairs 2000/22. Cohen, J. R. Abandoned housing: Exploring lessons from Baltimore. – Housing Policy Debate 2001/12. Harding, J. P., Rosenblatt, E., Yao, V. W. The contagion effect of foreclosed properties. – Journal of Urban Economics 2009/66.

²⁷ Moskovtsev, D. Kahaneva rahvastikuga piirkondade probleemsete korterelamute elanike ümberasustamise ja kasutusest väljalangenud korterelamute lammutamise“ näidisprojektis osalemise kriteeriumid ja osalevate kohalike omavalitsuste valik, Rahandusministeerium, 2019, lk 12–14.

²⁸ Cui, L. ja Randall, W. Foreclosure, vacancy and crime. – Journal of Urban Economics 2015/87.

järeldatud, et omandipõhiõigus on kõrgendatud kaitse all.²⁹ On oluline märkida, et omandipõhiõiguse kontekstis on omandi mõiste oluliselt laiem kui pelgalt asjaõigusseaduse (AÕS)³⁰ § 68 lg-st 1 tulenev omandi mõiste: „Põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab isikule kuuluvad kehalised esemed, asjaõigusliku omandiõiguse, asjaõigusliku omandamisõiguse, intellektuaalomandiga seonduvad varalise iseloomuga õigused, teatud liiki võlaõiguslikud nõudeõigused, teatud ulatuses isiku vara kui terviku ning ka teatud liiki avalikõiguslikud varalised positsioonid.“³¹ Seletuskirja järgi tähendab omandi laiendatud mõiste KAHOS-e kontekstis seda, et omandamise korral makstakse lisaks omanikele kompensatsiooni ka neile, kes jäävad ilma kinnisasjaga seotud piiratud asjaõigustest ja kes kasutasid kinnisasja üürniku või rentnikuna.³²

Kuigi omand on kaitstud, siis pole see sõna otseses mõttes puutumatu ning teatud tingimustel on lubatud omandipõhiõiguse riive. Põhiseaduse kommentaaride järgi jagatakse omandipõhiõiguse riived kaheks: omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine (OONV) ning omandikitsendused.³³ Mõlemat reguleerib erinev säte, vastavalt PS § 32 lg 1 ja lg 2, mis tähendab, et nende puhul kehtivad erinevad piiriklauslid, vastavalt kvalifitseeritud ja lihtne piiriklausel. Kuivõrd selle töö eesmärgiks on analüüsida KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 rakendamist, siis järgneva analüüsi käigus keskendutakse vaid OONV-iga seotud põhiseaduslikele küsimustele ning vastavatele KAHOS sätetele. Seega omandikitsendused, mis KAHOS-e kontekstis tähendaks sundvalduse seadmist, jäävad kõrvale.

Põhiseaduse kommentaaride kohaselt on OONV-iga tegemist siis, kui omanik jäetakse formaalselt ilma omaniku positsioonist ning, tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, on OONV-iga tegemist ka siis, kui meetme majanduslik mõju sarnaneb omaniku positsiooni kaotamisega.³⁴ Esimene nimetatust leiab aset näiteks sundvõõrandamisel või kaasomandi lõpetamisel: asja X omanik või kaasomanik oli algul isik A ning pärast sundvõõrandamise menetlust või kaasomandi lõpetamist ei ole isik A enam asja X omanik. Teine võib aset leida näiteks siis, kui varasemalt tsiviilkäibes lubatud kauba (nt diiselmootoriga sõiduaudod) müük keelatakse, kuid selle omamine mitte: isikule A jääb alles omandiõigus asjade Y üle, kuid tal ei ole võimalik neid enam turul realiseerida. Majanduslikust perspektiivist ei ole see eristatav

²⁹ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

³⁰ Asjaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 57.

³¹ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/4.

³² KAHOS seletuskiri, lk 86.

³³ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/14.

³⁴ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/15.

omandiõiguse kaotusest, eriti kui tegemist on kaubaga, mida isikul ei ole võimalik isiklikuks tarbeks kasutada (nt autopargi jagu diiselmootoriga sõiduautosid).

Põhiseaduse kommentaarides rõhutatakse eraldi üle, et omandiõiguse riive esineb vaid siis, kui omandamine toimub ilma omaniku nõusolekuta.³⁵ Seega, kui omanik annab oma nõusoleku, siis ei ole tegemist OONV-iga ning PS § 32 lg 1 sätestatud tingimused ei pea olema täidetud. Kuivõrd see on oluline alapeatükis 3.2 esitatud „väljapressimise argumendi“ jaoks, siis tasub märkida, et filosoofias on seni lahendamata küsimus, mis läheb arvesse kui (kehtiv) nõusolek.³⁶ Selge on see, et maanteeröövli hüüatuse „Sinu raha või su elu!“ tõttu ei andnud omanik nõusolekut oma raha ära anda. Seda seetõttu, et omanik ei olnud valikut tehes vaba, surm ei ole tõsiseltvõetav alternatiiv. Seevastu on vaieldav, kas inimene andis nõusoleku oma maja müügiks, kui ta vajab raha, et oma lapse kausjoni eest tasuda. Või kas inimene andis nõusoleku oma neeru müügiks (kui organite müük oleks seaduslik), kui ta elab riigis, kus puudub sotsiaalkindlustussüsteem ning ta on juba kuuendat kuud järjest töötu. Kuid eeldusel, et suudame eristada nõusolekuga ja nõusolekuta omandamised, siis omandipõhiõiguse kontekstis on olulised vaid need KAHOS-e sätted, mis puudutavad sundvõõrandamist.

PS § 32 lg 1 teises lauses sätestatakse, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Seega peab iga OONV juhtum, selleks et olla põhiseadusega kooksõlas, vastama järgmistele tingimustele:

- (i) tegemist on seaduses sätestatud juhtumiga;
- (ii) see toimub seaduses sätestatud korra alusel;
- (iii) seda tehakse üldistes huvides;
- (iv) selle eest makstakse omanikule hüvitis, mis on õiglane;
- (v) selle eest makstakse omanikule hüvitis, mis on kohene.

PS § 32 lg 1 kolmas lause sätestab, et igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitis või selle suurus. Seega peab omanikule olema tagatud kohtulik kaebetee. Põhiseaduse kommentaarides on täpsustatud,

³⁵ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/19.

³⁶ Wilkinson, M. ja Wilkinson, S. The Donation of Human Organs. – Edward N. Zalta ja Uri Nodelman (toim) The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2022 Edition). Saadaval arvutivõrgus: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2022/entries/organ-donation/> (14.04.2023). Wilkinson, S., Biomedical Research and the Commercial Exploitation of Human Tissue. – Genomics, Society and Policy 2005/1. Sandel, M. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, Penguin Books 2013.

et lisaks peab iga OONV juhtum olema proportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes.³⁷ Seega on omanike õigused kaitstud kahel tasandil, esiteks peab omandamist reguleeriv seadus olema põhiseadusega kooskõlas (st vastama eelpool kirjeldatud tingimustele) ning teiseks peab iga konkreetne omandamise juhtum samuti nende tingimustele vastama. Näiteks seaduses võib küll näha ette aluse, mis lubab linnavolikogu liikmete parkimiseks omandada maad keskklinnas, aga sellega teenitav avalik huvi ei oleks eesmärgi suhtes proportsionaalne. Samuti, kui rajatakse üldistes huvides avalikku supelranda (KAHOS § 4 lg 1 p 12), siis ei pruugi iga omandamisele plaanitud kinnisasi selle konkreetse eesmärgi jaoks olla vajalik, mis võib teha mõned omandamised ebaproportsionaalseks.

Näiteks haldusasjas 3-20-2535 leidis Tallinna Ringkonnakohus 31.05.2022 otsuse punktis 14: „Vastustaja tegevust on kokkuvõtlikult võimalik mõista nii, et kuna kaebaja jättis halduslepingust tulenevad kohustused täitmata, siis pidas vastustaja kõige efektiivsemaks vaidlusalused kinnistud sundvõõrandada. Lepingulise suhte puhul ei saa sundvõõrandamine eelduslikult olla esmaseks meetmeks, kasutamata selleks kohtusse esitatavat nõuet halduslepingu täitmiseks kohustamiseks (HKMS [Halduskohtumenetluse seadustik] § 260 lg 1 p 1). Ka praegune vaidlus kinnitab, et vastustajal esines teisi mooduseid taotletava eesmärgi saavutamiseks ja halduslepingust tulenevate kohustuste täitmiseks (vt käesolev otsus, p 9).“ Selles vaidluses soovis Saue vald omandada KAHOS § 4 lg 1 p-i 7 alusel kaebajale kuuluvad kinnisasjad. Kuigi omandamiseks oli olemas õiguslik alus ja seda tehti avalikes huvides, siis ei pidanud kohus konkreetset omandamist põhiseaduspäraseks, sest ei olnud proportsionaalne, kuivõrd ei olnud eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Järgnevalt tuleks vastata küsimusele, kas KAHOS sätted vastavad eelnevalt loetletud viiele tingimusele, kas on tagatud kohtulik kaebetee ja kas selle sätted on proportsionaalsed. Kuivõrd KAHOS § 4 lg 1 loetleb erinevaid aluseid, millal on omandamine lubatud ning samuti sätestab KAHOS piisavalt detailse menetluskorra, siis võib järeldada, et esimesed kaks tingimust on täidetud. Kolmas tingimus, nagu seletuskirjas öeldakse, on „on hinnanguline ja ajas muutuv.“³⁸ KAHOS § 4 lg 1 p 10 puhul aga saab probleemideta järeldada, et lagunevate ja tühjenevate korterelamute omandamine on avalikes huvides, sest nagu alapeatükis 1.1 näidati ulatub neist avalduv negatiivne mõju väljapoole konkreetse elamut ja selle omanikke ning tegemis on probleemiga, mille lahendamine teenib avalikku huvi..

³⁷ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/21.

³⁸ KAHOS seletuskiri, lk 88.

KAHOS-e sätted näevad ette omanikule tasu ning samuti täpsustatakse kriteeriumid hindamiseks, et tagada tasu õiglus. Sealjuures näib eriti õiglane KAHOS § 23 lg 2 alusel makstav tasu kiirmenetluses, sest see tasu eelduslikult ületab omandatava kinnisasja väärtust (seda küsimust analüüsitakse põhjalikumalt alapeatükis 3.3.5). Hüvitise koheus tähendab, et kõige hiljem võib tasu omanikule välja maksta omandi kaotusega samaaegselt. KAHOS § 30 lg 1 näeb ette tasu viivitamatut väljamaksmist pärast sundvõõrandamise otsuse tegemist ning KAHOS § 35 lg 2 alusel on omaniku vahetuseks vajaliku registrikande tegemise eelduseks, et esitatakse tõend tasu ja hüvitiste väljamaksmise kohta. Seega võib öelda, et KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel toimuv omandamine vastab kõigile PS § 32 lg 1 sätestatud tingimustele.

KAHOS ei sätesta eraldi kohtuliku kaebetee võimalikkust, aga kuivõrd KAHOS alusel tehtud omandamise otsus on avalikus-õiguslikus suhtes tekkinud otsus, siis on halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS)³⁹ § 4 lg 1 alusel halduskohus pädev seda lahendama. Kuivõrd sundvõõrandamise otsus riivab isiku omandipõhiõigust ja see võib ka omaniku põhiõigust rikkuda, siis on omanikul HKMS § 44 lg 1 alusel kaebeõigus. Seega on tagatud isikutele PS § 32 lg 1 kolmandas lauses sätestatud tingimus.

Töö fookusest ja mahupiirangust tulenevalt analüüsitakse järgnevalt vaid KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandamise proportsionaalsust. Proportsionaalne on meede, mis on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Riigikohtu praktika (RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21) järgi: „sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist.“ KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste puhul on taotletav eesmärk tühjeneva ja laguneva korterelamu eemaldamine elamufondist ja sellega elamu negatiivse mõju kaotamine. Kuivõrd tühjenemise ja lagunemise üheks põhjuseks on omanike majanduslik suutmatus ise elamuga hakkama saada, siis elamu omandamine kohaliku omavalitsuse poolt aitab eesmärgile kaasa. Kohalikul omavalitsusel eelduslikult on vahendid elamu lammutamiseks.

Riigikohtu praktika (RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21) järgi: „abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.“ KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandamisega taotletava eesmärgi saavutamiseks oleks põhimõtteliselt võimalik omanikele jätta alles nende omand. Näiteks võiks omandamise asemel teha omanikele ettekirjutuse, et nad ise elamu lammutaksid. Kui neile selleks eraldi vahendeid ei anta, siis pole kindel, kas tegemist oleks vähem koormava

³⁹ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 21.

meetmega, sest haldusorgan sunniks omanikke võtma endale suuri rahalisi kohustusi, mis on samuti omandipõhiõigust riivavad. Kui kohalik omavalitsus annaks omanikele lammutamiseks rahalised vahendid, siis on küsitav, kas sedasi oleks eesmärgi saavutamine sama efektiivne, arvestades et omanike võimekus lammutamist organiseerida ei pruugi olla võrreldav haldusorgani võimekusega. Seega tuleb järeldada, et KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamine on ühtlasi vajalik.

Riigikohtu praktika (RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21) järgi: „abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“ Eelnevalt mainiti, et omandipõhiõigus on kõrgendatud kaitse all, seega tuleb mõõdukuse osas leida eriti kaalukad põhjendused. Nende omanike suhtes, kes enam neile kuuluvat korterit ei kasuta, on KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamine mõõdukas. Kuigi formaalselt jäävad nad omanikupositsioonist ilma, siis ei ole riive kuigi intensiivne, sest nende korter on kasutusest välja langenud. Lisaks läheb nende olukord paremaks: kasutu ja väärtusetu omand (millega ühtlasi kaasnevad kohustused) asendatakse tasuta. Nende omanike puhul, kes jätkuvalt kasutavad neile kuuluvat korterit, on samuti võimalik esitada argument, et KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamine on mõõdukas. Nende omandipõhiõigusesse sekkutakse üsna intensiivselt ning küsimuse alla võib isegi tulla, kas riivatakse nende kodu puutumatus (PS § 33). Samas näeb KAHOS ette kokkuleppemenetluse, mis eelneb sundvõõrandamisele, seega antakse omanikele võimalus ja vahendid oma eluolukorda parandada ning kolida mujale. Lisaks võidavad ka need omanikud, sest vabanevad korteriga seotud edasistest kohustustest.

1.3 Avalikes huvides omandamise seadused

Kuni 30.06.2018 reguleeris avalikes huvides omandamist 22.02.1995 vastuvõetud KASVS. Kuivõrd selle töö eesmärk ei ole esitada võrdlevat analüüsi, siis ei laskuta KASVS-i detailidesse ega esitata põhjaliku võrdlust KAHOS-e sätetega.

Selle töö kontekstis on siiski oluline ära märkida kolm asjaolu. Esiteks, nagu nimigi viitab, siis reguleeris KASVS kinnisasjade omandamist sundvõõrandamisega, st ilma omaniku nõusolekuta. Kuigi KASVS 4. peatüki pealkiri oli „Kokkuleppemenetlus“, siis sealsed sätted puudutasid kokkuleppele jõudmist makstava tasu ning valduse üleandmise tingimuste osas. Seega ei olnud KASVS-iga reguleeritud kinnisasjade omandamine kokkuleppel.

Teiseks, kui aastal 2005 KASVS-i muudeti, siis nenditi, et 10 aasta jooksul ei olnud ühtegi sundvõõrandamist aset leidnud ning seni olid kõik vajalikud omandamised tehtud kokkuleppel.⁴⁰ See tähendas, et puudus põhjalik praktika ja kogemus sundvõõrandamiste läbiviimisel ning samal ajal esines standardiseerimata läbirääkimiste protsess. Kolmandaks, KASVS § 3 lg 1, mis loetles sundvõõrandamise lubatavuse alused, ei sisaldanud sätet, mis lubaks omandada korteriomandeid.

Seletuskirjas⁴¹ on öeldud, et seoses Rail Balticu projektiga viidi läbi mitmed uuringud, sealhulgas koostasid aastal 2015 advokaadibüroo Sorainen ja Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar raporti „Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele“.⁴² Raportis järeldati, et kuigi Rail Balticu jaoks maade omandamine on kehtiva (st KASVS) seaduse alusel võimalik, siis tehti mitmeid ettepanekuid seadusandluse uuendamiseks. Aastal 2013 valmis DTZ Kinnisvaraeksperdi poolt koostatud raport,⁴³ mis juhtis tähelepanu kasvavale probleemile seoses tühjenevate korterelamutega. Aastal 2016 valmis CIVITTA ja advokaadibüroo Sorainen koostatud analüüs,⁴⁴ mis analüüsis erinevaid kasutatud lahendusi tühjenevate kortermajade probleemi lahendamisel ning pakkus välja mitmeid võimalikke uusi lahendusi.

Nende kolme raporti ning senise mitte standardiseeritud kokkuleppemenetluste ühtlustamiseks võeti 06.06.2018 vastu KAHOS, mis hakkas kehtima 01.07.2018. Seadus ühtlustas kokkuleppemenetluste protsessi ning tõi seadusesse sisse motivatsioonitasu sätteid. Samuti lisati uue omandamise alusena KAHOS § 4 lg 1 p 10, et tegeleda tühjenevate ja lagunevate kortermajade probleemiga. Loodi uus menetluseliik: kiirmenetlus. Samuti muudeti seni kehtinud terminoloogiat ning katusmõiste „avalikes huvides omandamine“ alla toodi nii omandamine kokkuleppel kui ka sundvõõrandamine. Seletuskirja järgi oli nende muutuste

⁴⁰ Kinnisasja sundvõõrandamise seaduse, täitemenetluse seadustiku, teeseaduse ja raudteeseaduse muutmise seadus 647 SE, lk 6. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/a35b6edd-51e1-3fa5-b3ee-d2faa62e205f> (14.04.2023).

⁴¹ KAHOS seletuskiri, lk 1.

⁴² Advokaadibüroo Sorainen ja Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele, 2015. Saadaval arvutivõrgus: http://centar.ee/pdf/ee/2015_Analuus_Rail_Baltic_raudtee_rajamisega_kasnevate_voimalike_negatiivsete_mojude_huivitamise_voimalustest_kinnisasjade_omanikele_ja_kasutajatele.pdf (14.04.2023).

⁴³ DTZ uuring.

⁴⁴ CIVITTA ja advokaadibüroo Sorainen Tühjenevate korterelamute ja korteriühistu võlgnevuste probleemi lahenduste võrdlev õiguslik analüüs, 2016 (CIVITTA ja Sorainen õigusanalüüs). Saadaval arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/media/242/download> (14.04.2023).

eesmärk teha edaspidi avalikes huvides omandamise menetlused lihtsamaks, kiiremaks ning tagada kõigi omanike võrdne kohtlemine.⁴⁵

Ligi viieaastase kehtimise perioodi jooksul on seda seadust muudetud neljal korral. Selle töö fookust arvestades on olulised 24.11.2021 vastuvõetud ja 01.01.2022 jõustunud muutused ning 14.12.2022 vastuvõetud ja 02.01.2023 jõustunud muutused. Nende muudatustega:

- (i) kitsendati omanikule tekkiva otsese varalise kahju hüvitamist;
- (ii) anti menetluse läbiviijale võimalus hindamise kuupäeva vajadusel ajakohastada;
- (iii) pandi paika ühtsed reeglid tasude ja hüvitiste ümardamiseks;
- (iv) kaotati seni kehtinud kolme kuuline tähtaeg kokkuleppemenetluses kokkuleppeni jõudmiseks;
- (v) lisati menetlusreeglid piiratud asjaõiguste ja märgete kustutamiseks;
- (vi) sätestati omanikule alternatiivse hindamise tellimisega seotud kulude hüvitamine.

Kuivõrd töö eesmärgiks on analüüsida olemasolevaid probleeme ja raskusi, siis ei kirjeldata siinkohal pikemalt nende probleemide olemusi, mida eelpool loetletud muudatused aitasid lahendada. Olles ära kirjeldanud olemasoleva õigusliku raamistiku, mis on mõeldud tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemiga tegelemiseks, saab liikuda edasi probleemide ja lahenduste analüüsimise juurde.

1.4 KAHOS menetluse rakendamine

KAHOS menetluse rakendamise osas eksisteerib kolm üldist probleemi. Esiteks, kuigi KAHOS § 1 lg 2 järgi on selge, et KAHOS sätteid tuleb kohaldada kõigile avalikes huvides omandamise juhtudele, kui seadus ei sätesta teisiti, siis pole selle põhimõtte rakendamine praktikas selge. Teiseks, KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 sõnastus on liiga kitsas ja ei pruugi kohalduda kõigile juhtumitele, kus tühjeneva ja laguneva korterelamu omandamine avalikes huvides on vajalik. Kolmandaks, omandaja vastutus korteriga seotud võlgnevuste eest võib pärssida kohaliku omavalitsuse (KOV) võimekust menetlust läbi viia või teha omandamise ülemäära keeruliseks. Selles alapeatükis analüüsitakse järgnevalt igat probleemi eraldi.

⁴⁵ KAHOS seletuskiri, lk 4.

1.4.1 Kas iga omandamine peab toimuma KAHOS sätete alusel

KAHOS § 1 lg 2 sätestab, et KAHOS sätteid tuleb kohaldada kõigile avalikes huvides omandamise juhtudele. KAHOS § 2 lg 1 defineerib avalikes huvides omandamise järgnevalt: kinnisasja avalikes huvides omandamine, sealhulgas sundvõõrandamine, on kinnisasja omandamine üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Oluline on siinjuures see, et isegi kui omandamine toimub kokkuleppel (st tsiviilõigusliku lepingu alusel) on tegemist haldusmenetlusega ning ei tohi lähtuda tsiviilõiguslikest põhimõtetest. Seda ütleb selgesõnaliselt seletuskiri: „Samas ei ole tsiviilõiguslikul põhimõttel kokkulepete tegemine haldusorgani puhul kooskõlas haldusmenetluse seaduse (HMS)⁴⁶ põhimõtetega. Seega toimub eelnõu kohaselt ka omandamise kokkuleppemenetlus haldusmenetluse reeglite järgi.“⁴⁷

Kuid olukorrad, kus omanik loobub korteri omandist riigi kasuks või kus omanik loovutab korteri omandi KOV-ile, ei lange eelpool tsiteeritud definitsiooni alla. Mõlemal juhul toimub omandamine eelduslikult tasuta ning omaniku ja mitte üldsuse huvides. Omanikul on soov koormavast ja väärtusetust varast vabaneda ning riik ja teatud juhul ka KOV ei saa sellest keelduda. Seda järeldust on kinnitanud justiitsministeerium, kes 03.06.2021 kirjjas nr 10-4/2885-2 avaldas arvamust: „Olukorras, kus kinnisasja või korteriomandi omandamise soov on kohalikul omavalitsusel avalikes huvides ja omandamise eest nähakse omanikule ette hüvitis, peaks omandamine toimuma KAHOS-e reeglite järgi. Olukord on aga teistsugune, kui kinnisasja omanik ise soovib loobuda oma varast, mida võimaldab asjaõigusseaduse § 126. Sellisel juhul on korteri loovutamiseks KOV-le vajalik KOV-i nõusolek ka juhul, kui omanik tasu ei soovi. Kui omanik soovib kinnisasjast, sh korteriomandist loobuda ja KOV ei ole nõus seda omandama, siis saab omanikuks riik (AÕS § 126).“⁴⁸

Alapeatükis 2.1.2 esitatakse argument, mille järeldus on, et omandi riigile või kohalikule omavalitsusele loovutamisel saab need korterid, lugeda kasutusest välja langenuks. See aga tekitab küsimuse, kas KOV võiks:

- (i) kunstlikult tekitada olukorra, et elamus oleks piisaval määral kasutusest väljalangenud kortereid; või
- (ii) püüda viia läbi KAHOS menetlust endale soodsamalt?

⁴⁶ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

⁴⁷ KAHOS seletuskiri, lk 28.

⁴⁸ Justiitsministeerium Vastus pöördumisele, 03.06.2021. Registreeritud dokumendiregistris viidaga 10-4/2885-2. Saadaval arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/9807356> (14.04.2023).

Kui 10 korteriga elamus on vaid 6 korterit kasutusest välja langenud, siis pole täidetud KAHOS § 4 lg 1 p-is 10 sätestatud vajalik kasutusest välja langenud korterite määr. Kui nüüd kaks omanikku loobuksid omandist riigi kasuks või teeksid kinkelepingu KOV-i kasuks, siis oleks vajalik korterite määr täidetud ning KOV saaks alustada KAHOS menetlust (eeldusel, et elamu vastab kõigile teistele eeldustele). Juhul kui need kaks omanikud teevad seda täiesti omal algatusel näib selge, et KAHOS sätteid pole vaja nendele kahele juhtumile rakendada. Aga kui omanikud teevad seda sellepärast, et KOV andis neile vastava mõtte või püüdis neid mingil määral sellisele otsusele kallutada, näib et oleks vajalik KAHOS sätete rakendamine, kuigi kuniks omandamine on tasuta, siis ei saa definitsiooni järgi olla tegemist omandamisega avalikes huvides.

Lisaks sellele, et eelpool kirjeldatud viisil on võimalik täita KAHOS menetluseks vajalikud eeldused, oleks sellisel viisil korterite omandamine KOV-i jaoks oluliselt odavam, sest ei kohalduks KAHOS-es sätestatud kohustuslikud tasud. Seega eksisteerib vähemalt kaks stiimulit omandamisel KAHOS sätetest mööda minekuks. Lisaks võib esineda olukord, kus mõnele korterile on seatud keelumärke kohtutäituri kasuks, tagamaks omaniku võlgnevust. Sel puhul võiks KOV pöörduda otse kohtutäituri poole ja anda teada oma soovist korter avalikul enampakkumisel omandada. Nii toimuks omandamine KOV-i vara valitsemise korra järgi ning KAHOS sätete kohaldamine ei oleks vajalik, seega ei tekiks KOV-il kohustus omanikule motivatsioonitasu maksta. Seega oleks KOV-il veelgi teine viis, kuidas aidata kaasa KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 omandamise aluseid täita või avalikes huvides kortereid omandada soodsamalt kui nõuetekohase KAHOS menetluse puhul. Korteri omandamine täitemenetluses võib täiendavalt olla KOV-i jaoks eelistatum, sest korteriomandi- ja korteriühistuseaduse (KrtS)⁴⁹ § 43 lg 2 alusel ei vastutaks KOV korteriomandiga seotud sissenõutavaks muutunud võlgade eest (vt pikemalt alapeatükk 1.4.3).

Ühtegi head regulatiivset lahendust sellele probleemile ei näi olevat. Ei tundu mõttekas hakata muutma näiteks pärimise põhimõtteid, nii et KOV oleks kohustatud tasuma näiteks motivatsioonitasu või hüvitama asjaajamisega kaasnevad kulud, kui kõik pärijad pärandist loobuvad ja KOV omandab sedasi mõne korteri. Veelgi enam, tekib küsimus, et kes oleks sel juhul õigustatud isik – kui iga pärija pärandist loobus, siis polnud keegi neist omanik ja ei peaks ühtegi tasu saama, sest KAHOS näeb tasu ette vaid omanikule. Teine tõlgendus, et iga pärija, kes loobus, on õigustatud saama tasu, oleks samuti absurdne.

⁴⁹ Korteriomandi- ja korteriühistuseadus. – RT I, 23.12.2022, 3.

Samuti poleks lahenduseks KAHOS § 2 lg 1 sätestatud avalikes huvides omandamise definitsiooni muutmine. Kui definitsioonis loobuda tasu elemendist, siis muutuksid sellised omandamised, kus KOV on omanikku kallutanud omandit loovutama AÕS § 126 alusel, avalikes huvides omandamiseks, sest KOV on eelduslikult kallutanud omanikku elamumajanduse ümberkorraldamise odavama ja kiirema ellu viimise nimel. See aga tähendaks omakorda, et tasu poleks enam avalikes huvides omandamise mõiste paratamatu osa ja seega riigi või KOV-i poolt algatatud omandamistel oleks omanik senisest nõrgemas positsioonis. Samuti on küsitav, kas sel juhul oleks KAHOS enam PS-iga kooskõlas (vt alapeatükk 1.2).

Samuti ei toimiks lahendus, kus loetletakse definitsioonis üles kõik need õiguslikud alused, millal omandamine ei ole avalikes huvides omandamine. Probleemiks ei ole see, et omanikel on võimalik omandist riigi kasuks loobuda. Probleemiks on motiivid ja stiimulid, miks keegi sellise loobumise ette võtab ning neid on äärmiselt keeruline seadusega reguleerida.

Üks lahendus oleks hoolitseda selle eest, et KOV-il on alati olemas riiklik rahastus piisaval hulgal KAHOS menetluste läbiviimiseks. Sellisel puhul ei oleks KOV-il põhjust püüda kortereid tasuta omandada, sest kulud kaetakse riigi eelarvest. See lahendus aga ei aitaks olukorras, kus KOV püüab KAHOS menetluse väliselt korteri omandada, sest tal on küll rahalised vahendid KAHOS menetluseks, aga antud elamus on loobunud liiga vähestest korteritest. KOV ei saaks sellisel puhul ka pakkuda võõrandamist raha eest, sest see oleks avalikes huvides omandamine ja peaks käima KAHOS sätete alusel, aga selle jaoks ei ole eeldused täidetud. Viimati nimetatud murele on üks võimalik lahendus kasutusest välja langenud korterite määra muutmine, mis vähendaks neid olukordi, kus enne määra täitumist on vaja kortereid kasutusest välja „organiseerida“ (seda küsimust analüüsitakse pikemalt alapeatükis 2.1.3).

1.4.2 Iga korter pole korteriomand

KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 sõnastus lubab omandada üksnes korteriomandeid, mis tõttu ei ole võimalik sellel alusel omandada kaasomandis olevat korterelamut, mis ei ole korteriomanditeks jagatud. Juhul, kui omandamist vajav korterelamu ei ole ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustav või ohtlik, ei ole omandamine võimalik alternatiivselt KAHOS § 4 lg 1 p-i 9 alusel. See tähendab, et elamut, mida oleks vaja elamumajanduse ümberkorraldamiseks omandada, ei ole võimalik omandada üks kõik kui palju kortereid selles on kasutusest välja langenud.

Tuginedes eelnevas alapeatükis esitatud arutlusele, ei oleks KOV-il lubatud sellise korterelamu omandamine väljaspool KAHOS menetlust. Kui omandamine toimuks raha eest, oleks tegu avalikes huvides omandamisega, mida tuleks teha KAHOS sätete alusel, aga see poleks võimalik, sest seaduses puudub vastav alus. Kui omandamine ei toimuks raha eest, aga siiski üldistes huvides, tekib küsimus sellise protsessi põhiseaduslikkuse osas. Seega tuleks KAHOS § 4 lg 1 p 10 sõnastust muuta nii, et omandada oleks lubatud ka kaasomandis oleva kinnisasja osa.

Kolmas võimalik lahendus oleks täiendada KAHOS § 1 lg-t 4 või lg-t 5. Esimene viidatud sätetest laiendab KAHOS-e menetluse piiratud asjaõigustele ja ehitistele kui vallasasjadele. Teine viidatud sätetest laiendab KAHOS-e menetluse hoonestusõigusele, korteriomandile ja korterihoonestusõigusele. Ühte nendest sätetest saaks lisada täpsustuse, mis võimaldaks omandada korterelamuid, mis on kaasomandis ja kus ei ole korteriomandeid moodustatud.

Ilma nende muudatusteta peaks KOV enne KAHOS menetluse algust veenma omanikke kaasomandit lõpetama ja kinnistu korteriomanditeks jagama. See võib omakorda KAHOS menetlust ebamõistlikult pikaks venitada, sest kaasomandid lõpetamiseks on üldjuhul vajalik kõiki kaasomanike üheaegne kohalolu notari juures. Samuti ei pruugi sellise tehingu tegemine olla omanikele rahaliselt jõukohane isegi kui kõik omanikud suudetaks ühel ajal notari juurde kokku koguda.

1.4.3 Omandaja vastutus korteriga seotud võlgade eest

KrtS § 43 lg 2 kohaselt vastutab korteriomandi võõrandamisel selle omandaja korteriühistu ees käendajana võõrandaja korteriomandist tulenevate sissenõutavaks muutunud kohustuste eest. Sama sätte piirab omandaja vastutuse korteriomandi väärtusega ning sätestab erandi, et vastutust ei teki täite- ja pankrotimenetluses.

Tühjenevate ja lagunevate kortermajade puhul on omanike võlgnevused korteriühistu ees väga levinud. Alapeatükis 2.1.2 esitatakse argument, et võlgnevuste esinemine on üks selline tunnus, mille alusel tuvastada kas korter on kasutusest välja langenud või mitte. Eelpool viidatud KrtS-i sätte tähendab, et kui KOV omandab korteri KAHOS menetluses, siis ta vastutab käendajana korteriühistu ees. Kuivõrd KOV on selline käendaja, kellel pigem on võimekus võlgnevused tasuda, siis võib eeldada, et ühistu ka proovib KOV-ilt neid võlgnevusi kätte saada.

Kuivõrd vastutus on piiratud korteri väärtusega, siis ei ole KOV-i vastutuse tekkimine probleemiks juhtudel, kus korteri väärtuseks on hinnatud 1 euro ja selle väärtusega korter ka omandatakse. Vastutuse tekkimine on probleemiks nendel juhtudel, kus korter omandatakse kiirmenetluse tulemina ja omanikule makstakse korteri eest tasuks 0,3-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutokuupalk (töö kirjutamise hetkel 510 eurot) samuti juhtudel, kus korteri väärtus hinnatakse kõrgemaks (näiteks 1000 või 1500 eurot). Sellistel puhkudel võib KAHOS menetlused muutuda nii kulukaks, et KOV ei ole võimeline neid läbi viima.

Üks regulatiivne lahendus sellele probleemile oleks KrtS § 43 lg 2 sätestatud erandi laiendamine, nii et vastutust ei teki ühtlasi siis, kui korter omandatakse kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel. Selline lahendus võiks ühtlasi vähendada moraalariski (*moral hazard*), sest saadab selge sõnumi, et võlgnevuste osas vastutab iga omanik ise.⁵⁰

Selle lahenduse tulemuseks on aga, et kuigi KOV ei vastuta sissenõutavaks muutunud nõuete eest korteri omandamisel, siis jäävad need nõuded siiski alles. Seega kui KOV on kõik korterid omandanud ja hakkab vastavat korteriühistut likvideerima, siis peab likvideerija võla ikkagi sisse nõudma. Seega ei vabaneks KOV võlaga seotud halduskoormusest, sest sellega tuleb igal juhul tegeleda. Erinevus praeguse korraga oleks, et KOV ei püüa võlgnikult raha käte saada käendajana vaid likvideerijana.

Teine võimalik lahendus oleks muuta tasu ja hüvitiste maksmise põhimõtteid. Korteriühistute huvide kaitseks ning avalikes huvides omandamiste soodustamiseks oleks võimalik sätestada tasu ja hüvitiste maksmisele erandid, mis näevad ette, et korteriga seotud sissenõutavaks muutunud kohustuste puhul tasutakse need hoopis korteriühistule ja mitte omanikule. Vastuväide sellise lahenduse kasutamisele tuleb KAHOS § 2 lg-s 1 ja PS § 32 lg-s 1 sätestatud kohustusega omanikule tasuda õiglane ja kohene hüvitis.

Kui omaniku asemel maksta tasu ja hüvitis korteriühistule, siis tekib õigustatud küsimus: kas omanik on saanud hüvitise või mitte? KAHOS § 11 lg 3 sätestab, et tasu makstakse rahas, kui poole ei lepi kokku teisiti, seega põhimõtteliselt mitte-rahaline hüvitis on võimalik.

⁵⁰ Moraalariski kohta vaata näiteks Luik, O.-J. ja Volberg, M. Philosophical battle against moral hazard: do we need law methodology change from “all or nothing principle” to “principle of proportionality”? – Methodological problems of the civil law researches 2021/3.

Õiguskirjanduses on järeldatud, et võlgniku hüvitis sundenampakkumise puhul seisneb selles, et võlgnik vabaneb võlast.⁵¹ Analoogia korras on seega võimalik esitada tõlgendus, et omanik saab avalikes huvides omandamise menetluses hüvitise, mis seisneb korteriühistu ees oleva võlgnevuse vähenemises. Kuid selle lahenduse praktilise rakenduse osas on vajalik täiendavate empiiriliste andmete kogumine. Näib usutav, et vähemalt mingi osa omanikest, kes on korteriühistu ees võlglased, on nõ kroonilised võlglased, st isikud, kes on võtnud eesmärgiks vältida võlgnevuste tasumist kuni nende aegumiseni. Sellised omanikud ilmselgelt ei oleks nõus pakkumusega, kus neile makstav tasu ja hüvitis läheks korteriühistule. Järelikult poleks nende omanike puhul kokkuleppemenetlus võimalik ning vajalik oleks sundvõõrandamine, mis teeb kogu omandamise menetluse pikemaks. Samuti ei teeniks sellisel juhul lahendus oma eesmärgi, sest motivatsioonitasu moodustab KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste puhul tavaliselt kõige suurema osakaalu kogu väljamakstavast summast. Kuivõrd sundvõõrandamise korral motivatsioonitasu ei maksta, siis ei väheneks tegelikult omaniku võlgnevus olulisel määral.

Praktikas tõusetub veel teinegi raskus: kas on võimalik tagada tasu ja hüvitise kiire (kohene) väljamaksmine. Selleks, et tasud ja hüvitised omaniku asemel korteriühistule maksta peaks KOV teadma täpselt kas ja kui suures ulatuses on konkreetsel omanikul võlgnevused korteriühistu ees. Tühjenevate ja lagunevate korterelamute puhul ei saa eeldada, et selline info on KOV-ile teada või kättesaadav. Selle info kindlaks tegemine võib omandamist asjatult pikemaks venitada.

Kolmas võimalik lahendus oleks muuta KAHOS § 33 selliselt, et tasu ja hüvitisi on võimalik vähendada pärast omandamist, kui selgub, et korteriomandiga on seotud sissenõutavaks muutunud kohustused, mille eest KOV on muutunud käendajana vastutavaks. Vähendamine toimuks proportsioonis võlgnevustega. See lahendus vältiks kahe eelmise lahenduse puudusi. Ei teki küsimust sellest, kas omanik on kohese ja õiglase hüvitise saanud, sest talle makstakse kõik välja rahas. Samuti ei teki menetluse venimist enne omandamist kuni täpsed võlgnevused välja selgitatakse. Samas on eesmärgi tagamine raskendatud, sest see lahendus eeldab, et omanikule enamakstud tasu ja hüvitisi on üldse võimalik tagasi saada. Eluliselt ei pruugi see erineda praegusest korrast, kus KOV peab pärast võlgnevuste tasumist esitama omaniku vastu regressinõude.

⁵¹ Erntis, M. *et al.* PSK § 32/24.

Praeguse korra muutmise poolt räägib samuti see, et kehtiv kord võib viia huvide konfliktini. Kui KOV on saanud korteriühistu ainuliikmeks või isikuks, kellele kuulub enamuse kortereid ja seega enamuse hääli üldkoosolekul, siis on KOV-il võimalik juhtida korteriühistu tegevust. Kui KOV tegutseb korteriühistu huvides, siis tuleks tal sissenõutavaks muutunud nõuded maksejõulistelt võlgnikelt sisse nõuda. KOV kui käendaja on ilmselt maksejõuline ja seega tuleks temalt korteriga seotud võlgnevused sisse nõuda. Samal ajal ei ole KOV-i kui avaliku võimu kandja ning avaliku raha käsutaja huvides see, et tasutakse korteriga seotud võlgnevusi. Seega oleks KOV olukorras, kus ta peaks ühest huvist lähtuvalt võlgnevusi sisse nõudma ning teisest huvist lähtudes seda mitte tegema.

Esimese peatüki kokkuvõtteks võib öelda järgmist. Tulenevalt kahanevast rahvaarvust, mis koondub järjest enam kindlatesse tõmbekeskustesse, on Eestis kümneid tuhandeid korterelamutes asuvaid eluruume, mis on tühjad ning see number on pidevalt tõusev. Tühjad korterid avaldavad olulist negatiivset mõju nii elamu siseselt (teiste omanike koormus elamu ülalpidamisel kasvab) kui ka elamu väliselt (õnnetuste oht ning negatiivne mõju lähedalasuva kinnisvara väärtusele). Selle probleemiga tegelemiseks oleks vajalik korterelamu omandamine. Kuigi PS § 32 lg 1 sätestab, et omand on puutumatu, siis sätestab PS § 32 lg 1 ja lg 2 tingimused, millal on omandipõhiõiguse riived põhiseaduspäraseks. KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel korteriomandite avalikes huvides omandamise osas töö autor ühtegi põhiseaduslikku probleemi ei tuvastanud, kuid see ei tähenda, et tingimata iga konkreetne menetlus on põhiseaduspärane.

KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel korterelamu omandamist võivad aga üldisel tasandil keeruliseks muuta mitmed probleemid. Esiteks ei ole KAHOS § 4 lg 1 p 10 ainus alus, kuidas korter lagunevas ja tühjenevas korterelamus võib kohaliku omavalitsuse üksuse omandisse liikuda ning seega pole selge, kas ja millal peab omandamine tingimata KAHOS sätete alusel toimuma. Teiseks, praeguse sõnastuse puhul ei ole võimalik tegeleda selliste korterelamutega, milles on küll faktiliselt olemas eraldi korterid, aga mis ei ole õiguslikult korteriomanditeks jagatud. Kolmandaks, tühjenevate ja lagunevate korterelamute korteritega kaasnevad tihti võlgnevused, mille eest muutub kohalik omavalitsus vastutavaks käendajana. Selline lisakulu oht võib pärssida kohaliku omavalitsuse võimekust ja valmidust probleemsete korterelamutega tegelemisel. Kuivõrd menetluse üldised alused on nüüd läbi analüüsitud, siis on võimalik liikuda edasi menetluse ettevalmistavate tegevuste ja nendega seotud probleemide analüüsimise juurde.

II KAHOS menetluse ettevalmistamine

Teise peatüki eesmärk on analüüsida esiteks seda, millal on täidetud KAHOS § 4 lg 1 p 10 sätestatud omandamise eeldused. Teiseks uuritakse selles peatükis küsimust, kes tuleb menetluse kaasata ning kuidas need isikud tuvastada. Viimaks käsitletakse menetluse läbiviimise ja omandamise otsustamise pädevuse jagamist kohaliku huvi korral.

2.1 Millal esineb alus omandamiseks

KAHOS § 4 lg 1 p 10 sätestab, et kinnisasja on lubatud omandada elamumajanduse ümberkorraldamisel korteriomandi omandamiseks, kui on loobunud alates 18 korteriga korterelamus rohkem kui poolte korterite ja muudel juhtudel rohkem kui kolme neljandiku korterite kasutamisest ning korterelamut ei ole otstarbekas rekonstrueerida. Seega sätestatakse kolm eeldust, mis peavad kõik samaaegselt olema täidetud, et korteriomandi omandamine avalikes huvides oleks lubatud:

- (i) omandamine peab olema osa elamumajanduse ümberkorraldamisest;
- (ii) määratud ulatuses kortereid peab olema kasutusest välja langenud;
- (iii) korterelamu rekonstrueerimine ei ole mõttekas.

Järgmises neljas alapeatükis käsitletakse kõiki kolme eeldust (eeldus (ii) on jagatud kahte alapeatükki), kuidas neid sisustada haldusmenetluses ning samuti kuidas praktikas tuvastada, et need on täidetud.

2.1.1 Elamumajanduse ümberkorraldamine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS)⁵² § 6 lg 1 sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on muu hulgas korraldada elamumajandust, kuid ei ole „elamumajanduse“ legaaldefiniitsiooni ning seega pole võimalik anda seadusest tulenevat vastust küsimusele, mis on elamumajanduse ümberkorraldamine. Seletuskirja järgi on elamumajanduse ümberkorraldamine planeerimistegevus, mille tulemusel:

- (i) olulises ulatuses tühjaks jäänud korterelamutest aidataks sinna elama jäänud inimestel ümber kolida elamiskõlblikesse eluruumidesse;
- (ii) tühjaks jäänud korterelamud oleks võimalik lammutada; ning

⁵² Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 23.02.2023, 5.

(iii) nende alune maa uuesti kasutusele võtta.⁵³

Sealjuures näib seletuskiri lahtiseks jätvat, milline peab olema maa uuesti kasutusele võtmise otstarve. See tähendab, et uus kasutus ei pea tingimata olema uue elamu ehitamine või kõrvalasuvate elamute teenindamine. Seoses rahvastiku vähenemisega teatud piirkondades võib elamumajanduse ümberkorraldamise lõppeesmärk olla ka lihtsalt olemasoleva elamufondi koondamine, selleks et olemasolev pakkumine vastaks nõudlusele.

Kuigi KAHOS § 4 lg 1 p 10 ei sätesta elamumajanduse ümberkorraldamise protsessile mingit kindlat menetlusreeglid ega vormi, siis tuleneb kohtupraktikast, et menetluse läbiviija tegevus peab lähtuma läbimõeldud plaanidest. Tallinna Ringkonnakohus kirjutas haldusasja nr 3-18-913 otsuse punktis 16.4: „Kuigi harjutusvälja asutamise otsus võib viidata sellele, et harjutusväljaga hõlmatud maad võib tulevikus olla tarvis kasutada riigikaitseks vajaduseks kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) § 4 lg 1 p 19 tähenduses, ei ole üksnes harjutusvälja asutamise otsus kinnisasja sundvõõrandamise aluseks. Riigikaitse vajadus peab väljenduma planeerimismenetluse kaudu, milles selgitatakse välja, kas maa-alale on võimalik harjutusväli RelvS [Relvaseadus] § 85 lg-s 1 sätestatud tegevuste läbiviimiseks kavandada või mitte (KAHOS § 4 lg 1 p 20). Kui ainuüksi harjutusvälja asutamise otsus oleks piisav alus kinnisasja sundvõõrandamiseks ning planeerimismenetluses peaks selguma, et nt keskkonnamõjude tõttu pole võimalik harjutusvälja taotletavasse asukohta kavandada, oleks tegemist omandiõiguse alusetu ja seega ebaproportsionaalse piiranguga.“

Viidatud kaasuses vaidlustati Vabariigi Valitsuse 09.07.2015 korraldus nr 282 „Soodla harjutusvälja asutamine“, millega otsustati asutada Harju maakonnas Kuusalu ja Anija valla territooriumil Soodla harjutusväli ning riigihalduse ministri 09.04.2018 käskkiri nr 1.1-4/78, millega kehtestati Harju maakonnaplaneering 2030+.⁵⁴ Nagu eelpool viidatud tsitaadist näha, siis ei pidanud Tallinna Ringkonnakohus seda Vabariigi Valitsuse otsust piisavaks aluseks, et omandada kaebajale kuuluv kinnisasi, mis asus moodustatud harjutusväljal. Kuigi KAHOS § 4 lg 1 p 19 näeb ette võimaluse omandada kinnisasi riigikaitseks vajaduseks, siis pidas kohus täiendavalt vajalikuks, et konkreetse kinnisasja sobivus riigikaitseks vajaduseks oleks planeerimismenetluses kindlaks tehtud.

⁵³ KAHOS seletuskiri, lk 13.

⁵⁴ Soodla harjutusvälja asutamine. VVk 09.07.2015 nr 282. – RT III, 14.07.2015, 1. Riigihalduse minister Maakonnaplaneeringu kehtestamine Harju maakonnas ja Lääne maakonna Lääne-Nigula valla Rehemäe külas, 09.04.2018. Dokumendiregistris registreeritud viidaga 1.1-4/78. Saadaval arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/5677424> (14.04.2023).

Kuigi see järeldus ei ole otse ülekantav praegusesse olukorda, sest KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamisel ei ole vaja täiendavalt eesmärgiks sobivust tuvastada, siis saab sellest järeldada, et elamumajanduse ümberkorraldamine peab olema vähemalt mingis osas läbimõeldud kohalik planeerimise otsus. Eelduslikult peaks see otsus lähtuma kohaliku omavalitsuse üldplaneeringust või muust strateegilise arengu dokumendist. Sellise dokumendi olemasolu on seda vajalikum, et KAHOS § 7 lg 2 p 5 sätestab, et omanikule saadetakse menetluse algatamise teade peab sisaldama teavet menetluse aluseks olevale dokumendile ja sellega tutvumise võimaluste kohta.

Siiski võib tekkida küsimus, et kui ühes ja samas piirkonnas, kus on otsustatud viia läbi elamumajanduse ümberkorraldamine, on kaks korterelamut, mis mõlemad vastavad KAHOS § 4 lg 1 p-is 10 sätestatud eeldustele, siis mille alusel nende vahel valida. Kuivõrd KAHOS menetlus võib osutada menetluse läbiviija jaoks võrdlemisi kalliks (vt pikemalt alapeatükk 3.3), siis võib olla võimalik korraga omandada vaid üks elamu. KAHOS-e sätted ei ütle midagi sellise olukorra lahendamise kohta. See on puhtalt poliitiline otsus, millise korterelamuga esimesena alustatakse või mis järjekorras tühjenevate ja lagunevate korterelamutega tegeletakse. Kui konkreetse korterelamu puhul on KAHOS § 4 lg 1 p-is 10 sätestatud eeldused täidetud, siis on selle omandamine õiguspärane, sõltumata sellest, et selle kõrval võib olla korterelamu, mis samuti KAHOS § 4 lg 1 p 10 eeldustele vastab.

Kuigi tuginedes Lüganuse valla, Valga valla ning Kohtla-Järve linna praktikale on iga eduka KAHOS menetluse aluseks tõhus kommunikatsioon.⁵⁵ Seega peaks menetluse läbiviija püüdma teavitada omanikke nii sellest, et plaanib teatud piirkonnas elamumajanduse ümberkorraldamist, kui sellest, et uurib, millised konkreetsed elamud vastavad omandamise eeldustele ning ka sellest, miks valiti alustada ühest elamust ja mitte teisest.

Sellise läbipaistva suhtluse vajaduse võib ühtlasi tuletada heast halduse tavast. Põhiseaduse kommentaarides on Madis Ernits ja Nele Parrest eristanud hea halduse tava kitsas ja laias tähenduses: „Laias mõttes hea haldus on aga midagi enam kui lihtsalt küsimus haldustegevuse seaduslikkusest, hõlmates nõudeid ja tingimusi, mis langevad lisaks õiguspärasusele ka eetika ja moraali kategooriate alla, nagu viisakus, abivalmidus, heatahtlikkus jms.“⁵⁶ Õiguskantsleri tegevust puudutavaid sätteid kommenteerides on põhiseaduse kommentaarides lisatud: „Hea halduse tava tähendab avaliku võimu kohustust tegutseda inimsõbralikult, hõlmates väärtusi,

⁵⁵ LEXTAL õigusanalüüs, lk 49.

⁵⁶ Ernits, M. ja Parrest, N. PSK § 14/19. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

mis ei pruugi olla kohtulikult kaitstavad, kuid mille järgimise üle saab õiguskantsler oma ombudsmani funktsiooni täites valvata, nagu näiteks õiglus, viisakus, abivalmidus. /.../ Kokkuvõtvalt on hea halduse tava järgimine midagi enam kui pelgalt küsimus õiguspärasusest ning annab laiemalt tunnistust avaliku võimu tegevuse kvaliteedist.⁵⁷ Omanike varajane, pidev ja täielik informeerimine võimalusest, et nendele kuuluv korter võidakse omandada avalikes huvides on nendes suhtes abivalmis ja arvestav.

2.1.2 Kasutusest välja langenud

KAHOS § 4 lg 1 p 10 teine eeldus koosneb kahest elemendist, mis väärivad mõlemad omaette analüüsi. Esiteks on vaja mõtestada lahti fraas „kasutusest välja langenud korter“ ning teiseks on väärrib analüüsi suurtele (18 korterit ja enam) ja väikestele (kuni 17 korterit) korterelamutele kehtestatud erinev kasutusest välja langenud korterite määr. Selles alapeatükis käsitletakse esimest elementi ning järgmises alapeatükis käsitletakse teist elementi.

Sarnaselt elamumajanduse ümberkorraldamisele puudub Eesti õiguses „kasutusest välja langenud korteri“ legaaldefiniitsioon ning seega on vajalik iga konkreetse korteri puhul vajalik eraldi hinnata, kas on põhjust pidada seda korterit kasutusest välja langenuks. Järgnevalt esitatakse loetelu kuuest võimalikust tunnusest, mille alusel võiks pidada korterit kasutusest välja langenuks. Ükski esitatud tunnustest ei ole mõeldud olema tarvilik, st korterit võib lugeda kasutusest välja langenuks ka siis, kui mõni neist ei ole täidetud ning ei saa välistada, et korterit on põhjust lugeda kasutusest välja langenuks ka siis, kui ükski neist ei ole täidetud. Samas kaht esimest tunnust tuleb pidada piisavaks, st ühe neist tunnustest esinemisel on kindlasti tegemist kasutusest välja langenud korteriga sõltumata teistest tunnustest.

Esimene tunnus: isik on omandist loobunud riigi kasuks AÕS § 126 alusel. Omandist loobumisega ütleb isik, et ta ei soovi enam selle korteri omanik olla. Sellises olukorras tuleb järeldada, et too isik ei soovi seda korterit enam kasutada, sealjuures ei soovi seda kasutada ka varana, mida müüa. Töö kirjutamise ajal on ettevalmistamisel seaduseelnõu, millega soovitakse muuta AÕS § 126 lg 3 selliselt, et loobumise korral läheb omand üle kinnisasja asukoha järgsele kohaliku omavalitsuse üksusele (eelnõu toimiku number 22-1342).⁵⁸ Juhul, kui see muutus

⁵⁷ Parrest, N. *et al.* PSK § 139/24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁵⁸ Eelnõu materjalid saadaval arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/cf110f3f-4006-4b3c-ba24-c5ea9586f8eb> (14.04.2023).

võetakse vastu, siis see ei muuda eelpool toodud järeldust. Kasutusest välja langemise tuvastamisel ei ole oluline, kelle kasuks isik omandist loobub, oluline on loobumise fakt.

Teine piisav tunnus: isik on omandi loovutanud KOV-i kasuks, nt kinkimisega või pärandi vastuvõtmisest keeldumisega. Sellisel puhul on tegemist sisuliselt täpselt sama olukorraga, kus omanik on teinud sammu korteri erakäibest eemaldamiseks. Ainus erinevus on õiguslik alus, mille abil see olukord tekkis. Nende kahe tunnuse alusel korteri kasutusest välja langenuks lugemine aga tekitavad võimaliku probleemi KAHOS § 4 lg 1 p 10 eelduste täitmisel, mida analüüsiti alapeatükis 1.4.1. Nende kahe tunnuse kindlaks tegemine on lihtne, kuivõrd mõlemad on kinnistusraamatu alusel kontrollitavad.

Kolmas tunnus, mille tuvastamine võrreldes kahe eelmisega on oluliselt keerulisem, võiks olla see, et korterit faktiliselt ei kasutata elamiseks, sealhulgas üüri- või muu kasutuslepingu alusel. Kuigi see näib mõneti ilmselge, siis ei saa tingimata järeldada sellest, et hetkel korterit ei kasutata, seda, et korterit ei hakata tulevikus kasutama või et omanik ei plaani seda tulevikus kasutusele võtta.

Täiendavalt teeb selle tunnuse alusel korteri kasutusest välja langenuks lugemise raskeks selle tunnuse tuvastamine. Esimene tõendiallikas võiks olla omaniku enda ütlused, nende analüüsimise juurde tullakse tagasi kuuenda tunnuse juures. Järgmine tõendiallikas võiks olla kaaselanike ütlused. Need on eriti abiks väiksemate elamute puhul, kus on suurem tõenäosus, et teised elanikud omavad adekvaatset pilti sellest, kes ja kas üht või teist korterit kasutab. Kaaselanikud ei pruugi tingimata teada omaniku soove ja kavatsusi, seega ei saa ainult kaaselanike ütlustele tugineda. Täiendavalt on vaja mõnd objektiivset tõendit.

Üks võimalus oleks tuvastada korteri faktilist kasutust vaadates konkreetse korteri vee- ja elektritarbimist. Kaasajal on raske kujutada ette seda, et keegi aktiivselt kasutab korterit, kuid ei tarbi samal ajal korteris vett või elektrit. Siinkohal tuleb aga arvestada sellega, et korter võib seista tühjana ja seega olla ilma tarbimiseta, kuid siiski kasutuses. Näiteks kui omanik teeb seal remonti või omanik otsib üürnikku või ostjat.

Veetarbimise andmeid on tavajuhul kõige kergem saada korteriühistult, sest neil peaks olema ülevaade, millises korteris kui palju vett tarbiti. Elektritarbimise andmeid peaks aga küsima elektrimüüjalt. Lüganuse valla, Valga valla ning Kohtla-Järve linna praktikas on

tarbimisandmed olnud väga heaks sisendiks tuvastamaks kas korter on kasutusel või mitte.⁵⁹ Samuti on elektritarbimine olnud asjaolu, mille abil on uuringutes tuvastatud korteri asustatust (vt alapeatükk 1.1).

Siit ilmneb aga oluline raskus: iga vaadeldava korteriga seotud elektritarbimise andmed on isikuandmed Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM)⁶⁰ artikkel 4 mõistes, sest see on teave, mida on võimalik seostada korteri omanikuga.⁶¹ Esmapilgul näib lahenduseks see, et andmeid küsitakse ja esitatakse üldistatud kujul, koondades need elamu peale kokku: näiteks ühe korterelamu kohta oleks teada mitmes korteris on aktiivne võrguleping ja/või viimase 12 kuu jooksul tarbimine väiksem kui 100 kWh (see on tarbimise määr, millest on lähtutud eelnevalt refereeritud uuringutes, vt alapeatükk 1.1). Sellisel juhul ei oleks need koheselt seostatavad korteri omanikega. Kuid siiski oleks tegu isikuandmetega, kuna hilisemal analüüsil on võimalik andmeid kokku viia konkreetse korteriga. Näib, et korterite omandamise menetluses on üsna vältimatu, et need andmed kokku viiakse, sest kortereid on vaja hinnata. Seega peab menetluse läbiviijal nende isikuandmete töötlemiseks esinema õiguslik alus tulenevalt IKÜM artiklist 6.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse olemust arvestades võiksid olla sobilikud IKÜM artikkel 6 lõike 1 punktid c) isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks ja e) isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks.

KOKS § 6 lg 1 paneb KOV-ile ülesandeks korraldada elamumajandust ja KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel toimub omandamine elamumajanduse ümberkorraldamise raames. Seega võiks väita, et andmete töötlemine on vajalik töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks ning avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Samas ei tulene eelpool viidatud KOKS-i ja KAHOS-e sätetest, et just elektri tarbimisandmete töötlemine on selle seadusest tuleneva kohustuse tarbeks vajalik. Seda enam, et elektritarbimise andmed ei ole üks ja ainus tunnus, mille alusel kasutusest välja langemist määratletakse, olugi et see on praktikas laialt kasutatav.

⁵⁹ LEXTAL õigusanalüüs, lk 45.

⁶⁰ 27. aprill 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119 4.5.2016, lk 1.

⁶¹ Viidatud definitsioon hõlmab vaid füüsilisi isikuid, aga lagunevates ja tühjenevates kortermajades ei ole juriidilistest isikutest omanikud väga levinud.

Lahendus sellele probleemile oleks lisada KAHOS-sse säte, mis ütleb, et menetluse läbiviija võib koguda tarbimisandmeid eesmärgiga hinnata KAHOS § 4 lg 1 p-s 10 nimetatud kasutusest välja langenud korterite arvu, muu hulgas andmeid elektritarbimise kohta võrguettevõtjatelt ja kommunaalteenuste tarbimise kohta korteriühistutelt.

Sellisel juhul on menetluse läbiviijal õiguslik alus nende andmete töötlemiseks, sealjuures on töötlemise eesmärgid selgelt ära piiratud. Aga samal ajal ei oleks nende andmete kogumine menetluse läbiviija jaoks kohustuslik. Iga juhtumi puhul ei pruugi see olla vajalik, sest on piisavalt teisi andmeid hindamaks korterite kasutusest välja langemist. Samas oleks sellise sätte puhul üheselt selge, et IKÜM artikli 6 lõike 1 punktides c) ja e) sätestatud õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks on olemas.

Ühtlasi loodaks sedasi seadusesse mitteammendav loetelu andmetest, mida on asjakohane koguda selleks, et sisustada konkreetsete korterite kasutusest välja langemist. Sealjuures ei määratleta kasutusest välja langemist üheselt üksnes vee või elektri tarbimisandmete pinnalt. See jätab lahtiseks võimaluse, et korter, kus tarbimine on alla 100 kWh viimase 12 kuu jooksul, loetakse siiski kasutuses olevaks.

HMS § 38 lg 1 sätestab, et haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Seega näib nagu lahendus on juba seaduses olemas, aga paraku ei ole see sobiv õiguslik alus. Kuivõrd kasutusest välja langenud korterite arvu tuvastamine ei ole osa KAHOS menetlusest, sest on alles menetlust ettevalmistav samm, siis ei oleks selles olukorras lahenduseks HMS § 38 lg-le 1 tuginemine, sest see säte eeldab, et haldusmenetlus on juba algatatud.

Neljas tunnus, mille alusel hinnata, kas korter on kasutusest välja langenud, võiks olla korteri seisukord. Võiks eeldada, et omanik, kes oma korterit kasutab või vähemasti plaanib kasutada, hoiab ühtlasi korterit sellises seisukorras, et selle kasutamine on võimalik. Seega, kui korteril puudub uks või aknad või välisel vaatlusel on näha, et korteris puudub elamiseks vajalik sisustus, siis see on hea tõend selle kohta, et korter ei ole enam kasutuses. Taaskord tuleb muidugi arvestada võimalusega, et tegemist on ajutise seisundiga, näiteks kui omanik teostab või vähemalt plaanib teostada remonti.

Selle tunnuse alusel korteri kasutusest välja langenuks lugemisel on ilmselt kõige olulisem ajaline faktor. Kui korter on elamiskõlbmatu juba aastaid, nagu mõne Kohtla-Järve või Valga „tondilossi“ puhul, siis seda enam on põhjust lugeda korter kasutusest välja langenuks. Ilmekas näide siinkohal on Valga vallas Laatres Uus tänaval 4 asunud elamu, mille probleemset olemust on aastate jooksul korduvalt kajastatud ajakirjanduses⁶² või Kohtla-Järve linnas Vahtra tänaval 23 asunud korterelamu, mis sattus 2016. aasta talvel majanduslikesse raskustesse, mille tulemusel lõpetati kütmine ning kevadeks 2016 oli asustatud veel vaid kaks korterit.⁶³

Viies tunnus võiks olla omaniku käitumine ja suhtumine ehk see, kas ja mil määral omanik täidab talle KrtS §-st 31 tulenevaid kohustusi või kas ja mil määral ta täidab oma rahalisi kohustusi ühistu ees. Teiste sõnadega, kui omanik ei käitu nagu omanik, siis võib lugeda, et ta ei kasuta korterit, isegi kui ta seda võib-olla faktiliselt mingil määral kasutab. Selle tunnuse alusel korteri kasutusest väljalangenuks lugemisel peaks aga ühtlasi püüdma arvestada põhjustega, miks omanik enda kohustusi ei täida. Ei saa pidada võrdseks olukorda, kus omanik ei täida oma rahalisi kohustusi teadlikult ja pahausklikult, ning olukorda, kus omanik teeb siiraid pingutusi, aga pole siiski majanduslikult võimeline võlgnevusi tasuma. Lüganuse valla, Valga valla ning Kohtla-Järve linna praktikas on võlgnevused korteriühistu ees olnud väga heaks sisendiks tuvastamiseks, kas korter on kasutuses või mitte.⁶⁴

Selle tunnuse tuvastamisel on taaskord oluliseks tõendiallikaks kaaselanike ütlused, aga samuti korteriühistu majandusaasta aruanded. Probleemiks on aga see, et tühjenevate ja lagunevate korterelamute puhul ei saa eeldada, et ühistu toimib korrapäraselt ning aruanded on korrektselt ja õigeaegselt esitatud. Kuigi majandusaasta aruannete süsteemne mitte-esitamine võib olla omaette täiendavaks andmepunktiks selle kohta, et oluline osa omanikest ei hooli oma omaniku kohustustest. Isegi kui ühistu on esitanud majandusaasta aruanded, siis need ei pruugi alati sisaldada konkreetseid andmeid konkreetsete omanike kohta, vaid pigem üldistatud kujul andmeid. Seega võib võlgnevuste olemasoluks vajalik olla otse korteriühistuga suhtlemine, mis tekitab eelpool kirjeldatud isikuandmete töötlemise probleemi.

⁶² Loim, T. 60 korteriga tondiloss ootab lammutajat. – Lõuna-Eesti Postimees 18.05.2020. Saadaval arvutivõrgus: <https://lounapostimees.postimees.ee/6975533/galerii-60-korteriga-tondiloss-ootab-lammutajat> (14.04.2023). Õhtuleht Online. Internetis müüakse Valga tondilossi: hind juba üle 700 euro!. – Õhtuleht 19.04.2012. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/473543/internetis-muuakse-valga-tondilossi-hind-juba-ule-700-euro> (14.04.2023).

⁶³ Eelmets, J. Ida-Virumaa linnades muutub üha enam kortermajasid tondilossideks. – ERR Uudised 07.04.2016. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.err.ee/557571/ida-virumaa-linnades-muutub-uha-enam-kortermajasid-tondilossideks> (14.04.2023).

⁶⁴ LEXTAL õigusanalüüs, lk 45.

Olukorrale võib täiendavalt pakkuda leevendust see, et kui menetluse läbiviija on uuritavas korterelamus juba ühe või mitme korteri omanik, siis on tal KrtS §-st 45 tulenev õigus saada juhatuselt teavet korteriühistu tegevuse kohta ja tutvuda korteriühistu dokumentidega. See annab võimaluse tutvuda ka nende andmetega, mida avalikus majandusaasta aruandes ei kajastata. Aluseelduseks on taaskord see, et ühistu juhatus on toimiv, et neil on küsitavad andmed ning nad suudavad palve tegelikult rahuldada. Kuid mitte-toimiv ühistu võib taaskord olla täiendavaks sisendiks pidada enamikke kortereid kasutusest välja langenuks, sest omanikud ei täida oma kohustusi.

Kuues tunnus, hindamaks kas korter on kasutusest välja langenud või mitte, võiks olla omaniku enda ütlused selle kohta, kas ta kasutab korterit või millised on tema plaanid sellega seoses. Omanik peaks ise kõige paremini teadma, kas tema korter on kasutuses või on kasutusest välja langenud. Sellest tunnusest lähtumine tõstatab mitmeid probleeme. Esiteks, omanikuga ei pruugi olla võimalik kontakti saada, eriti kui omanik ei ela uuritavas korteris. Juhul kui omanikuga ei ole võimalik suhelda, siis ei ole ka võimalik temalt sisendit saada. Lahendus oleks toimetada omanikule küsimus kätte avalikult või siis lihtsalt eeldada, et näiteks kontakti saamise võimatus viitab sellele, et omanikul puudub soov korterit kasutada. Omanik, kes oma kinnisomandit kasutab, peaks olema kättesaadav, eriti kui tegemist on korteriomandiga, millest võivad avalduda negatiivsed tagajärjed (nt lekkiv vesi) teistele korteritele ja omanikele.

Kuid isegi kui omanikuga on võimalik kontakti saada, siis ei pruugi tal olla stiimulit menetluse läbiviija päringule vastata. Tegemist ei ole järelevalvega, vaid haldusmenetlust ettevalmistava päringuga ning kuivõrd menetluse lõppeesmärgiks on isiku omandiõiguse riive, siis ei pruugi isik olla huvitatud info andmisest.

Aga kui eeldada, et praktilisi probleeme ei esine, siis omaniku sisendile liiga suure kaalu andmine (nt pidades seda piisavaks tunnuseks korteri kasutuses olevaks või kasutusest välja langenuks lugemisel), annaks omanikele väga suure mõjuvõimu kogu protsessi üle. On võimalik olukord, kus omanik kinnitab, et korter ei ole kasutuses ning pelgalt selle kinnituse pinnalt järeldeb menetluse läbiviija, et vajalik kasutusest välja langenud korterite määr on täidetud ja asub kortereid omandama. See ilmselt ei riivaks teiste omanike õigusi. Tõenäoliselt oleks see enamike omanike huvides, sest siis oleks olemas õiguslik alus probleemse korterelamuga tegeleda ja paljudel omanikel oleks võimalik seni kasutust varast lahti saada ning teistel avaneks võimalus lagunevast majast ära kolida. Teine võimalik olukord on aga selline, kus omanik väidab, et korter on kasutuses ning seega ühe isiku sõnade pinnalt oleks

põhimõtteliselt võimalik takistada kogu korterelamu omandamise menetlust. See aga võib olla kõigi teiste omanike huve riivav, sest kui tegemist on laguneva ja tühjeneva korterelamuga, siis oleks omanike huvides, et kohalik omavalitsus selle omandab ja neid kasutust varast vabastab.

Eelneva arutelu pinnalt võib välja tuua loetelu tunnustest, mille alusel hinnata kas korter on kasutusest välja langenud või mitte:

- (i) Kas omanik on omandist loobunud riigi kasuks? (tuvastatav kinnistusraamatust)
- (ii) Kas omanik on omandi loovutanud KOV-ile? (tuvastatav kinnistusraamatust)
- (iii) Kas korter on faktiliselt kasutuses? (hinnatakse peamiselt tarbimisandmete abil)
- (iv) Kas korter on elamiskõlblik? (hinnatakse välisel vaatlusel)
- (v) Kas omanik täidab omaniku kohutusi? (hinnatakse peamiselt võlgnevuste abil)
- (vi) Mida ütleb omanik korteri kasutamise kohta? (hinnatakse omaniku sisendi abil)

Eelpool (vt alapeatükk 1.1) refereeritud uuring kasutas sarnast tunnuste loetelu määratlemaks kasutusest välja langenud kortereid.⁶⁵ Kuivõrd see uuring oli oluliseks sisendiks KAHOS sätete kujundamisel (vt alapeatükk 1.3), siis võib seda sarnasust pidada siin väljapakutud tunnuste nimekirja toetavaks asjaoluks.

Nagu eelpool öeldud, ei saa ühtegi tunnust lugeda tarvilikuks ning ainult kaht esimest võiks pidada piisavaks. Samuti võib mitmete tunnuste osas usaldusväärse teabe kogumine olla raskendatud. Seega nõuab eelduse „kasutusest välja langenud“ tuvastamine menetluse läbiviijalt kaalutluse rakendamist. Seda tuleks pidada pigem positiivseks kui negatiivseks omaduseks, sest võimaldab arvestada erinevate omanike erinevate eluviiside ja harjumustega.

Kasutusest välja langenud korteri eelduse suurim probleem võrreldes kõigi teiste KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 eeldustega on aga see, et erinevalt teistest eeldusest võib see menetluse ettevalmistamisel ja isegi menetluse ajal muutuda. Teiste sõnadega, kui menetluse läbiviija tegevuse eesmärk on elamumajanduse ümberkorraldamine, siis see ei saa poole pealt muutuda (eeldades, et haldusorgan ei ole sõnamurdlik ega pahauskne). Samuti ei ole võimalik, et kehvast seisusest korterelamu rekonstrueerimine muutub äkitselt mõttekaks. Kuid kasutuses olevate korterite määr võib muutuda, sest omanikud võivad kasutusest loobuda igal ajal. Probleemseks võib see osutuda siis, kui omanik võtab korteri uuesti kasutusele.

⁶⁵ DTZ uuring, lk 4.

Seega võib tekkida olukord, kus menetlust on õiguspäraselt algatatud, aga omandamise otsuse tegemise hetkel ei ole kinnisasja avalikes huvides omandamise eeldused enam täidetud. HMS § 54 alusel peab haldusakt olema andmise hetkel kehtiva õigusega kooskõlas. Eelnevalt kirjeldatud olukorras ei oleks enam KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel korterite omandamine võimalik. Kirjeldatud olukord ei oleks probleemne, kui kõik korterid omandatakse KOV-i asemel ühe omaniku (nt kinnisvaraarendaja) poolt eesmärgiga teostada maja rekonstrueerimine või lammutamine. Sellisel puhul saavutaks KOV oma eesmärgi korrastada elamufondi ning eemaldada sealt tühjenevad ja lagunevad kortermajad.

Korterite kasutusele võtmine ja sellega avalikes huvides omandamise menetluse blokeerimine on aga probleem, kui maja rekonstrueerimist või lammutamist ei teostata või see tegevus on pelgalt näilik. Selliselt jääb lagunev ja tühjana seisev kortermaja elamufondi alles ning sellest tulenevaid ohtusid ja negatiivseid mõjusid ei likvideerita. Ühtlasi on menetluse ajal korterite kasutusele võtmine probleemiks juhul, kui mõni üksik elanik soovib kogu menetlust takistada või venitada väites, et on endale kuuluva korteri kasutusse võtnud.

Haldusorganil on võimalik seda riski mõnevõrra maandada, kui ta menetleb kõiki kortereid koos, mille tulemusel võiksid menetlused jõuda enam-vähem samal ajal lõpule ning seega väheneks aeg, mil mõni omanik võiks ümber mõelda. Juhul kui korraga kõigi korterite menetlemine ületab haldusorgani võimekuse, aitab eelpool kirjeldatud riski maandada see, kui alustatakse just nendest korteritest, mis on kasutusest välja langenud ning kasutuses olevad korterid jäetakse viimasteks.

Teine lahendus probleemile oleks muuta KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 sõnastust selliselt, et omandamine on lubatud, kui menetluse alguses on loobutud vajalikul määral korteritest. KAHOS § 7 ei sätesta millal tuleb omanikku menetluse algusest teavitada, st kui pikalt enne hindamistoimingute läbiviimist ja pakkumuse esitamist. Samuti KAHOS § 27 lg 4 annab menetluse läbiviijale pädevuse määrata tähtaeg, millal omanikuga tuleb kokkuleppele jõuda. Seega on menetluse läbiviijal võimalik menetlust juhtida ning oma plaane ja kavatsusi omanikele selgelt kommunikeerides ei ole põhjust arvata, et omanikel oleks põhjust heita haldusorganile ette HMS § 5 lg 2 sätestatud kohustuste rikkumist.

2.1.3 Kasutusest välja langenud korterite määr

KAHOS § 4 lg 1 p 10 sätestab, et omandamine on lubatud kui on loobunud alates 18 korteriga korterelamus rohkem kui poolte korterite ja muudel juhtudel rohkem kui kolme neljandiku korterite kasutamisest. Kujundlikult võiks öelda, et suurte korterelamute puhul kehtib „50% +1“ reegel ning väikeste korterelamute puhul kehtib „75% +1“ reegel. Probleem sealjuures on aga selles, et väiksemate korterelamute puhul moodustab iga korteriomand nii suure osa tervikust, et „75% +1“ reegli täitmine võib mõnel juhul tähendada, et tühjad on 100% korteritest. Autori koostatud tabelist (Lisa 1).

Nagu näha, siis on vaid nelja väiksema korterelamu puhul (elamud, milles on kas 9, 13, 14 või 17 korterit) KAHOS menetluseks vajalike kasutusest välja langenud korterite määr protsentuaalselt lähedal seadusandja poolt kehtestatud „75% +1“ reeglile. Teistel juhtudel on väikeste korterelamute puhul vajalik määr protsentuaalselt palju kõrgemal, olles mõnel juhul isegi 100%. Seevastu suuremate korterelamute puhul on kasutusest välja langenud korterite määr protsentides peaaegu alati väga lähedal kehtestatud „50% +1“ reeglile.

Seletuskirjas selgitatakse väga lakooniliselt, et osakaalud tulenevad rahandusministeeriumi koostatud korterelamute ülevaatuses Kohtla-Järvel.⁶⁶ Kuid sellest ei selgu, miks üldse peeti vajalikuks tühjenemise määra diferentseerida suurte ja väikeste korterelamute puhul. Üks võimalik põhjendus on omanike kaitse kergekäelise KAHOS menetluse eest. Kuivõrd väiksemate korterelamute puhul moodustab iga üksik korter suurema osakaalu tervikust, siis madalama määra puhul võiks liiga kergelt tekkida alus omandamiseks (sh sundvõõrandamiseks). Kuid ei leidu ühtegi põhjust, miks väiksemate korterelamute omanikud vääriskid suuremat kaitset kui suuremate korterelamute omanikud. Võimalik põhjendus võiks olla, et väiksema korterelamu puhul on lihtsam tühjenemise protsessi peatada või ümberpöörata ning seega võimaldab kõrgem määr mõnda maja nõ päästa omanikel endil. Teiste sõnadega, ei ole mõttekas lubada KOV-il omandada ja lammutada näiteks 8 korteriga elamu, kus 5 korterit on kasutusest välja langenud, sest ülejäänud 3 omanikku võiksid põhimõtteliselt olla võimelised omal käel elamu korda tegema ja tühjenenud korterid taas kasutusele võtma. Seevastu näiteks 32 korteriga elamu puhul ei ole alles jäänud 15 omanikul võimalik kasutusest väljalangenud 17 korterit uuesti asustada.

⁶⁶ KAHOS seletuskiri, lk 13.

Kuid see põhjendus ei ole väga veenev kahel põhjusel. Esiteks, ükskõik kas „50% +1“ reegel kehtib kõigile korterelamutele ühtmoodi või kehtiks hoopis mõni teine määr, siis on alati määra ületamise ja mitte ületamise küsimus ühes korteris. Seega juhul kui omanikud sooviksid välistada KAHOS menetluse võimalust, siis piisaks igal juhul vaid ühe korteri uuesti kasutusele võtmisest. Seega ei mängi omanike kaitsmisel rolli, mis on korterite kasutusest väljalangemise määr või kui mitu korterit tolles elamus on. Teiseks, kui eeldada mingit omanike koostööd elamu tühjenemise protsessi peatamise või ümberpööramise osas, siis tuleks pigem järeldada, et rohkem omanikke on parem, sest neil on kokku rohkem ressursse. See räägib selle kasuks, et kõigil korterelamutel peaks olema täpselt sama kasutusest välja langenud korterite määr.

Lisaks tekitab väiksemate korterelamute kõrgem tühjenemise määr ühe olulise probleemi. Nagu eelnevalt alapeatükis 1.4 kirjeldatud: millal iganes KOV omandab korteriomandi avalikes huvides, siis tuleb seda teha KAHOS sätete alusel. See aga omakorda tähendab, et omandamine elamumajanduse ümberkorraldamise eesmärgil saab toimuda vaid siis, kui on täidetud KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 sätestatud eeldused. Juhul kui KOV sooviks omandada kortereid elamus, kus on 8 korterit ning millest 6 on kasutusest välja langenud, siis ei ole seaduses sätestatud tühjenemise määr täidetud ning KAHOS menetlus ei ole võimalik. See toob kaasa võimaluse, kus on tühjenev ja lagunev korterelamu, milles suur osa kortereid ei ole kasutuses, aga KOV ei saa probleemiga efektiivselt tegeleda, sest korterite omandamine ei ole seaduse alusel võimalik. Sellist probleemi aitaks mõnevõrra leevendada see, kui kõigil korterelamutel sõltumata suurusest oleks üks ja sama tühjenemise määr.

Nõutud tühjenemise määra tuvastamisel ei ole oluline, kui kõrgel see määr on. Tuvastamise keerukusele see midagi juurde ei lisa. Eduka menetluse jaoks on niikuinii vajalik kogu maja uurimine (et tuvastada rekonstrueerimise mõttekus) ning omandamisel on vaja iga korteri hindamine või vähemalt iga korteriga tutvumine, et olla kindel, et hindamist pole vaja.

Kõrge piirmäära tõttu KAHOS menetluse algatamise venimise tõttu võib kannata ka avalik huvi, sest tühjenev kortermaja võib osutada ohtlikuks juba hetkel, kui alla poolte korterite kasutusest on loobutud. Samamoodi on sellisel kortermajal negatiivne mõju ümbritsevale elukeskkonnale ka siis kui vaid poolte korterite kasutamisest on loobutud. Lahenduseks oleks see, et KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 muudetakse nii, et kõigile korterelamutele kehtiks sama kasutusest väljalangemise piirmäär, milleks võiks olla praegu vaid suurtele korterelamutele kehtiv „loobutud on enam kui poolte korterite kasutamisest“.

Kui oleks olemas empiirilised andmed selle kohta, kas probleemsetes piirkondades korterelamutes on vaid täpselt ühesuguse pindalaga korterid või on ühe elamu piires (oluliselt) erineva pindalaga korterid, siis võiks täiendavalt kaaluda, kas korterite arvu asemel või kõrval tuleks rakendada kasutusest välja langenud eluruumide pindala kogu eluruumide pindalast. See tähendab, et kui korterelamus mitmeid erineva pindalaga korterid, siis võib tekkida olukord, kus kasutusest on välja langenud alla poolte korteritest, aga need moodustavad enam kui pool pindalast. See võib olla piisav alus arvamaks, et maja on sellisel tühjenemise allakäigu spiraalil, mis tingib avalikes huvides omandamise vajaduse.

2.1.4 Rekonstrueerimise mõttekus

Seletuskirjas öeldakse KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 tähenduses rekonstrueerimise mõttekus tugineb „korterelamu auditile“.⁶⁷ See tähendab, et valdkonna ekspert on auditeerinud korterelamut ning järeldanud, et selle tehnilise seisukorra tõttu pole otstarbekas renoveerida. Ehitusseadustik (EhS)⁶⁸ § 18 lg 1 sätestab, et ehitise auditi eesmärk on tõendada ehitise nõuetele vastavust ning ettenähtud otstarbel ja viisil kasutamise ohutust või anda ehitise kohta muu hinnang. KAHOS menetluse raames on oluline anda hinnang, kas seda elamut on tehnilise seisukorra tõttu otstarbekas rekonstrueerida. Ehitise auditi tegemise kord on reguleeritud EhS § 18 lg 5 alusel kehtestatud majandus- ja taristuministri 12.10.2020 määrusega nr 61 „Ehitise auditi tegemise kord“.⁶⁹

Auditi koostamisel on oluline hinnata ühelt poolt nii rekonstrueerimise tehnilist võimalust, kuid ühtlasi selle majanduslikku mõttekust. Esiteks võib korterelamu olla sellises seisus, et ka parimate tehniliste lahenduste puhul ei oleks võimalik taastada selle elamiskõlblikust, eriti arvestades näiteks EhS § 65 lg 1 tulenevat nõuet energiatõhususe miinimumnõuetele vastamise kohustust. Samuti on võimalik, et elamu põhikonstruktsioonid on ära vajunud, mädanenud või murenenud ning nende taastamine tähendaks sisuliselt hoone algusest peale uuesti üles ehitamist.

Teiseks võib korterelamu võib olla sellises seisus, et tehniliselt oleks selle rekonstrueerimine võimalik, aga arvestades sellise ettevõtmise maksumust ei ole see siiski otstarbekas. Ei ole välistatud, et rekonstrueerimiseks vajalike tööde kogumaksumus on võrreldav täiesti uue elamu

⁶⁷ KAHOS seletuskiri, lk 13.

⁶⁸ Ehitusseadustik. – RT I, 07.03.2023, 72.

⁶⁹ Ehitise auditi tegemise kord. MKMm 12.10.2020 nr 61. – RT I, 20.10.2020, 4.

ehitamise kuludega. Samuti võib mõnel juhul tühi maatükk olla väärtuslikum kui vana korterelamu. Selline olukord võis esineda näiteks Valga linnas Kesk tänav 20 elamuga. Elamu oli avariilises olukorras ning see tuli lammutada ohu vältimiseks.⁷⁰ Kuivõrd elamu asus Valga südalinnas keskväljaku ääres, siis ei ole võimatu, et selle kinnistu turuhind ületab mitmekordselt kasutute korterite hinna.

Olukorras, kus elamu rekonstrueerimine on nii tehniliselt võimalik ning mitte ülemäära kallis, tuleb menetluse läbiviijal täiendavalt hinnata, kas omanikud on sellisteks kulutusteks võimelised. Kui omanikud ja ühistu on nii vaesed, et elamu rekonstrueerimine käib neil üle jõu ning ükski eraõiguslik kinnisvaraarendaja ei soovi tervet elamut omandada, et projekti ise ellu viia, siis võib õigustatult järeldada, et rekonstrueerimine ei ole mõttekas. Ei saa pidada mõttekaks sellise projekti ettevõtmist, mille kulusid ei ole asjast huvitatud isikud võimelised katma. Seega oleks sellisel puhul korterite avalikes huvides omandamine ning korterelamu lammutamine põhjendatud.

Rekonstrueerimise mõttekuse hindamisel on seega abiks kasutusest välja langenud korterite määr. Mida enam on korterelamus kortereid, mis on kasutuses välja langenud, seda enam võib eeldada, et omanikud ei ole kas huvitatud või võimelised rekonstrueerimisega seotud kulusid kandma. Samuti aitab rekonstrueerimise mõttekuse kriteerium hinnata korterite kasutuses olemist. Kui elamu audit järeldab, et elamu tehniline olukord on avariiline ning ei ole elamiseks kõlblik ega ohutu, siis annab see tugeva aluse järeldamiseks, et hetkel tühjalt seisvad korterid on kasutusest välja langenud. Sellisel puhul ei ole usutav, et ühes konkreetses korteris remondi teostamine võimaldaks korteri kasutusele võtta.

Viimase faktorina hoone rekonstrueerimise juures tuleks hinnata elamu nõu moraalset vananemist. Isegi kui hoone rekonstrueerimine oleks tehniliselt võimalik ning selle maksumus ei ole samaväärne uue elamu ehitamise maksumusega, siis võib olla põhjust rekonstrueerimist mitte teostada. Näiteks elamu ei pruugi vastata kaasaegsetele linnaplaneerimise põhimõtetele või elamu ise võib olla sellise sisemise planeeringuga, et selle kasutamine ei ole tänapäevaseid eluharjumusi arvestades mõeldav. Näiteks kunagi ühiselamuna ehitatud elamu ei pruugi enam oma funktsioonilt sobituda linna, sest puudub vajadus sellise elamu järgi, kus on korruse peale vaid üks köök ning igasse individuaalsesse eluruumi köögi ja vannitoa rajamine ei ole võimalik.

⁷⁰ Valga linnamajandusameti 12.12.2016 korraldus nr 131. Saadaval arvutivõrgus: http://www.valgalv.ee/UserFiles/ehitus%20planeerimine/Kesk_tn_20_lammutamiseks_korraldus.pdf (14.04.2023).

Kuigi eelnevalt kirjeldatud kriteerium on mõnevõrra subjektiivsem kui rekonstrueerimise tehniline võimalus ning selle maksumus, siis ei ole põhjust karta, et sellel alusel hoone rekonstrueerimise mõttekust hinnates avaneks võimalus kuritarvitusteks. Esiteks, see on vaid üks võimalus teiste kõrval, kuidas rekonstrueerimise mõttekust sisustada ning teiseks, elamu rekonstrueerimise mõttekus on vaid üks eeldus teiste kõrval. Kui elamu on omanike poolt piisavas kasutuses, siis pole võimalik selle omandamine ja lammutamine avalikes huvides.

Alapeatüki kokkuvõtteks võib öelda järgmist. Kuigi elamumajanduse ümberkorraldamine ei ole seaduses defineeritud tegevus, siis tuleneb seletuskirjast ja kohtupraktikast, et elamufondi korrastamisele suunatud tegevus peaks lähtuma põhjalikult läbimõeldud kohalikust planeerimisest. Samuti ei ole kasutusest välja langenud korter seaduses defineeritud mõiste, kuid leidub vähemalt kuus erinevat tunnust, mille pinnalt on võimalik hinnata, kas korter on kasutuses või mitte, kuigi mitme tunnuse puhul esinevad tõendite kogumise raskused. Väiksematele korterelamutele peaks kehtima täpselt sama madal kasutusest väljalangenud korterite määr kui kehtib suurematele korterelamutele. Viimaks, rekonstrueerimise mõttekust tuleks eelkõige hinnata tehnilistest vaatest, aga arvestades samuti majanduslikke ja nõu moraalise vananemise aspekte.

2.2 Menetlusosalised ja teavitamine

KAHOS § 6 lg 1 sätestab, et kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse osalised on omandatava kinnisasja omanik, omandatava kinnisasjaga seotud piiratud asjaõiguse omaja, rentnik ja üürnik. Kinnistusraamatuseaduse (KRS)⁷¹ § 9 lg 1 alusel kantakse kinnistusraamatusse kinnisasjaga seotud asjaõigused ning AÕS § 5 lg 1 alusel on asjaõigused omand ja piiratud asjaõigused: servituudid, reaalkoormatised, hoonestusõigus, ostueesõigus ja pandiõigus. Seega peaks praktikas olema kerge tuvastada, kes iga konkreetse korteri puhul on selle omanik ning selle korteriga seotud piiratud asjaõiguste omajad, kuivõrd kõik need andmed on kantud kinnistusraamatusse. Mõnel juhul aga siiski esineb praktilisi probleeme menetlusosaliste tuvastamisega.

Esiteks, kuigi KRS § 14 p 2 alusel kantakse kinnistusraamatu registriosa teisesse jakku ühise omandi korral omanikud ning info kas kinnistu on ühis- või kaasomandis, siis tuleb eluliselt ette olukordi, kus korter kuulub abikaasade ühisvarasse, aga selle kohta puudub info

⁷¹ Kinnistusraamatuseadus. – RT I, 17.03.2023, 61.

kinnistusraamatus. Samuti võib tulla ette olukordi, kus abielu on lõppenud, aga ühisvara ei ole jaotatud ning seega on endine abikaasa jätkuvalt üks omanikest. Kuigi KAHOS § 7 lg 2 p 6 sätestab, et menetlust algatavas teates tuleb anda omanikule tähtaeg, mille jooksul on omanik kohustatud teavitama menetluse läbiviijat kinnisasjaga seotud kolmanda isiku õigusest, mida ei kanta või ei ole kantud kinnistusraamatusse, sealhulgas abikaasa õigus ühisvarale, siis tihti omanikud isegi ei tea, et korter on osa ühisvarast.⁷² Nende korterite puhul, mis on kasutusest välja langenud, on see eriti tõenäoline, sest omanikud ei näe sellel korteril väärtust, mistõttu ei hoita end kursis selle korteri õigusliku staatusega.

Teiseks, võib juhtuda, et kinnistusraamatusse kantud isik on surnud, aga kuivõrd kasutusest väljalangenud korteril ei ole väärtust ning tihti kaasnevad sellega võlgnevused korteriühistu ees, siis pole eelduslikud pärijad motiveeritud algatama ega viima lõpule pärimismenetlust. Seega võib tekkida olukord, kus korteril puudub selline omanik, kes saaks kokkuleppemenetluses anda nõusoleku omandamiseks või kellel oleks õigus sundvõõrandamise korral hüvitisele. Sellises olukorras on üldjuhul vajalik sundvõõrandamine, sest ei ole isikut, kes saaks anda nõusoleku omandamiseks kokkuleppel. Teatud juhul võib olla põhjendatud siiski kokkuleppemenetlus, kui KOV-ile on teada, et pärimismenetlus on lõppjärgus ning kinnistusraamatusse kantakse peagi sisse uus omanik.

Seletuskirja kohaselt peaks menetlusosaliste hulka kuuluma kõik isikud, „kelle õigusi omandamine, sealhulgas sundvõõrandamine otseselt puudutab.“⁷³ AÕS § 5 lg 1 järgi ei ole kinnistusraamatusse kantavad keelumärked piiratud asjaõigused, seega isikud, kelle kasuks on omandatavale kinnisasjale keelumärke seatud, ei ole KAHOS § 6 lg 1 sätestatud loetelu järgi kohustuslikud menetlusosalised. Samas puudutab omandamine otseselt nende õigusi, sest KAHOS § 2 lg 4 alusel kinnisasja omandamist ei välista seaduse sätted, mis keelavad või kitsendavad kinnisasja võõrandamist või jagamist, samuti kinnistusraamatusse kantud kolmanda isiku õigused. Kuivõrd keelumärke tavaliselt kantakse kinnistusraamatusse võlausaldaja õiguste kaitseks aga KAHOS § 2 lg 4 lubab omandamist sellest sõltumata, siis riivab korteri omandamine selle isiku õigusi, kelle kasuks keelumärke on seatud. Seega tuleks keelumärke esinemise puhul kaasata menetlusse ka isik, kelle kasuks keelumärke on seatud.

Eelneva järelduse kasuks räägib täiendavalt see, et KAHOS § 27¹ lg 1 alusel on keelumärke kustutamiseks vajalik märke omaja nõusolek. Kuigi KAHOS § 27¹ lg 2 alusel on keelumärke

⁷² LEXTAL õigusanalüüs, lk 54.

⁷³ KAHOS seletuskiri, lk 16.

kustutamine lubatud ka ilma nõusolekuta, siis tuleb seda siiski talt esmalt küsida. Seega peaks KAHOS § 6 lg 1 menetlusosalisena sätestama ka isiku, kelle kasuks on seatud kinnisasjale (keelu)märge. Juhul, kui isikud, kelle kasuks on omandatavale kinnisasjale seatud keelumärge, ei ole seadusega määratletud kui kohustuslikud menetlusosalised, sõltub nende kaasamine haldusorgani enda algatusest, mis võib menetlusel tekitada asjatuid viivitusi. Lüganuse valla, Valga valla ning Kohtla-Järve linna praktikas tuli korduvalt ette seda, et omandataval korteril oli keelumärge kohtutäituri kasuks.⁷⁴ Seega tuli kohtutäitur kaasata menetlusse, kes tavajuhul andis oma nõusoleku keelumärke kustutamiseks, siis kui tehingust saadav tasu kanti tema ametialasele kontole omaniku suhtes pooleli oleva täitemenetluse katteks.

KAHOS § 7 lg 1 alusel menetlus algatatakse menetlusosalistele vastava teate saatmisega. Menetluse algatamise teate juures väärrib analüüsimist kaks teemat. Esiteks, KAHOS § 27 lg 4 sätestab, et menetluse läbiviija määrab tähtaja, mille jooksul tuleb omanikuga kokkuleppele jõuda ning KAHOS § 12 lg 1 ei sätesta, mis hetkel pärast menetluse algust tuleb korteri hindamine läbi viia. Seega võib kerkida küsimus: mis hetkel tuleks omanikule menetlust algatav teade saata? Seletuskiri annab vaid väga üldise vastuse: „ei nähta ette konkreetset ajavahemiku, millal omandamise menetlusest tuleb teatada, vaid seda tehakse mõistliku aja jooksul.“⁷⁵ See tähendab, et teadet ei ole ilmselt mõttekas saata 1 aasta enne seda, kui menetluse läbiviija jõuab hindamistoiminguteni, sest siis peab omanik justkui elama pidevas ootuses. Kuid samas oleks omaniku suhtes ebamõistlik see, et teda teavitatakse menetluse algusest vaid päevi enne seda kui plaanitakse viia läbi hindamine (juhu kui tegemist ei ole kiirmenetlusega).

Teiselt poolt jällegi, kui omanik saab omandamise menetlusest teada näiteks üks või kaks kuud enne hindamist, siis see võib siiski tekitada olukorra, kus omanik on äsja teinud kulutusi korterile, mis ei pruugi kuuluda KAHOS § 13 alusel hüvitamisele. Näiteks oli Valgas juhtum, kus omanik oli vahetult enne menetluse algust teinud korterile kulutusi, sest soovis hoolimata elamu kehvast seisukorrast kasutada.⁷⁶ Kinnisasja avalikes huvides omandamisega muutusid need kulutused kasutuks. Üks lahendus sellele probleemile on saata omanikele eelteade, see tähendab teavitada neid sellest, et tulevikus on plaan menetlust alustada. Sellise eelteate saatmine võib olla ühtlasi hea viis koguda elanikelt andmeid selle kohta, kas konkreetne elamu üldse vastab KAHOS § 4 lg 1 p 10 eeldustele.

⁷⁴ LEXTAL õigusanalüüs, lk 54–55.

⁷⁵ KAHOS seletuskiri, lk 17.

⁷⁶ Vastuväited pakkumusele nr 9-1.2/623, 28.02.2022. Registreeritud Valga valla dokumendiregistris numbriga 9-1.2/623-1, saadaval: <https://atp.amphora.ee/valgavv/index.aspx?itm=451427> (14.04.2023). Töö autor on dokumendiga tutvunud teabenõude abil.

Teiseks tuleb mainida KAHOS menetluse algatamise vaidlustamise temaatikat. Kuigi kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluste kohta on väga vähe kohtupraktikat, siis on see üks teema, mis on korduvalt läbi vaieldud. Haldusasjas nr 3-18-2196 leidis esmalt Tallinna Halduskohus 14.12.2018 määruse punktides 5 ja 9: „Vastustaja 19.10.2018 teade ei ole haldusakt HMS § 51 lg 1 tähenduses, vaid toiming HMS § 106 lg 1 tähenduses. /.../ See, et riik iseenesest soovib kaebaja kinnistud omandada, ei saa veel rikkuda kaebaja õigusi. Kaebaja õigusi saab rikkuda või riivata omandamise otsus ise. /.../ Kaebaja on pöördunud kohtusse ennatlikult.“ Seda sama järeldust kinnitas samas haldusasjas ka Tallinna Ringkonnakohus, kes 15.02.2019 määruse punktis 8 kirjutas: „Tegemist on haldusmenetlust alustava menetlustoiminguga (HMS § 35 lg 1 p 2), mitte eelhaldusakti (HMS § 52 lg 1 p 2) ega toiminguga (HMS § 106 lg 1). Edastatud teatega ei ole määratud õiguslikult siduvalt kindlaks ühtegi asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavat asjaolu. Muu hulgas võib menetluse läbiviija pidada algselt küll vajalikuks omandada mingid konkreetset kinnisasjad või nende osad, kuid menetluse käigus jõuda äratundmisele, et tegelikult on avalikes huvides vajalik või põhjendatud omandada üksnes osa neist kinnisasjadest või hoopis laiendada omandatavate kinnisasjade ringi. Kinnisasja omandamise menetluse algatamisega ei ole veel lõplikult otsustatud ka teates märgitud kinnistute sundvõõrandamist, kui kokkulepet ei saavutata.“ Samale järeldusele jõudis haldusasjas nr 3-22-290 Tartu Halduskohus oma 16.02.2022 määruse punktis 5: „Kohus leiab, et kaebaja on kohtu poole pöördunud ennatlikult ning kaebaja õigusi ei ole menetluse algatamisega rikutud.“

Seega on kohtud asunud järjepidevalt seisukohale, et KAHOS § 7 kohane teade kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse algatamise kohta ei ole vaidlustatav. Siiski tasub ära märkida, et KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamise menetlused on mõnevõrra erinevad enamikest teistest omandamise juhtumitest. Esiteks, on täielikult välistatud, et menetluse läbiviija eesmärki on võimalik saavutada sundvalduse seadmisega. Kuivõrd elamu rekonstrueerimine ei ole mõttekas ning elamumajanduse ümberkorraldamise eesmärk on lagunev ja tühjenev hoone elamufondist eemaldada, siis on selle lammutamine ainus lahendus. Lammutamist ei ole sundvalduse seadmisega võimalik saavutada, erinevalt näiteks tehnovõrgu ehitamisest (KAHOS § 4 lg 1 p 5), eratee avalikuks kasutamisest (KAHOS § 4 lg 1 p 8) või keskkonnaseirejaama rajamisest (KAHOS § 4 lg 1 p 16).

Teiseks, kuigi eelnevalt tsiteeritud määruses asus Tallinna Ringkonnakohus seisukohale, et menetluse algatamise teate saamisega ei ole veel midagi lõplikult otsustatud ning protsessi käigus võib ilmnedagi hoopis teine lahendus või soov, siis KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel algatatud

korteriomandi omandamise puhul on see peaaegu välistatud. Seega kui mõne suurema projekti puhul võib ilmned, et projekti on võimalik viia ellu ilma omandamata seda kinnisasja, mille suhtes menetlus algatati, siis kui eesmärgiks on korterelamu lammutamine ja maa uuesti kasutusele võtmine, siis seda ei ole võimalik saavutada nii, et 1 või 2 korterit jääb omandamata.

Kokkuvõtteks menetlusosaliste ja nende teavitamise kohta võib öelda järgmist. Kuigi on selge, et KAHOS § 6 lg 1 alusel on omanik kohustuslik menetlusosaline, siis pole praktikas alati selge, kes täpselt omanik on. Kuid sellele ei ole head regulatiivset lahendust ning abiks on vaid hoolas haldusmenetlus. Kuigi isikud, kelle kasuks on seatud (keelu)märke, ei ole KAHOS § 6 lg 1 loetletud kui kohustuslikud menetlusosalised, siis nad peaksid olema, sest nende kaasamine on paratamatult vajalik. Viimaks, menetlust algatav teade, ei ole haldusakt, mida menetlusosalised saaksid vaidlustada.

2.3 Menetluse läbiviija

KAHOS § 3 ja § 6 eristavad otsustajat ja menetluse läbiviijat. Esimene neist on see, kellel on pädevus võtta vastu otsus omandada kinnisasi kokkuleppel või sundvõõrandamisega. Teine neist on see, kes viib otsustamiseks vajaliku haldusmenetluse läbi. Seletuskirjas esitatud selgituse järgi on seadusandja pidanud võimalikuks otsustamise pädevust jagada, andes menetluse läbiviijale otsustamise pädevuse lihtsamatel juhtudel.⁷⁷ Seletuskirjas on lähtutud loogikast, et mida odavam on omandatav kinnisasi, seda lihtsam on menetlus ning vastupidi, mida kallim on omandatav kinnisasi, seda keerukam on menetlus. Otsustamise pädevus on nii riikliku kui kohaliku huvi korral jagatud sarnastelt, aga see sarnane õiguslik sisu on väljendatud väga erineva ja raskesti mõistetava sõnastusega. Selleks, et tagada õigusselgus, tuleks otsustamise pädevuse jagamine kohaliku huvi korral sõnastada sarnase sõnastusega nagu riikliku huvi korral.

KAHOS § 3 lg 2 alusel on kohaliku huvi korral kinnisasja omandamise (sh kiirmenetluses ja sundvõõrandamisega), vahetamise ja maakorralduse otsustamise pädevus kohaliku omavalitsuse üksusel. KOKS § 22 lg 2 alusel tähendab see, et otsustamise pädevus on linna- või vallavolikogul, kes võib küsimuse lahendamiseks volitada linna- või vallavalitsust. Samas sätestab KAHOS § 3 lg 3 koostoimes KAHOS § 6 lg 3 pädevuse erandi, mille järgi on alati linna- või vallavalitsusel otsustamise pädevus, kui omandatakse kinnisasi kiirmenetluses või

⁷⁷ KAHOS seletuskiri, lk 10.

kokkuleppemenetluses ja kinnisasja väärtus on väiksem kui 50-kordne Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva 12 kuu keskmine brutokuupalk või sellega võrdne (töö kirjutamise hetkel 84 250 eurot). Sealjuures on KAHOS § 6 lg 3 alusel menetluse läbiviija kohaliku huvi korral alati linna- või vallavalitsus. Teiste sõnadega kehtib üldreegel, et kohaliku huvi korral on otsustamise pädevus linna- või vallavolikogul, kes võib linna- või vallavalitsust volitada ning ühtlasi kehtib erand, mis annab teatud juhtudel otsustamise pädevuse otse linna- või vallavalitsusele, kes on igal juhul menetluse läbiviija.

Seega kehtib kohaliku huvi korral sisuliselt samasugune pädevuse jagamine nagu riikliku huvi korral. KAHOS § 3 lg 1 alusel on otsustamise pädevus valdkonna eest vastutaval ministril kui omandatakse kokkuleppel kinnisasi, mille väärtus on 50-kordne Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmine brutokuupalk, samuti otsustab minister kinnisasja vahetamise ja kinnisasja sundvõõrandamise. Seevastu sätestab KAHOS § 3 lg 3, koostoimes KAHOS § 6 lg 3, et riikliku huvi korral omandamise kiirmenetluses ja omandamise kokkuleppel, kui kinnisasja väärtus on väiksem kui 50-kordne Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva 12 kuu keskmine brutokuupalk või sellega võrdne, otsustab kas Transpordiamet, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus või Maa-amet. Sealjuures on KAHOS § 6 lg 3 alusel riikliku huvi korral menetluse läbi viija asjaomane ministeerium Transpordiamet, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus või Maa-amet. Teiste sõnadega kehtib üldreegel, et riikliku huvi korral on otsustamise pädevus valdkonna eest vastutaval ministril ning ühtlasi kehtib erand, mis annab täpselt samadel juhtudel kui kohaliku huvi korral otsustamise pädevuse menetluse läbiviijale.

Seega tuleneb KAHOS § 3 lg 2 ja lg 3 ning KAHOS § 6 lg 3 sõnastusest, et kohaliku huvi korral on otsustamise pädevus jaotatud samamoodi nagu riikliku huvi korral. Seega oleks õigusselguse huvides vajalik KAHOS § 3 lg 2 sõnastada sarnaselt lõikele 1:

(2) Kohaliku omavalitsuse üksus otsustab kohaliku huvi korral:

- 1) kinnisasja omandamise kokkuleppemenetluses, kui kinnisasja väärtus on suurem kui 50-kordne Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmine brutokuupalk;
- 2) kinnisasjade vahetamise;
- 3) kinnisasja sundvõõrandamise.

Just täpselt sellise tulemuse annavad praegused sätted, aga selle tulemuseni jõudmiseks on vaja lugeda kolme erinevat sätet kahes esinevas paragrahvis ning seega see sisu ei ole kergesti mõistetav. Väljapakutud sõnastuse juures säiliks KOKS § 22 lg 2 alusel linna- või

vallavolikogul täpselt sama võimalus, mis neil on praegu, volitada linna- või vallavalitsust otsustama ka nõ keerulistel juhtumitel.

Peatüki kokkuvõtteks võib öelda järgnevat. Suurimad probleemid KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandamise menetluse ettevalmistamisel on:

- (i) menetluse läbiviijal puudub hea ja selge õiguslik alus sobivate hoonete tuvastamiseks vajalike isikuandmete töötlemiseks;
- (ii) korterelamu suurusest tulenev erinev kasutusest välja langenud korterite määr takistab tegelemast kõigi korterelamutega juba siis, kui selleks on tõsine vajadus;
- (iii) KAHOS § 6 lõikes 1 ei ole loetletud kohustuslike menetlusosalistena kõiki isikuid, kes peaks olema kohustuslike menetlusosaliste seas;
- (iv) kohaliku huvi korral ei ole omandamise otsustamise ja menetluse läbiviimise pädevuse sätted sõnastatud sama selgelt ja arusaadavalt kui riikliku huvi korral.

Lahendused eelpool loetletud peamistele probleemidele on:

- (i) tuleb sätestada isikuandmete töötlemiseks õiguslikud alused;
- (ii) tuleb kaotada kasutusest välja langenud korterite määra diferentseerimine suurte ja väikeste korterelamute puhul;
- (iii) tuleb KAHOS § 6 lõikes 1 loetleda ka isik, kelle kasuks on seatud (keelu)märke;
- (iv) tuleb ümber sõnastada KAHOS § 3 lg 2.

Olles analüüsinud põhjalikult KAHOS § 4 lg 1 p 10 korteriomandi avalikes huvides omandamise menetluse ettevalmistamisega seotud õiguslikke probleeme ning võimalike lahendusi, saame nüüd liikuda edasi menetluse läbiviimisel esile kerkivate õiguslike probleemide ja nende lahenduste juurde.

III KAHOS menetluse läbiviimine

Kolmanda peatüki eesmärk on analüüsida esiteks kinnisasja hindamisega seotud probleeme KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste kontekstis. Teiseks vaadelda erinevate tasude ja hüvitistega seotud probleeme ning lahendusi. Kolmandaks hinnata kiirmenetlusega seotud küsimusi ja nende võimalikke lahendusi, kuivõrd enamik KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandatavaid kortereid peaks olema võimalik omandada kiirmenetluses. Neljandaks käsitleda üht menetluse tähtaegadega seotud lünka ning lahendust sellele.

3.1 Hindamine

Hindamisega seoses on KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste juures kolm peamist probleemi. Esiteks, KAHOS § 12 lg-s 1 sätestatud tähtaeg, mis „ei või olla lühem kui kaks nädalat ega pikem kui kaks kuud“ on ebaselge. Teiseks, KAHOS § 12 lg 2 sätestatud nõue, et peab kaasama 7. taseme hindaja, on liialt piirav ning pärsib menetluste läbiviimist. Kolmandaks puuduvad sätted, mis hõlbustaksid hindamist olukorras, kus on tarvilik kümnete samas elamus asuvate korterite hindamine. Selles alapeatükis analüüsitakse järgnevalt igat probleemi ja võimalikke lahendusi eraldi.

3.1.1 Hindamise tähtaeg

KAHOS § 12 lg 1 sätestab, et menetluse läbiviija korraldab omandatava kinnisasja ja piiratud asjaõiguse väärtuse ning omandamisega seotud muu varalise kahju hindamise tähtajaga, mis ei või olla lühem kui kaks nädalat ega pikem kui kaks kuud. Sellises sõnastuses ei ole sätte sisu selge. Isegi kui sätte sisu oleks selge, siis ei ole põhjendatud hindamisele minimaalse tähtaja seadmine.

KAHOS § 2 lõike 1 alusel tasutakse kinnisasja avalikes huvides omandamise eest omanikule õiglase hüvitis. Esmapilgul võib näida, et on põhjendatud hindamisele tähtaja seadmine. Kuivõrd olukord turul võib muutuda, siis võimalikult täpse tulemuse saavutamiseks on oluline, et hindamise ning tehingu vahele jääks võimalikult lühikene aeg. Kuid omanikule õiglase hüvitise maksmisel ei ole niivõrd oluline see, millise tähtaja jooksul hindamine läbi viiakse, vaid oluline on see, et pärast hindamist võimalikult kiiresti kokkuleppele jõutakse või sundvõõrandamine otsustatakse. Seega ei ole hindamisele eraldiseisvalt tähtaja seadmine

vajalik. Vastulausena võib öelda, et hindamisele tähtaja seadmine on vajalik selleks, et tagada kogu menetluse kiire kulgemine ning välistada protsessi venimine mõnes etapis.

Kui aga eeldada, et hindamisele tähtaja seadmine on tarvilik, siis ei ole praeguses sõnastuses üheselt arusaadav, millisest hetkest KAHOS § 12 lg-s 1 sätestatud tähtaega arvestada tuleb. Saab esitada vähemalt kaks erinevat tõlgendust:

- (i) tähtaega tuleb arvestada hetkest, millal antakse hindajale hindamisülesande, st hetkest, millal sõlmitakse hindamise teenuse leping;
- (ii) tähtaega tuleb arvestada hetkest, millal hindaja teeb esimese hindamiseks vajaliku toimingut;

Nende tõlgenduste vahel valimisel on määravad järgmised asjaolud. Esiteks, KAHOS § 12 lg 2 alusel ei ole kutselise hindaja kaasamine tingimata tarvilik. Menetluse läbiviijal on lubatud omandatava vara väärtust ise hinnata. Seega esimest tõlgendust ei ole võimalik igale hindamise olukorrale rakendada, sest igal hindamise olukorral ei pruugi olla menetluse läbiviija ja hindaja vahel sõlmitud lepingut.

Teiseks, KAHOS § 11 lg 5 alusel määratakse tasu selle kuupäeva seisuga, millal kutseline hindaja või menetluse läbiviija määras menetluses esimest korda kinnisasja väärtuse. Hindamisaruande koostamiseks on vajalik vara ülevaatus, mis tavaliselt on ka hinnatava vara väärtuse kuupäev, isegi kui aruanne on koostatud hiljem. Seda seetõttu, et aruanne põhineb ülevaatusel kogutud andmetel ja seega saab aruandes väärtuse panna paika selle kuupäevaga, mis kuupäeva andmeid kasutatakse. Sellest järeldub, et tõlgendus, mida tuleks eelistada on, et ülevaatus kuupäeva (ja seega väärtuse kuupäeva) ning hindamisaruande koostamise vahel ei või olla rohkem kui kaks kuud. Aga praeguse sõnastuse juures ei ole see üheselt selge.

Täiendavalt, isegi kui tähtaega tuleks arvestada mõnest teistes hetkest, siis ei ole arusaadav, millist eesmärki teenib hindamisele kahenädalase alampiiri seadmine. Seletuskirja järgi on praegu kehtiv „mitte lühem kui kaks nädalat, mitte pikem kui kaks kuud“ reegel võetud otse üle varasemalt kehtinud KASVS sätetest (KASVS § 16 lg 8).⁷⁸ Seega võiks vastus peituda selles, kui analüüsida tähtaja eesmärki KASVS kontekstis. Aga varem kehtinud seaduses oli hindamise protsess täiesti teistsugusel loogikal ülesehitatud: selle viis läbi maavanem, kes kaasas kohtutäituri, kes tavaliselt kaasas omakorda kinnisvarahindaja. Kuna KAHOS näeb ette

⁷⁸ KAHOS seletuskiri, lk 22.

aga hindamise menetluse läbiviija poolt või selle tellimise kutseliselt hindajalt, siis ei usutav, et täpselt samas sõnastuses säte enam teenib mingit eesmärki.

Üks võimalik seletus on, et hindamisele tähtajalise alampiiri seadmine aitab tagada, et hindamine viiakse läbi piisava põhjalikkusega. Kuid paljude avalikes huvides omandamise juhtumite puhul pole põhjalikkuse tagamiseks kindlasti vajalik kahe nädala pikkune periood. Kui Transpordiamet soovib tee ehituseks omandada kitsa siilu ühest kinnisasjast, siis sellele väärtust on tõenäoliselt võimalik hinnata adekvaatselt Maa-ameti kinnisvara hinnastatistika andmebaasi⁷⁹ põhjal. Samamoodi ei ole kasutusest väljalangenud korteril selliseid tunnuseid, mille hindamiseks oleks vaja kaht nädalat. Järelikult tuleb KAHOS § 12 lg 1 sõnastada ümber: menetluse läbiviija korraldab omandatava kinnisaja ja piiratud asjaõiguse väärtuse ning omandamisega seotud muu varalise kahju hindamise tähtajaga kuni kaks kuud, arvates päevast, mil tehakse esimene hindamiseks vajalik toiming.

3.1.2 Hindaja minimaalse taseme nõue

Teine probleem seoses hindamisega on KAHOS § 12 lg 2 sätestatud nõue, et vajadusel kaasatud kutseline hindaja peab olema 7. taseme vara hindaja kutsega. KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel korterite omandamise menetluste puhul on see nõue mitmete praktiliste probleemide allikaks. Esiteks, 7. taseme vara hindaja kutsega kutselised hindajad tegutsevad ainult Tallinnas ja Tartus, seega on keeruline neid kaasata keskustest kaugemal asuvates väikelinnades ja -valdades. Arvestades aja- ja transpordikulu ning hindajate töökoormust, siis ei ole paljud 7. taseme hindajad lihtsalt motiveeritud KOV-ide pakkumusi vastu võtma. See tähendab, et KOV-il võib kuluda kordades rohkem aega korterile hindamise korraldamisele, võrreldes võimalusega kasutada mõnd kohalikku hindajat. Lisaks on kõrgelt kvalifitseeritud hindaja töötasu oluliseks lisakuluks menetlust läbiviivale KOV-ile.

Maa hindamise seaduse (MHS)⁸⁰ § 4 lg 1 alusel võib eluotstarbeliste varade hindaja olla ka isik, kellel on kutseaduse alusel antud ja kehtiv kinnisvara hindaja 6. taseme kutse. Kinnisvarahindaja kutsestandardi järgi on samuti 6. taseme hindajad kvalifitseeritud koostama hindamisaruannet korteriomanditele. Seega KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandamisel ei ole 7. taseme vara hindaja vajalik. Konkreetse korteri omandamise puhul ei ole vajalik näiteks hinnang selle kohta, mis on korterelamu aluse maa parima kasutuse väärtus. Vajadusel võib

⁷⁹ Kinnisvara hinnastatistika, saadaval: <https://www.maaamet.ee/kinnisvara/htraru/> (14.04.2023).

⁸⁰ Maa hindamise seadus. – RT I, 27.04.2022, 7.

selle hinnangu anda 7. taseme vara hindaja rekonstrueerimise hindamise käigus, kuid see pole enam vajalik üksikute korterite hindamisel.

Kuigi KAHOS § 12 lg 2 ei tee hindaja kaasamist kohustuslikuks, siis erinevalt näiteks Maaametist ei ole tavaliselt KOV-idel endal kompetentsi hinnata korterite väärtusi ise.⁸¹ Seega menetlusi läbiviivatele haldusorganite jaoks muutuksid KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavad menetlused oluliselt lihtsamaks ja paremini teostatavaks kui KAHOS § 12 lg 2 sätestaks erandi, mis lubaks kasutada ka 6. taseme hindajat, kui kinnisasi omandatakse KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel. Ühtlasi teeks hindaja kutsetaseme nõude leevendamine paremaks ka omanike olukorra, sest kui nad KAHOS § 26 lg 7 alusel oma alternatiivse hindamisaruande esitavad, saavad ka nemad kasutada 6. taseme hindajaid.

3.1.3 Hindamise hõlbustamine „masshindamise“ olukorras

Nagu eelnevalt kirjeldatud, on iga üksiku korteri hindamine menetluse läbiviija jaoks oluline kulu, eriti kui tuleb kasutada 7. taseme hindajat. Seda kulu oleks võimalik vähendada kui kohaldada kiirmenetlust, sest KAHOS § 23 lg 4 sätestab, et siis ei viida läbi hindamist. KAHOS § 23 lg 1 sätestab, et kinnisasja võib kiirmenetluse korras omandada, kui kinnisasja eeldatav väärtus on alla 0,3-kordse Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmise brutokuupalga (töö kirjutamise hetkel 510 eurot). Nagu eelnevalt mainitud, siis menetluse läbiviijal tavaliselt ei ole endal piisavat kompetentsi, et omandatavate korterite väärtust hinnata. Seega on täpsemate reeglite puudumisel on äärmiselt keeruline öelda, millal on alust eeldada, et konkreetse korteri väärtus jääb alla 0,3-kordse keskmise brutokuupalga.

Üldjuhul näib mõistlik eeldada, et kõik ühes ja samas elamus olevad kasutusest välja langenud korterid on võrreldavas seisukorras ning seega võrreldava väärtusega. Seega näib, et piisaks vaid ühe kasutusest välja langenud korteri hindamisest ning edaspidi saaks sama elamu teiste kasutusest välja langenud korterite puhul eeldada samaväärset väärtust. Sellist eeldust oleks oluliselt lihtsam kaitsta, kui see tuleneks otse seadusest. Täpsema tulemuse saavutamiseks võib

⁸¹ Kuigi Ameerika Ühendriikide praktika pinnalt on kogutud empiirilisi andmeid, mis näitavad, et riigi või kohaliku omavalitsuse poolt määratud hindamiskomisjonid eksivad väga tihti kinnisasjade hindamisel avalikes huvides omandamise kontekstis. Sealjuures ei näi tegemist olevat kallutatusega, sest andmed näitavad, et esineb nii üle- kui alahindamisi. Seevastu vandekohtunike poolt tuvastatud kinnisasjade hinnad on oluliselt täpsemad. Need andmed nävad viitavat sellele, et ka ilma erialase teadmista on võimalik kinnisasja väärtust täpselt hinnata. Vt pikemalt Su, W. What is just compensation?. – Virginia Law Review, 2019/105.

näha ette, et hinnata tuleb mingit osa (nt 10% või 25%) kõigist kasutusest välja langenud korteritest.

Selline muudatus aitaks ühtlasi lahendada mitmeid praktilisi probleeme. Kasutusest välja langenud korterite puhul ei ole tihti menetlusosaline teada, temaga ei ole võimalik kontakti saada või ta ei ole huvitatud koostööst, mis teeb korteri hindamise võimatuks, kuivõrd puudub juurdepääs või luba sisenemiseks. Juhul kui menetluse läbiviija peaks hindama vaid kindlat seadusest tulenevat arvu kortereid, enne kui tohib teha eelduse, et ülejäänud on samas väärtuses, oleks suurem tõenäosus, et suudetakse leida vajalik arv omanikke, kelle korterit on võimalik hinnata.

Seega kiirmenetluse kergemaks kohaldamiseks ning menetluse läbiviija kulude kokku hoidmiseks olukorras, kus tuleb omandada kümneid kortereid samas elamus, tuleks muuta seadust. Üks võimalus on lisada KAHOS § 12 lõige, mis sätestab, et KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandatavat kasutusest välja langenud korterit ei pea hindama, kui samas korterelamus on juba hinnatud üht (või muud sobivat arvu) kasutusest välja langenud korterit. Teine võimalus on lisada KAHOS § 23 lõige, mis sätestab, et kui omandamine toimub KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel ning üht (või muud sobivat arvu) kasutusest väljalangenud korterit on hinnatud alla 0,3-kordse keskmise brutokuupalga, siis võib eeldada, et ka teised kasutusest väljalangenud korterid on sama väärtusega.

Kui pidada sellist peensusteni reguleerimist liialt detailseks seaduse tasandil, siis oleks kolmas võimalik lahendus lisada KAHOS-esse volitusnorm, mille alusel saab asjakohane minister anda määruse, mis täpsustab hindamise põhimõtteid ning erijuhtumeid. Seda määrust saaksid lisaks kõigile KOV-idele kasutada ka teised menetluse läbiviijad muude avalikes huvides omandamise menetlustes. Seni avalikkuses kõige enam kajastust leidnud KAHOS alusel omandamise vaidlus (haldusasi nr 3-21-1598)⁸² käibki eelkõige omandatava kinnisasja hinna üle. Tõenäoliselt aitaks hindamise täpsustamine määruse tasemel selliseid vaidlusi vältida.

⁸² TlnRnKm 27.07.2021, 3-21-1598. Vedler, S. Majaomanik: riik planeeris Rail Balticu minu kodu peale ja ei taha seaduslikku hüvitust maksta. – Eesti Ekspress 20.10.2021. Saadaval arvutivõrgus: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/94885091/majaomanik-riik-planeeris-rail-balticu-minu-kodu-peale-ja-ei-taha-seaduslikku-huvitust-maksta> (14.04.2023).

3.2 Kiirmenetlus ja üleminek kokkuleppemenetluse

KAHOS § 23 sätestab võimaluse omandada kinnisasi kiirmenetluse raames. Seletuskirja järgi lisati selline menetluse liik seadusesse, sest eelnev praktika näitas, et väga väikse väärtusega maatükkide omandamisel ei olnud omanikud eriti motiveeritud aktiivselt menetluses osalema.⁸³ Kiirmenetluse mõte on pakkuda võimalus viia menetlusi läbi kiiremini ja lihtsamalt, kui konkreetse menetluse asjaolud ei ole keerulised.

Menetluse kiirusele aitab kaasa esiteks see, et KAHOS § 23 lg 4 alusel ei viida läbi hindamistoimingut, seega ei pea menetluse läbiviija hindamist korraldama ega selle tulemusi ootama (see teeb muuhulgas kiirmenetluse ka odavamaks). Teiseks teeb menetluse kiiremaks see, et omanikule saab koos menetluse algatamise teatega samal ajal toimetada kätte ka pakkumuse. Seda selle tõttu, et menetluse läbiviijal on juba menetluse algatamisel teada, millist tasu omanikule pakutakse. KAHOS § 23 lg 2 sätestab, et kinnisasja omandamise tasu kiirmenetluses on võrdne 0,3-kordse Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmise brutokuupalgaga (töö kirjutamise hetkel 510 eurot).

Hoolimata eeldusest, et kiirmenetluse kohaldamisel on kõik lihtne ja selge, ei pruugi iga kiirmenetlus alati kokkuleppega lõppeda. Seletuskirjas leitakse, et on oluline, et vajadusel ühelt menetluse liigilt teisele üleminek toimuks võimalikult efektiivselt ja sujuvalt.⁸⁴ Kiirmenetlusest teistesse menetlusliikidesse üleminek ei ole hetkel väga hästi reguleeritud.

Esiteks, KAHOS § 23 lg 5 sätestab, et kui kiirmenetluses ei saavutata 30 päeva jooksul kokkulepet, võib alustada läbirääkimisi kokkuleppel omandamiseks või KAHOS § 3 lg 1 nimetatud isik võib otsustada sundvõõrandamise. See võimaldab põhimõtteliselt pärast kiirmenetluse luhtumist minna üle kohe sundvõõrandamisele, kui asjaolude pinnalt on selge, et ka kokkuleppemenetlus ei oleks tulemuslik. Paraku on see säte poolik, sest KAHOS § 3 lg 1 nimetab vaid valdkonna eest vastutavat ministrit. Järelikult ei ole kohaliku huvi korral kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik koheselt sundvõõrandamise üle otsustada, vaid tuleb esmalt läbida kokkuleppemenetlus.

Kokkuleppemenetluse läbimine võib aga osutuda ebaefektiivseks, kui kiirmenetluse vältel on selgunud, et omanikuga ei ole kokkuleppe saavutamine võimalik. Pelgalt formaalsete nõuete

⁸³ KAHOS seletuskiri, lk 28.

⁸⁴ KAHOS seletuskiri, lk 3.

täitmiseks hindamise tellimine, omanikule kirjaliku pakkumuse tegemine ja vastamiseks tähtaja määramine, läbirääkimiste pidamine ning viimaks sundvõõrandamise otsustamine teeks kõigi osapoolte jaoks menetlust igas mõttes kulukamaks. Järelikult peab muutma KAHOS § 23 lg 5 sõnastust, et ka kohaliku huvi korral oleks kiirmenetluse luhtumisel võimalik kohealt sundvõõrandamise otsustamine. Teiste sõnadega, KAHOS § 23 lg 5 peaks sisaldama ühtlasi viidet KAHOS § 3 lg-s 2 nimetatud isikule.

Teiseks vajab täpsustamist kiirmenetlusest kokkuleppemenetlusse üleminek. Täna kehtiva regulatsiooni tõttu võib kiirmenetluse luhtumise korral omaniku positsioon kokkuleppemenetluses oluliselt kahjustatud saada. Oletagem, et kiirmenetluses ei õnnestu 30 päeva jooksul kokkulepet saavutada, aga asjaolude pinnalt näib, et kokkuleppemenetlus võib siiski olla tulemuslik ning kohealt sundvõõrandamine ei ole vajalik. KAHOS § 26 lg 2 sätestab, et kokkuleppemenetluses teeb menetluse läbiviija kinnisasja omanikule kirjaliku pakkumuse, määrates talle tähtaja pakkumusega nõustumiseks või vastuväidete esitamiseks. KAHOS § 26 lg 3 sätestab, et kui pakkumus tehakse kinnisasja omandamiseks, lähtutakse pakkumuse tegemisel välja selgitatud tasust ja KAHOS-es sätestatud täiendavast hüvitisest või hüvitistest. See tähendab, et menetluse läbiviija jaoks on kohustuslik teha kirjalik pakkumus ja selles pakutud hind lähtub „välja selgitatud tasust.“ Tavajuhul tähendab see fraas kokkuleppemenetluses kinnisvarahindaja poolt välja selgitatud kinnisasja väärtust.

Kui aga kiirmenetluse luhtumisel tellida kokkuleppemenetluses eraldi korteri hindamine ja teha pakkumus selle pinnalt, siis tähendab see alati omaniku jaoks tema olukorra kehvemaks muutumist. Kiirmenetluse kohaldamise eelduseks on, et omandatava kinnisasja väärtus on väiksem kui 0,3-kordne eelneva 12 kuu keskmine brutokuupalk. Kui omandamisel on tühi ja kasutusest välja langenud korter lagunevas majas, siis on tõenäoline, et kinnisvara hindaja järeldab, et korteri väärtus on 1 euro. Kui sellise järeldusega hindamisaruanne koostatakse, on menetluse läbiviija sunnitud ka vastavat hinda pakkuma. See aga tähendab, et kui kiirmenetluses pakuti omanikule 510 eurot, siis kokkuleppemenetluses pakutakse talle 1 euro. Kui kiirmenetluses kokkulepet ei saavutata, siis on kaheldav, et kokkuleppemenetluses on nüüd võimalik kokkulepet saavutada pakkudes omanikule oluliselt väiksemat tasu.

On küsitav, kas omaniku positsiooni nõnda palju kehvemaks tegemine on põhjendatud. Kui kiirmenetluse luhtumise põhjuseks oli liiga väike tasu, siis näib mõistlik alustada kokkuleppemenetlust pakkudes omanikule sama tasu. See peaks olema õiglane, sest kiirmenetlust kohaldatakse kinnisasjade puhul, mille väärtus on väiksem kui 0,3-kordne

eelneva 12 kuu keskmine palk aga tasu on võrdne 0,3-kordse eelneva 12 kuu keskmise palgaga. Omanikul on alati KAHOS § 26 lg 7 alusel võimalus esitada alternatiivne hindamisaruanne, eriti kui võrd KAHOS § 17 lg 1 sätestab, et ka hindamisaruandega seotud kulutused hüvitatakse, vähemalt osaliselt. Seega tuleks järeldada, et kiirmenetlusest kokkuleppemenetlusse üleminekul tuleks omanikule esmalt pakkuda sama tasu.

Täiendavalt, kiirmenetluse kohaldamise eelduseks on see, et menetluse läbiviija on tuvastanud, et omandatava kinnisasja väärtus on alla 0,3-kordse eelneva 12 kuu keskmise palga. Kuigi KOV ei määra kiirmenetluses korteri täpset väärtust, siis on teada, et 0,3-kordne eelneva 12 kuu keskmine palk on õiglane hind, sest see on rohkem, kui korteri eelduslik väärtus. Seega on KOV lähtudes KAHOS-es sätestatust selgitanud välja, et tasu on 0,3-kordne eelneva 12 kuu keskmine palk.

Viimaks, HMS § 5 lg 2 sätestab, et haldusmenetlus tuleb viia läbi efektiivselt ja võimalikult kiirelt. Kui menetluse läbiviija on leidnud, et kiirmenetluse kohaldamine on põhjendatud, siis on teada, et omandatava korteri väärtus on alla 0,3-kordse eelneva 12 kuu keskmise palga. Seega hindamisaruande tellimine venitaks menetlust ning teeks selle ebaefektiivseks. Hindamise tellimine võib menetlust pikendada mitme kuu võrra. Samuti ei ole menetluse läbiviijal põhjust arvata, et saab hindamisaruandest täiendavat teavet, mida tal juba ei ole.

Kokkuvõttes, kui kiirmenetlus luhtub, selle tõttu, et pakutud tasu oli liiga väike, siis peaks minema üle kokkuleppemenetlusele, kus omanikule võib teha pakkumuse täpselt sama suure tasuga. KAHOS § 26 lg 7 alusel on omanikul võimalus esitada alternatiivsel hindamisaruandel põhinev omapoolne ettepanek, mille alusel on võimalik alustada läbirääkimisi.

Sama järeldus kehtib ka sundvõõrandamisele üleminekul. Kui kiirmenetlus luhtub ning ei ole põhjust arvata, et omanikuga on läbirääkimiste käigus võimalik kokkulepe saavutada, siis võib teha sundvõõrandamise otsuse, määrates omanikule tasu, mis on sama suur kui kiirmenetluses pakutud tasu. Eraldi hindamise tellimisega pole põhjust omaniku kehvemasse positsiooni panna ning menetlust veelgi pikendada. Seda järeldust toetab praktika riikliku huvi korral omandamistel Majandus- ja kommunikatsiooniminister andis 18.05.2022 käskkirja nr 131, millega otsustati kinnisasja sundvõõrandamine kiirmenetluses pakutud tasu eest, sest

Transpordiameti poolt läbiviidud kiirmenetluse vältel omanik suri ning seega kiirmenetlus luhtus.⁸⁵

Seega näib, et KAHOS-es tuleks täpsustada kiirmenetluse luhtumise korral kokkuleppemenetlusele ülemineminekut ja pakutavat tasu suurust, et ei oleks tarvilik lünkade ületamine tõlgendamise abil. Kõige lihtsam oleks lisada KAHOS § 26 lg 3 täiendav lause, mis ütleb, et kui omanikule on eelnevalt kiirmenetluses tehtud pakkumus, siis lähtutakse kokkuleppemenetluses samas pakkumusest.

Vastuväitena võiks esitada aga argumendi, et selline pidev hinna kahanemine on põhjendatud ja loogiline. Kui kiirmenetluses pakutakse omanikule kokku 1,1-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutopalk (kiirmenetluse tasu + motivatsioonitasu), siis kokkuleppemenetluses pakutakse omanikule sisuliselt ainult 0,8-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutopalk (motivatsioonitasu + 1 euro korteri eest) ning viimaks sundvõõrandamise korral jääb omanikule vaid 1 euro (motivatsioonitasu ei maksta KAHOS § 15 lg 1 alusel, sest kokkulepet ei saavutatud). Aga selline pidev makstava tasu ja hüvitiste vähendamine mõjub väljapressimisena, kus avalik võib teeb isikule pakkumuse ja lisab: „Kui sa kohe ei nõustu, siis pärast pakun veel vähem, aga omandist jääd igal juhul ilma.“ Seega pandaks omanik olukorda, kus ta on teatud mõttes sunnitud andma oma nõusoleku kiirmenetluses, sest vastasel juhul saab kokkuleppemenetluses oluliselt väiksema tasu.

Seega omanike austusväärset kohtlev menetlus peaks kiirmenetluse luhtumise korral kokkuleppemenetluses alustama samast tasust, mida pakuti kiirmenetluses, ning see reegel peaks selguse huvides olema KAHOS-es sätestatud.

3.3 Tasud

See alapeatükk analüüsib mitmeid tasude ja hüvitistega seotud õiguslikke probleeme KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel kinnisasjade omandamisel ja pakub neile probleemidele välja lahendused. Alapeatükk on jagatud erinevate tasude ja hüvitiste liikide järgi omakorda alapeatükkideks. Aga enne konkreetsete probleemide juurde jõudmist, tuleb lahendada üks küsimus, mis puudutab tasusid üldiselt. Mitmed KAHOS-es sätestatud tasud on seotud „tehingule eelneva aasta“

⁸⁵ Käskkiri saadaval arvutivõrgus: <https://www.ametlikudteadaanded.ee/ee/Transpordiamet/sundvoorandamise-ja-sundvalduse-seadmise-teated/sundvoorandamise-otsuse-teade-parijatele/2022/5/19/1925019> (14.04.2023).

keskmise brutokuupalga või brutotunnipalgaga. See fraas on ebaselge ning tekitab menetluse läbiviijates kui ka seadusandjas endas segadust.

Grammatilisel lugemisel tuleks „eelneva aasta“ all mõista tehingule eelnevat kalendriaastat, st nii jaanuaris 2023 kui aprillis 2023 tehtava tehingu puhul võetakse arvesse aasta 2022 keskmist brutokuupalka ja -tunnipalka. Seletuskirjas on aga selgitatud, et „tehingule eelnevat aastat“ tuleb mõista kui „tehingule eelnev 12 kuu pikkune periood“.⁸⁶ Seega kui tehing toimub jaanuaris 2023, siis tuleb tasude maksmisel vaadata perioodi jaanuar 2022 kuni detsember 2022 keskmist palka ning kui tehing toimub aprillis 2023, siis tuleb vaadata perioodi aprill 2022 kuni märts 2023 keskmist palka. Kuigi ka see pole päris täpne, sest seletuskirja järgi tuleb võtta Statistikaameti viimase nelja kvartali kohta avaldatud andmed ning siis arvutada nende keskmine. Kuivõrd Statistikaamet avaldab andmed alati teatud viitega, siis näiteks aprillis 2023 tehtava tehingu puhul saab lähtuda aasta 2022 I, II, III ja IV kvartali keskmistest palkadest, sest 2023 I kvartali andmeid veel pole. Kuid sellist arvutuskäiku on äärmiselt rakse tuletada sõnadest „tehingule eelneva aasta“.

See fraas on isegi segadust tekitanud seadusandja jaoks. Oma 10.06.2022 kirjas nr 6-1/220246/2203189 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia KAHOS põhiseadusega kooskõlla.⁸⁷ Kokkuvõtlikult: õiguskantsler leidis, et põhiseadusega on vastuolus see, et KAHOS § 17 alusel ei hüvitata omanikule alternatiivse hindamisaruande tellimisega seotud kulusid. Riigikogu võttis õiguskantsleri ettepanekut kuulda ning valmistas ette eelnõu (729 SE), millega muudeti KAHOS § 17. Kui 09.11.2022 oli selle eelnõu esimene lugemine Riigikogus nentis ettekandja Jüri Jaanson: „Eelnõus tehti veel tehnilisi täpsustusi, sest algselt oli kirjas eelneva kalendriaasta mõiste, see muudeti eelnevaks aastaks.“⁸⁸ See viitab sellele, et eelnõu ettevalmistamisel peeti „eelnevat aastat“ ja „eelnevat kalendriaastat“ samatähenduslikuks. Õigusselguse huvides tuleks läbivalt kasutatav fraas „eelneva aasta“ asendada fraasiga „eelneva 12 kuu“. Siis on üheselt arusaadav, millist perioodi silmas peetakse.

⁸⁶ KAHOS seletuskiri, lk 26.

⁸⁷ Viidatud ettepanek on täismahus saadaval õiguskantsleri veebilehel: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ettepanek%20kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seaduse%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla%20viimiseks.pdf (14.04.2023).

⁸⁸ Riigikogu 09.11.2022 istungi stenogramm: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/202211091400#PKP-552619> (14.04.2023).

3.3.1 Tasu kinnisasja eest

KAHOS § 11 lg 1 sätestab, et kinnisasja omandaja peab kinnisasja omandamise korral maksma kinnisasja omanikule tasu ning sama paragrahvi lg 2 sätestab, et tasu koosneb kinnisasja väärtusest ja hüvitisest kinnisasja omandamisega otseselt kaasneva varalise kahju ja saamata jääva tulu eest, kui need esinevad.

Kinnisasja väärtus määratakse kindlaks hindamisega ning sellega seotud probleeme ja lahendusi analüüsiti alapeatükis 3.1. KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel kinnisasja eest tasu maksmise vaatest on kõige olulisem küsimus, kas tasu korteri eest peaks olema ainult korteri kui iseseisvalt eksisteeriva kinnisomandi eest või peaks see arvestama korterit konkreetse korterelamu kontekstis?

Lagunevas ja tühjenevas korterelamus võib olla kortereid, mis üksikuna ja eraldivõetuna on elamisväärses seisus. Aga kui arvestada seda, et maja on suuresti tühi ning lagunev, siis ei sooviks keegi vabal turul sellist korterit endale soetada. Seletuskirjas selgitatakse lahti KAHOS § 13 alusel otsese varalise kahju tekkimist ning muu hulgas kirjutatakse: „Isegi juhul, kui turul on märgata planeeringuga kavandatava raudtee trassikoridori läheduses teatavat turuhinna langust, ei arvestata sellega kinnisasja hindamisel.“⁸⁹ See näib esmapilgul viitavat sellele, et ka korterite hindamisel ei tohiks arvestada maja kui terviku olukorraga. Kuid see oleks väärjärelendus, kahel põhjusel.

Esiteks, eelpool toodud tsitaadis öeldakse, et hindamisel ei tohiks arvestada seda mõju hinnale, mis tuleneb otseselt omandamise aluseks olevast projektist. Praegusel juhul ei ole küsimuse all see, kas korteri hindamisel peaks arvestama avalikes huvides omandamise projekti mõju korteri hinnale. Isegi kui peaks, siis tühjenevate ja lagunevate korterelamute puhul võib avalikes huvides omandamine isegi mõne korteri hinda tõsta. Tühjalt seisev korter võib olla väärt mitusada eurot kui uus omanik teab, et saab selle hiljem kiirmenetluses 1,1-kordse keskmise brutokuupalga eest menetluse läbiviijale edasi võõrandada.

Teiseks, läheks see ilmselgelt vastuollu korterite väärtuse hindamise põhimõtetega. Kui elamu üldine seisukord ja selle tühjenemine jätta hindamisest kõrvale, siis jõuaksime absurdse järelduseni, et elamisväärne korter majas, mis on ekspertide sõnul kohe kokku varisemas, on

⁸⁹ KAHOS seletuskiri, lk 25.

turul realiseeritav. Kuid on ju ilmselge, et mitte keegi ei oleks nõus ostma endale korterit sellises majas, mis võib järgmisel päeval kokku variseda.

Seletuskirjas järeldatakse, tuginedes Riigikohtu praktikale, et: “Üldjuhul on õiglaseks hüvitiseks vara turuväärtus, kuid PS-ga võib kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole OONV asjaolusid arvestades põhjendatud.”⁹⁰ Sarnast järelust on korranud ka Tallinna Ringkonnakohus haldusasja nr 3-21-1598 määruse punktis 16: „Omandamise menetluse puhul ei ole kohaldatav põhiseaduse § 32 lg 1 teises lauses ette nähtud nõue maksta kinnisasja eest õiglast hüvitist, st turuhinda. Seetõttu võib omandamismenetluses pakutav hind asja tegelikust hinnast erineda.“ Seega näib õiguspärane, et ka eraldivõetuna elamisväärse korteri eest makstakse omanikule vaid 1 euro (kui hindaja on sellisele järeldusele jõudnud).

3.3.2 Motivatsioonitasu

Üks suurimaid põhimõttelisi muutuseid KAHOS-es võrreldes varem kehtinud KASVS-iga on see, et kokkuleppele jõudmise osas pandi paika ühtne täiendava tasu süsteem. Seletuskirjas kirjeldatakse, et enne KAHOS-e vastuvõtmist oli siseministeeriumil levinud praktika, et välispiiri väljaehitamiseks vajalike maatükkide omandamisel pakuti kokkuleppele jõudmiseks omanikele 1000 eurot.⁹¹ Samas märgitakse seletuskirjas, et erinevate haldusorganite praktika on erinev ning ka omanike oskus endale suurem tasu läbirääkida on erinev.⁹² Seega nii halduspraktika ühtlustamiseks kui omanike võrdseks kohtlemiseks peeti vajalikuks motivatsioonitasu puudutav regulatsioon seadusesse lisada.

Seega sätestab KAHOS § 15 lg 1, et kinnisasja omanikule makstakse kinnisasja omandamise menetluses kinnisasja omandamise kokkuleppe saavutamise eest täiendavat hüvitist ehk motivatsioonitasu. KAHOS § 15 lg 3 alusel on motivatsiooni tasu 20% KAHOS § 11 lg 2 nimetatud tasust, kuid mitte vähem kui 0,8-kordne Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmine brutokuupalk ja mitte rohkem kui 50-kordne keskmine brutokuupalk. Arvestades lagunevates ja tühjenevates korterelamutes olevate korterite hindu (parimal juhul 1000 või 1500 eurot), siis kohaldub KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel läbiviidavatele menetlustele alati alammäär 0,8-kordne eelneva 12 kuu keskmine kuupalk. Töö kirjutamise hetkel on eelneva

⁹⁰ KAHOS seletuskiri, lk 88.

⁹¹ KAHOS seletuskiri, lk 29.

⁹² KAHOS seletuskiri, lk 4, 25.

12 kuu keskmine brutokuupalk 1685 eurot, seega oleks 20% kinnisasja väärtusest suurem kui 0,8-kordne keskmine palk siis, kui kinnisasja väärtus oleks 6740 eurot.

Selleks, et motivatsioonitasu täidaks püsivalt oma eesmärgi, st motiveeriks inimest tehingut tegema ning aktiivselt menetluses osalema, on motivatsioonitasu defineeritud muutuvate suurustena. Selliselt käib motivatsioonitasu üldise elatustaseme tõusuga kaasas. Kuid tasude ajas kasvamine annab omanikele teatava stiimuli menetlusega venitada, et saada võimalikult suur täiendav tasu. Kui aga eeldada, et menetlust läbiviiv haldusorgan omalt poolt asjatult menetlusega ei venita ning ei karda vajadusel sundvõõrandamise otsust vastu võtta, siis ei ole eelpool kirjeldatud stiimul väga tugev. Parimal juhul on võimalik saavutada see, et tasu arvestatakse ühe kvartali jagu uuemate andmete pealt. Näiteks töö kirjutamise hetkel on kõige uuem Statistikaameti poolt avaldatud keskmine brutopalka andmed 2022 IV kvartali andmed. Kui võrrelda 2022 kõigi nelja kvartali keskmist brutokuupalka (1685 eurot) ning 2021 IV kvartali ja 2022 kolme esimese kvartali keskmist brutokuupalka (1647,5 eurot), siis erinevus ei ole väga oluline. Hilisemate andmete alusel motivatsioonitasu maksmisel saaks hüpoteetiline venitamise tegev omanik seega vaid täiendavad 30 eurot ehk ~2% rohkem.

Kui sellist asja probleemiks pidada, siis oleks võimalik lahendus see, et KAHOS § 11 lg 5 täiendatakse ning lisaks tasu kuupäeva fikseerimisega, fikseeritakse ka täiendavate hüvitiste arvutamise kuupäev. See ühtlasi võimaldaks menetluse läbiviijal tekkivaid kulusid paremini planeerida ja omanikele täpsemaid pakkumusi esitada. Praegusel juhul saab menetluse läbiviija teha pakkumuse olemasolevate andmete põhjal, kuid peab läbipaistvuse huvides alati lisama täiendava info, et lõplikud summad sõltuvad omandamise otsuse ajal saadaval olevatest andmetest.

Hoopis eraldi probleemiks on motivatsioonitasu maksumus menetluse läbiviija jaoks, kui KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel on tarvilik kümnete korterite omandamine. Tuginedes Lüganuse valla, Valga valla ning Kohtla-Järve linna praktikale võib kindlalt väita, et kasutusest väljalangenud korterite omandamisel motivatsioonitasu selgelt töötab ja teenib oma eesmärgi.⁹³ Omanikud on valmis aktiivselt osalema menetluses ja tulema notari juurde tehingut tegema, kui neile makstakse 0,8-kordne eelneva 12 kuu keskmine brutopalk. Kuid on lahtine küsimus, mis vajaks täiendavat empiirilist uurimist, kas nende menetluste puhul osutuks piisavaks ka väiksem alammäär.

⁹³ LEXTAL õigusanalüüs, lk 34.

Illustreerimaks motivatsioonitasu liiga kõrget määra menetluse läbiviija jaoks, esitatakse järgnevalt näidisenä 32 korteriga korterelamu menetlemise eelduslikud kulud, arvestamata ametnike tööajale ja projektijuhtimisele minevaid kulusid. Arvutused on tehtud lähtudes töökirjutamise hetkel avaldatud andmetest, mille järgi on eelmise 12 kuu keskmine brutokuupalk 1658 eurot ja brutotunnipalk on 9,74 eurot.

Eeldades, et kõigi omanikega saavutatakse kokkulepe, tuleb KOV-il motivatsioonitasudena välja maksta $32 \times 0,8 \times 1685 = 43\,136$ eurot. Kui eeldada, et 32 korterist on kasutuses veel 10 korterit ning ülejäänud 22 korteri puhul on võimalik kiirmenetlus, siis kulub hindamistoimingutele umbes 3500 eurot, sest hinnatakse kõiki kasutuses olevaid kortereid ning kaht kasutusest välja langenud korterit. Kui 22 korteri puhul kasutatakse kiirmenetlust, siis kulub sellele $22 \times 0,3 \times 1685 = 11\,121$ eurot. Kui eeldada, et kasutuses olevate korterite hind on umbes 1000 eurot, siis nende omandamisele kulub täiendavad $10 \times 1000 \times 1,1 = 11\,000$ eurot koos kodu kaotuse täiendava hüvitisega. Lisaks tuleb kokkuleppemenetluses maksta välja asjaajamisega seotud kulud vähemalt $10 \times 156 = 1560$ euro ulatuses, sest KAHOS § 17 lg 2 alusel võib põhjendatud juhul hüvitamisele kuuluda kuni 829 eurot omaniku kohta. Seega peab KOV kulutama kokku vähemalt 66 817 eurot. Sellele lisanduvad veel notaritasud ning riigilõivud kinnistusraamatu kannete tegemiseks. Selleks, et korterite omandamine oma tegelikku eesmärki teeniks on järgnevalt vajalik lammutusprojekti tellimine ning lammutustööde läbiviimine.

Arvestades, et KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel menetluste läbiviimist on pigem vaja piirkondades, kus on vähenev rahvastik ning elukeskkond ei ole väga atraktiivne, siis on pigem tegemist vaeste kohalike omavalitsustega, kelle jaoks üle 70 000 eurot maksev ettevõtmine võib olla oluline osa nende eelarvest. Põhjus, miks vaadata just motivatsioonitasude poole, on selles, et eelpool kirjeldatud ettevõtmises moodustasid motivatsioonitasud umbes 2/3 kogu maja omandamise kulust. Kuivõrd see on kõige suurem osa kulust, siis võimaliku kokkuhoiu saavutamise seal on kõige mõttekam.

Samas vajaks täiendavat empiirilist uurimist, kui madalale oleks motivatsioonitasu võimalik viia, et see jätkuvalt täidaks oma eesmärki. Sellise empiirilise uuringu puhul tuleks kindlasti ka eristada KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandamise menetlusi ning menetlusi, mille raames näiteks Transpordiamet tee ehituseks maad omandab. Selliste tehingute iseloom ning tõenäoliselt ka omanike profiil on nõnda erinev, et hinnang kui suur motivatsioonitasu on piisav, võib olulisel määral erineda.

3.3.3 Täiendav tasu elukoha kaotuse eest

KAHOS § 16 sätestab, et kinnisasja omanikule makstakse alaliseks või perioodiliseks elamiseks kasutatava eluruumi, hoone või hoone osa kaotuse eest ühekordset täiendavat hüvitist kümme protsenti KAHOS § 11 lõikes 2 nimetatud tasust. Seletuskirjas täpsustatakse, et oluline on, et tegemist oleks tegelikult elamiseks kasutatava pinnaga.⁹⁴ Seega ei maksta täiendavat hüvitist, kui omandatakse eluruum, mis ei ole kasutuses, ning makstakse täiendavat hüvitist, kui omandatakse kinnisasi, mis ei ole mõeldud elamiseks aga seda siiski kasutatakse elamiseks. Selle sätte puhul on kaks probleemi. Esiteks, see ei ole piisavalt kaasav, jättes välja isikuid, kes peaksid täiendavat hüvitist saama. Teiseks, see muutub KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandatavate korterite puhul tihti sisutühjaks.

Seletuskirjas täpsustatakse, et selle täiendava hüvitise eesmärk on emotsionaalse kahju korvamine ning ei ole mõeldud katma kolimiskulusid, mis hüvitatakse KAHOS § 13 alusel.⁹⁵ Oluline on, et KAHOS § 16 alusel on täiendavat hüvitist õigustatud saama ainult omanik. Seega üürnikule see ei laiene. See näib mõistliku lahendusena. Kuigi üürnikul võib elukohaga olla tugev emotsionaalne side, siis see ei ole selline side, mida peaks seadusega kaitsma. Üürnik teadis algusest peale, et üürileping (isegi kui see on sõlmitud tähtajaliselt) on olemuslikult ajutine ning ei ole mõeldud kestma igavesti.

Seevastu isikliku kasutuseõiguse alusel kinnisasja elamiseks kasutatav isik peaks samuti olema õigustatud KAHOS § 16 alusel täiendavat hüvitist saama. AÕS § 227 lg 1 alusel annab isiklik kasutusõigus elamule isikule, kelle kasuks see on seatud, õiguse kasutada elamiseks kinnisasjal asuvat elamut või selle osa. Kuivõrd isiklik kasutusõigus kantakse kinnistusraamatusse, siis on selle isiku positsioon võrreldav omaniku positsiooniga. Näiteks ei ole mõeldamatu järgmine olukord. Abielupaar elab aastakümneid samas kohas, kui üks abikaasadest, kes oli kinnisasja ainuomanik, sureb, siis ta pärandab kinnisasja oma lastele, kes juba aastaid seal ei ela. Ellujäänud abikaasale kindlustunde andmiseks seatakse kinnisasjale tema kasuks isiklik kasutusõigus, sest ta on seal pikalt elanud ja soovib seal edasi elada, kuigi ei ole omanik. Kui nüüd see kinnistu avalikes huvides omandatakse, näib et seal elav ellujäänud abikaasa on õigustatud talle tekkiva emotsionaalse kahju korvamisele. Kuid praeguses sõnastuses KAHOS § 16 seda talle ei võimalda.

⁹⁴ KAHOS seletuskiri, lk 27.

⁹⁵ KAHOS seletuskiri, lk 27.

Teine probleem puudutab täiendava hüvitise suurust. Isegi kui omanik kasutab korterit elamiseks, siis pigem hinnatakse tühjenevas ja lagunevas elamus oleva korteri väärtuseks 1 euro, sest see on selle korteri tõeline turuväärtus. Mitte keegi ei soovi omandada korterit sellises majas, mis on tehniliselt väga halvas olukorras ning mille suur osa kortereid on tühjad. Isegi kui korterit ei hinnata väärtusele 1 euro, on äärmiselt tõenäoline, et hindamisaruande järeldus on, et korteri väärtus on väga väike (umbes 1000 eurot). Kuivõrd KAHOS § 16 makstav täiendav hüvitis on sõltuvuses korteri väärtusest, siis muutub see täiendav hüvitis enamasti sisutühjaks, sest 10% 1 eurost tuleb KAHOS § 11 lg 6 sätestatud ümardamisreeglite alusel ümardada 0 euro peale. Isegi kui korteri väärtuseks hinnatakse 1000 eurot, ei ole ilmselt 100 euro suurune täiendav hüvitis piisav, et korvata emotsionaalset kahju.

Seega on vajalik elukoha kaotuse eest makstavale täiendavale hüvitisele sätestada, sarnaselt motivatsioonitasule, hüvitise alammäär. Kui lähtuda loogikast, et elukoha kaotuse eest makstav täiendav hüvitis on poole väiksem motivatsioonitasust (KAHOS § 15 lg sätestab, et motivatsioonitasu 20% kinnisasja väärtusest, kuid mitte vähem kui 0,8 keskmist brutokuupalka), siis peaks selle alammäär olema samuti poole väiksem ehk 0,4-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutopalk.

See tähendaks, et kui omandatakse elamiseks kasutatav korter, siis oleks omanikul võimalik saada kokku vähemalt 1,5-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutopalk: 0,3 kiirmenetluse tasu, 0,8 motivatsioonitasu kokkuleppe eest ning 0,4 täiendav hüvitis elukoha kaotuse eest. Töö kirjutamise hetkel oleks see 2532 eurot, mis on 32% suurem summa, kui sama omanik saaks kehtiva korra alusel tasusid ja hüvitisi. Kuigi ka see ei pruugi olla tegelikult piisav, et endale uus elamisväärtus korter või muu elamispind soetada.

3.3.4 Kiirmenetluse tasu

KAHOS § 23 lg 1 alusel on kinnisasja omandamine lubatud kiirmenetluses, kui selle eeldatav väärtus on alla 0,3-kordse eelmise 12 kuu keskmise brutokuupalka. KAHOS § 23 lg 2 alusel makstakse kiirmenetluses kinnisasja omandamise eest tasuna 0,3-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutokuupalk ning KAHOS § 23 lg 3 alusel ei maksta KAHOS § 17 sätestatud asjaajamisega seotud täiendavat hüvitist. Seletuskirja järgi on omaniku asjaajamiskulu

arvestatud kiirmenetluses makstava tasu sisse.⁹⁶ Eelnevast tuleneb, et kiirmenetluses võib isik jääda ilma õiglasest hüvitisest.

Esiteks on selge see, et ka kiirmenetluse puhul kaasnevad omanikule asjaajamisega seotud kulud. Omanik peab talle saadetud menetluse alustamise teate ja pakkumusega tutvuma, ta peab kaaluma, kas pakutud hind on õiglane, ta peab menetluse läbiviijaga suhtlema oma nõusoleku ning tehingu tegemise aja kokkuleppimisega ning viimaks ta peab notari juurde minema tehingut tegema. Sõltuvalt asjaoludest võib kaasneda täiendavaid kulusid, näiteks kui omanik ei saa täpselt aru, mis on tema õigused ja mis on tema võimalused, tuleb tal kas menetluse läbiviija või muu nõustajaga konsulteerida.

Isegi kui me eeldame, et kiirmenetlus on oma olemuselt lihtsam ning sellele ei kulu sama palju aega kui kokkuleppemenetluses (16 töötundi), siis peaksime arvestama, et eelpool kirjeldatud tegevustele kulub vähemalt 8 töötundi. Teiste sõnadega, kui kiirmenetlus on omaniku jaoks kaks korda lihtsam, siis kulub tal menetlusele vähemalt 8 tundi. Töö kirjutamise hetkel oleks 12 eelmise kuu keskmine brutotunnipalk 8 tunni eest 78 eurot (KAHOS § 11 lg 6 alusel makstakse täiendavad hüvitised 1 euro täpsusega).

Töö kirjutamise hetkel eelneva 12 kuu keskmine brutokuupalk on 1685 eurot, seega oleks 78 eurot umbes 4,6% ehk 0,046 keskmist brutokuupalka. Kuivõrd kiirmenetluses makstakse omanikule kokku 0,3 keskmist palka, mis peab katma ka asjaajamise hüvitise, siis saab omanik tegelikult oma kinnisasjas eest 0,254 keskmist brutokuupalka. Kuivõrd kiirmenetlust võib kohaldada ka juhul, kui kinnisasja väärtus on näiteks 0,26 keskmist brutokuupalka, siis on võimalik olukord, kus isik ei saa oma kinnisasja eest õiglast hüvitist. Teiste sõnadega omanikule kiirmenetluses makstav tasu (0,3-kordne keskmine palk) peab katma esiteks omandatava asja väärtuse ja teiseks menetlusele kuluva aja. Juhul, kui kinnisasja väärtus on küll alla 0,3 keskmisest palgast aga samas sellele väga lähedal ei pruugi 0,3 keskmist palka neid kaht kulutust katta.

Kirjeldatud probleemile on kaks võimalikku lahendust. Esiteks, tunnistada kehtetuks KAHOS § 23 lg 3 ning tasuda omanikule kiirmenetluses samamoodi KAHOS § 17 alusel asjaajamiskulude eest. Vajadusel võib selle muudatusega koos vähendada kinnisasja hinna ülempiiri, millal on kiirmenetlus lubatud, ja kiirmenetluses makstavat tasu. Eelneval juhul

⁹⁶ KAHOS seletuskiri, lk 27.

täidaks kiirmenetluses makstav tasu ainult üht eesmärki: hüvitada omanikule võõrandatud kinnisasja väärtus.

Teiseks võib alandada KAHOS § 23 lg 1 sätestatud kinnisasja väärtuse piiri, millal on kiirmenetluse kohaldamine lubatud, muutmata samal ajal kiirmenetluses makstavat fikseeritud tasu. Näiteks alandada kiirmenetluse lubatavuse piir 0,2-kordse keskmise brutokuupalga peale. Sellisel juhul ei oleks enam võimalik olukord, kus kinnisasja väärtus langeb alla kiirmenetluse piiri, aga kinnisasja väärtus koos asjaajamiskulude hüvitamisega ületab kiirmenetluses makstava 0,3-kordse keskmise palga.

Sellisel lahendusel on täiendav eelis, sest sellega väheneb risk, et kiirmenetluses tasutakse omanikule ebaõiglaselt väike tasu. Kiirmenetluse mõte on selles, et eraldi hindamisaruannet ei koostata ning omandatava kinnisasjas väärtust eeldatakse. Eksisteerib võimalus, et kuigi KOV eeldab, et kinnisasja väärtus on alla 0,3-kordse keskmise brutokuupalga, siis KOV eksib ja kinnisasja tegelik väärtus on näiteks 0,33-kordne keskmine brutokuupalk. Sellisel juhul omanikule tasutav 0,3-kordne eelmise 12 kuu keskmine kuupalk ei kataks tegelikult omandatud kinnisasja väärtust. Samas, kui KOV peab hindama kas kinnisasja väärtus on alla 0,2-kordse keskmise brutokuupalga ja ta teeb samaväärse vea (alahindab väärtust 10% võrra) on isiku õigused siiski kaitstud, sest talle tasutakse KAHOS § 23 lg 2 alusel 0,3-kordne keskmine palk, mis katab kaotatud kinnisasja väärtuse.

Kuid igal juhul ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus kiirmenetluses omanikule asjaajamisega seotud kulusid ei hüvitata ning need loetakse hüvitatuks kiirmenetluse tasuga. Praeguse korra juures võib tekkida üks kahest olukorrast. Kas kiirmenetluses makstav 0,3-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutokuupalk katab täielikult ja õiglaselt omandatava kinnisasja väärtuse, aga omanikule ei hüvitata täielikult või üldse asjaajamisega tekkinud kulusid, mis tähendab selle omaniku ebavõrdset kohtlemist. Või tekib olukord, kus kiirmenetluses makstav 0,3-kordne eelmise 12 kuu keskmine brutokuupalk katab täielikult asjaajamisega seotud kulud ja omanikku on koheldud võrdselt, aga omanikule ei hüvitata täielikult temalt võõrandatud vara väärtust.

Siiski tuleb märkida, et KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel kasutusest välja langenud korterite puhul on eelpool kirjeldatud olukordade tekkimise tõenäosus pigem väike, sest selliste tühjade korterite tõeline väärtus on pigem kõigest 1 euro. Samas kui KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel

omandatakse kasutuses olev korter, siis selle väärtus võib olla enam-vähem täpselt 0,3-kordse keskmise brutokuupalga piiril, kuid siiski alla selle.

3.3.5 Muud tasud

KAHOS § 20 lg 1 sätestab, et kui kinnisasja omandamise tõttu rendi- või üürileping erakorraliselt üles öeldakse, on rentnikul või üürnikul õigus nõuda selgelt tuvastatud ja tõendatud varalise kahju hüvitamist. Selle sätte peamine funktsioon KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel läbiviidavate menetluste puhul on hüvitada üürnikule tekkiv kolimisekulu. Samas ei saa välistada, et üürnikule tekib kahju seoses sellega, et on kokkuleppel omanikuga teinud korterile parendusi, mille osas sõlmiti võlaõigusseaduse (VÕS)⁹⁷ § 285 lg 2 kohane endise olukorra taastamise kokkulepe, kuid neid parendusi ei ole üürnikul võimalik omandamise tõttu kasutada.

KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel omandatavate juhtumite puhul on aga vähe tõenäoline, et mõni sellistest korteritest on välja üüritud. Siiski ei saa seda välistada ning sellega seoses väärrib ära märkimist haldusasi nr 3-20-1579, kus rentnik nõudis omandajalt avalikes huvides omandamisega seoses tekkinud kahju hüvitamist. Vaidluse keskne küsimus oli kas rentnik saab nõuda talle tekkinud kahju hüvitamist suuremas ulatuses, kui talle omandaja poolt määrati, ilma et rentnik oleks eelnevalt kahjuhüvitist määravat otsust vaidlustanud. Kuivõrd KAHOS § 20 kohtleb rentniku ja üürniku ühtmoodi, on selle lahendi järeldused ülekantavad ka üürnikele.

Tallinna Halduskohus leidis, et kuigi üürnik oli omandamise menetlusse kaasatud ja ta esitas oma seisukohad ja tõendid seoses talle tekkiva kahjuga, siis: „ei sisalda KAHOS ühtki rentnikule kahju hüvitamise korda reguleerivat sätet. KAHOS 4. peatükk „Kinnisasja omandamise menetlus“ reguleerib läbirääkimiste pidamist ja kokkuleppe sõlmimist kinnisasja omanikuga, ent seal ei sisaldu ühtki sätet, mis puudutaks KAHOS §-i 20 alusel rentnikule hüvitise maksmise või selle taotlemise korda, sealhulgas tähtaegu.“⁹⁸ Kohus jätkas, et: „KAHOS-ist ei tulene, et rentnik peaks, kui ta on läbirääkimistesse kaasatud, esitama kõik oma võimalikud nõuded nende läbirääkimiste käigus, samuti ei tulene nimetatud seadusest kinnisasja omandamise menetlust läbi viivale haldusorganile õigust määrata rentnikule kahju hüvitamise nõude või selle tõendamiseks kohaste tõendite esitamiseks selliseid tähtaegu, mille möödalaskmise korral KAHOS §-st 20 tulenev kahju hüvitamise nõudeõigus lõppeks.“⁹⁹ Seega

⁹⁷ Võlaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 80.

⁹⁸ TlnHKo 10.11.2020, 3-20-1579, punkt 10.

⁹⁹ TlnHKo 10.11.2020, 3-20-1579, punkt 10.

järeldas kohus, et: „Kui kinnisasja omandaja ja rentnik hüvitise osas läbirääkimiste käigus kokkuleppele ei jõua, on rentnikul RVastS [Riigivastutuse seadus] § 17 lõikes 3 sätestatud 3-aastase tähtaja jooksul võimalik esitada KAHOS § 20 alusel kahju hüvitamise nõue.“¹⁰⁰

See vaidlus viitab olulisele lüngale KAHOS-e sätetes. Omanikule makstavad tasud ja hüvitused pannakse paika vastavalt omandamise või sundvõõrandamise otsuses ning need lähevad nõ lõplikult lukku, kui nende otsuste vaidlustamise tähtaeg on möödunud. Aga eelpool viidatud lahendist tuleneb, et üürnikul või rentnikul on võimalik veel aastaid pärast KAHOS menetluse lõppu esitada omandaja vastu kahjunõudeid. Kõige ilmsem lahendus oleks täiendada KAHOS § 21 lõikega, mis määraks ära, mis tähtaja jooksul üürnikule või rentnikule hüvitise maksmise otsus tuleb teha.

Tasusid puudutava alapeatüki kokkuvõtteks võib öelda järgnevat. Esiteks, KAHOS-e tasusid puudutavad sätted oleksid selgemad, kui kasutaksid „eelneva aasta“ asemel fraasi „eelneva 12 kuu“. Teiseks, näib, et on õiguspärane tasuda omanikule vaid 1 euro ka elamisväärse korteri eest, kui see asub lagunevas ja tühjenevas elamus. Kolmandaks, motivatsioonitasu praegune määr (0,8-kordne keskmine brutokuupalk) võib osutada liiga kõrgeks ja seega menetluste läbiviijate jaoks liiga kalliks. Neljandaks, täiendav tasu elukoha kaotuse eest on praegusel kujul sisutühi kui omandatakse tühjenevas ja lagunevas elamus olev korter ning tarvilik oleks sätestada alammäär sarnaselt motivatsioonitasule. Viiendaks, kiirmenetluses asjaajamisega seotud kulude mitte hüvitamine võib jätta omaniku ilma õiglasest tasust. Kuuendaks, üürnikele ja rentnikele tekkiva kahju hüvitamise tähtaega oleks vaja täpsustada.

3.4 Vahetustehingud

KAHOS § 24 lg 1 sätestab, et kinnisasja võib vahetada kinnisasja omandajale kuuluva teise kinnisasja vastu. KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste puhul oleks selline lahendus eriti sobilik nendele omanikele, kes siiani kasutavad oma korterit elamiseks. Nagu alapeatükis 3.3.3 eelnevalt kirjeldatud, ei ole kuigi tõenäoline, et omanikule seadusjärgsete tasude ja hüvitiste maksmisel on omanikel võimalik endale turult asenduskorter soetada.

Vältimaks omaniku rikastumist avalikes huvides omandamise menetluse tulemusel, sätestab KAHOS § 24 lg 4, et kinnisasjade väärtuste vahe tuleb hüvitada rahas. See säte on

¹⁰⁰ TlnHKO 10.11.2020, 3-20-1579, punkt 12.

riigivaraseaduse (RVS)¹⁰¹ § 35 lg 2 sätestatud reegli täpsustamine KAHOS menetluse raames. RVS § 35 lg 2 sätestatud üldine reegel näeb ette, et vahetatavate varade väärtuste vahe ei või olla suurem kui 10%. Seletuskirjas on leitud, et KAHOS menetluse puhul võib olla äärmiselt keeruline leida selliseid kinnisasju, mis vastaksid oma väärtuse poolest sätestatud väärtuste vahe ülempiirile.¹⁰²

Selle probleemi lahendamiseks sätestatakse KAHOS § 24 lg 4, et vahetatavate kinnisasjade harilik väärtus ei tohi erineda rohkem kui 30%, kui kinnisasjade vahetamisel tekib hüvitamiskohustus kinnisasja omanikul, kes omandab vahetuse teel riigile kuuluva kinnisasja. Kuigi see säte nimetab riigile kuuluva kinnisasja omandamist, siis tuleks seda kohaldada ka juhtumitele, kui omandatakse kohalikule omavalitsusele kuuluv kinnisasi. Seda põhjusel, et väärtuste vahe ülempiiri eesmärk on hoida ära korruptiivseid tehinguid avaliku varaga ning sellest vaatest ei ole oluline, kas tegemist on riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluva varaga.

Selle sätte esimene probleem on selles, et selle sõnastusest ei ole selge, millisest alusväärtusest nimetatud 30% tuleb arvutada. Protsent on suhteline mõiste ning sellele saab anda konkreetse sisu ainult siis, kui on paigas, kui suur on 100%. See, milliste väärtustega vahetused on lubatud, sõltub sellest kas 100% on väiksema või suurema väärtusega kinnisasi. Näiteks kui ühe kinnisasja väärtus on 90 ja teise väärtus on 117, siis on mõlemat pidi arvestades 30% kriteerium täidetud, sest $90 + 30\% = 117$ ning $117 - 30\% = 81,9$. Kui aga ühe kinnisasja väärtus on 90 ja teise väärtus on 120, siis oleks 30% kriteerium täidetud ainult siis, kui suurem väärtus on alusväärtus ehk 100%.

Selle sätte teine probleem on selles, et KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste puhul ei ole kinnisasjade vahetamine tulenevalt 30% väärtuste erinevuse reeglist (ükskõik kuidas seda arvutada) mitte kunagi lubatud. Esmalt selle tõttu, et ka elamiskõlblikud korterid pigem hinnatakse 1 euro väärtuseks. Kuid isegi kui korterit hinnatakse teatud osas elamu üldist kehva seisuga eirates (nt 1000 eurot), siis ei ole tõenäoline, et tühjenevas ja lagunevas elamus oleksid korterid vaid 30% odavamad, kui samas piirkonnas leiduvad odavaimad elamiskõlblikud korterid.

¹⁰¹ Riigivaraseadus. – RT I, 17.03.2023, 66.

¹⁰² KAHOS seletuskiri, lk 29.

Seega isegi kui KOV-i omandis oleks kortereid, mida saaks omanikele põhimõtteliselt pakkuda, siis pole selline vahetustehing KAHOS sätetega kooskõlas. Lihtsaim lahendus oleks sätestada muudatus, et kui vahetatakse korteriomandeid, siis on lubatud väärtuste erinevus näiteks 50% või väärtuste erinevuse ülempiiri ei olegi, juhul kui omandamine toimub KAHOS § 4 lg 1 p 10 alusel.

3.5 Tähtajad

Haldusmenetluses kehtib HMS § 5 lg 2 tulenev põhimõte, et haldusmenetlus tuleb viia läbi võimalikult kiirelt. Seletuskirjas täpsustakse seda põhimõtet KAHOS menetluste raames: „Kinnisasja avalikes huvides omandamiseks on reeglina piiratud aeg ja teatud juhtudel on maa kiire omandamine olulise tähtsusega.“¹⁰³ Samuti võib järeldada mitmetest KAHOS sätetest (nt § 11 lg 5), et eesmärk on omandamise menetlusega võimalikult kiirelt ühele poole saada. Selliselt on tagatud, et isikule makstakse kõige õiglasem tasu (st turuhinnad ei ole muutunud hindamise ja omandamise hetke vahel) ja omandamise asjaolud ei ole eelduslikult muutunud. Samuti ei veni sellisel juhul avalikes huvides ellu viidava projekti täitmine.

Selle põhimõtte tagamiseks on KAHOS-es sätestatud toimingute teostamiseks tähtajad või menetluse läbiviija kohustus tähtaeg määrata. Näiteks annab menetluse läbiviija omanikule tähtaja esitada menetluse seisukohast oluline teave (KAHOS § 7 lg 2 p 6) ja tähtaja pakkumusega nõustumiseks (KAHOS § 26 lg 2) ning samuti määratakse tähtaeg omandamise lepingu sõlmimiseks (KAHOS § 27 lg 6).

KAHOS § 27 lg 4 sätestab kohustuse määrata tähtaeg, mille jooksul tuleb saavutada kokkulepe, kuid kehtivas korras ei ole omandajale sätestatud tähtaega, mille jooksul tuleb omandamine otsustada juhul, kui omanik on pakkumusele nõusoleku andnud. Omanikul, kes on andnud kokkuleppemenetluses pakkumusele oma nõusoleku, on eelduslikult selge huvi, et tehing toimuks võimalikult kiiresti. Tehingu toimumise eelduseks on vastav KOV-i otsus. Kuivõrd seadus ei näe ette kindlat tähtaega omandamise otsuse tegemiseks, siis ei ole isikul otsuse tegemise viibimisel väga lihtne vaide- või kohtumenetluses taotlema omandamise otsuse andmist.

¹⁰³ KAHOS seletuskiri, lk 17.

HMS § 72 lg 3 p 1 annab küll isikule põhimõttelisel võimaluse vaidlustada viivitust, aga kui otsustamiseks ei ole seaduses ette nähtud tähtaega ning haldusorgan ei ole ka ise menetluses tähtaega määranud, võib isikul olla keeruline viivitust tõendada. Sarnane on olukord kohustamiskaebusega. HKMS § 46 lg 2 teine lause sätestab, et haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral võib kohustamiskaebuse esitada ühe aasta jooksul haldusakti andmiseks või toimingute tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Kuivõrd seaduses tähtaega ei ole ette nähtud tuleks vaadata HKMS § 46 lg 2 viimast lauset, mis sätestab kui sellist tähtaega ei ole sätestatud, võib kohustamiskaebuse haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral esitada kahe aasta jooksul haldusakti või toimingute taotlemisest arvates. Aga ka see erand ei aita, sest KAHOS menetluses ei ole isik esitanud taotlust erandi tähenduses.

Seega maandamaks riski, et haldusorgan asub otsustamisega venitama ning selleks, et pakkuda omanikele paremaid võimalusi viivituse vaidlustamiseks, tuleks KAHOS § 27 lg-s 1 sätestada tähtaeg, mille jooksul tuleb omandamise otsus vastu võtta. Tähtaja seadmisel tuleb arvestada sellega, et alati ei ole menetluse läbiviija ühtlasi omandamise otsustaja ning samuti on mõnel juhul vajalik maakorralduse läbiviimine.

Peatüki kokkuvõtteks võib öelda järgnevat. Suurimad probleemid KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel omandamise menetluse läbiviimisel on:

- (i) KAHOS § 12 lg 1 sätestatud tähtajad hindamiseks on ebaselged ja ebavajalikud;
- (ii) KAHOS § 12 lg 2 sätestatud nõue 7. taseme vara hindaja kutsega hindaja kasutamiseks on KAHOS § 4 lg 1 p 10 menetluse puhul liigselt koormav;
- (iii) ei ole selge, millal võib KAHOS § 4 lg 1 p 10 menetluste puhul korteriomandi väärtust eeldada kiirmenetluse kasutamiseks;
- (iv) kiirmenetlusest üleminek kokkuleppemenetlusele või sundvõõrandamisele ei ole selgelt sätestatud;
- (v) täiendaval hüvitusel elukoha kaotuse eest peaks samuti olema alammäär;
- (vi) kiirmenetluses tuleks samuti asjaajamisega seonduvad kulutused hüvitada;
- (vii) vahetustehingud on KAHOS § 4 lg 1 p 10 menetluste puhul võimatud, kuigi need oleksid paljude omanike huvides.

Lahendused eelpool loetletud peamistele probleemidele on:

- (i) tuleb loobuda hindamisele seatud tähtaegadest või sõnastada need ümber;
- (ii) tuleb (vähemalt KAHOS § 4 lg 1 p 10 menetluste puhul) kaotada nõue kasutada 7. taseme vara hindaja kutsega hindajat;

- (iii) tuleb sätestada täpsemad tingimused, millal võib ühe korterelamu piires eeldada korteriomandite väärtust;
- (iv) tuleb sätestada, et kiirmenetlusest kokkuleppemenetlusse üleminekul tehakse pakkumus sama suure tasuga ning tuleb sätesada, et kiirmenetlusest on ka kohaliku huvi korral võimalik koheselt minna üle sundvõõrandamisele;
- (v) tuleb sätestada KAHOS § 16 täiendavale hüvitisele alammäär, mis võiks olla 0,4-kordne tehingule eelneva 12 kuu keskmine brutokuupalk;
- (vi) KAHOS § 23 lg 4 tuleb tunnistada kehtetuks;
- (vii) tuleb tõsta vahetustehingutele kehtivat lubatud väärtuste erinevust, vähemalt KAHOS § 4 lg 1 p 10 menetluste puhul.

KOKKUVÕTE

Selle magistritöö eesmärk on uurida kui hästi töötab KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidav menetlus lagunevates ja tühjenevates kortermajades korterite omandamiseks avalikes huvides ning pakkuda tuvastatud probleemidele välja võimalikud lahendused. Töö püstitas kolm hüpoteesi, mis kõik leidsid kinnitust:

- (i) KAHOS-e sätted ja seaduse üldine loogika ei paku tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemiga tegelemiseks kõige paremat lahendust;
- (ii) KAHOS-e sätete kohaldamine tühjenevate ja lagunevate korterelamute probleemiga tegelemisel on menetluse läbiviija jaoks keeruline;
- (iii) Mõlemale probleemile leiduvad nii regulatiivsed kui tõlgenduslikud lahendused.

Töö esimeses peatükis näidati, kuidas KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel ei ole võimalik kõigi selliste kinnisasjade omandamine, mida eluliselt oleks vajalik omandada, sest selle alusel on lubatud vaid omandada korteriomandeid. Seega ei ole võimalik tegeleda selliste tühjenevate ja lagunevate korterelamutega, kus pole korteriomandeid moodustatud. Probleem oleks võimalik ületada, kui muuta KAHOS-e sätteid nii, et elamumajanduse ümberkorraldamisel oleks võimalik omandada ka kaasomandis olevaid kinnisasju. Need seisukohad toetavad esimest ja kolmandat hüpoteesi

Esimeses peatükis argumenteeriti samuti, et praegune kord, mille alusel omandaja on vastutav korteriomandiga seotud sissenõutavaks muutunud kohustuste eest käendajana, võib muuta omandamise menetluse liiga kalliks ja seega pärssida menetluse läbi viimist. Probleem oleks võimalik ületada, kui muuta KrtS-i sätteid nii, et praegu täite- ja pankrotimenetluses kehtiv erand laieneks ka avalikes huvides omandamisele. Need seisukohad toetavad teist ja kolmandat hüpoteesi.

Viimaks argumenteeriti esimeses peatükis, et kuigi KAHOS § 1 lg-s 2 sätestab põhimõte, et KAHOS sätteid tuleb kohaldada kõigile avalikes huvides omandamise juhtudele, siis on kohalikul omavalitsusel võimalik omandada kortereid lagunevates ja tühjenevates kortermajades muul viisil (nt kinkleping või ostmine avalikult enampakkumiselt täitemenetluses). Nende muude viiside olemasolu võib tekitada ebaselge olukorra KAHOS sätete kohaldamise osas elamumajanduse ümberkorraldamisel. Head regulatiivset ega tõlgenduslikku lahendust probleemile välja ei pakutud. Need seisukohad toetavad teist hüpoteesi.

Töö teises peatükis selgitati, et „elamumajanduse ümberkorraldamine“, „kasutusest välja langenud“ ja „ei ole mõttekas rekonstrueerida“ on KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 kohaldamise eeldused, millel puudub legaaldefiniitsioon. Peatükis esitati tõlgendused, kuidas neid kolme eeldust peaks sisustama. Elamumajanduse ümberkorraldamine on elamufondi korrastamisele suunatud tegevus, mis peaks lähtuma põhjalikult läbimõeldud kohalikust planeerimisest. Kasutusest välja langenud korteri tuvastamiseks vähemalt kuus erinevat tunnust ja kuigi mitme tunnuse puhul esinevad tõendite kogumise raskused, siis leidub kaks kinnistusraamatu andmetel põhinevat tunnust, mida saab pidada piisavateks (omandist on loobunud riigi kasuks ning omand on loovutatud KOV-ile). Rekonstrueerimise mõttekust tuleks eelkõige hinnata tehnilistest vaatest, aga arvestades samuti majanduslikke ja nõ moraalse vananemise aspekte. Need seisukohad kinnitavad teist ja kolmandat hüpoteesi.

Seoses KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 kohaldamise eeldustega argumenteeriti teises peatükis, et suurtele (18 ja enam korterit) ja väikestele (3 kuni 17 korterit) korterelamutele hetkel kehtiv erinev kasutusest välja langenud korterite määr ei ole põhjendatud. Täna ses seaduses sätestatud nõ „75% +1“ reegel teeb väikeste elamutega tegelemise väga keeruliseks ning takistab KOV-il omandamast maju, mis selgelt vajavad seda. Probleemi on võimalik lahendada, kui loobuda kasutusest välja langenud korterite määra diferentseerimisest. Need seisukohad toetavad esimest ja kolmandat hüpoteesi.

Töö teises peatükis argumenteeriti samuti, et kuivõrd KAHOS menetlus mõjutab nende isikute õigusi, kelle kasuks on omandatavale kinnisasjale seatud (keelu)märke, siis peaksid ka need isikud olema loetletud KAHOS § 6 lg 1 kohustuslike menetlusosalistena. Viimaks näidati peatükis, kuidas kohaliku huvi korral on omandamise otsustamise pädevuse jagamine sõnastatud ebaselgelt ning ühtlasi pakuti välja alternatiivne sõnastus. Need seisukohad toetavad teist ja kolmandat hüpoteesi.

Töö kolmandas peatükis analüüsi hindamisega seotud küsimusi ning järel dati esiteks, et KAHOS § 12 lg-s 1 sätestatud tähtaeg, mis „ei või olla lühem kui kaks nädalat ega pikem kui kaks kuud“ on ebaselge. Teiseks, KAHOS § 12 lg 2 sätestatud nõue, et peab kaasama 7. taseme hindaja, on liialt piirav ning pärsib menetluste läbiviimist. Kolmandaks, puuduvad sätted, mis hõlbustaksid hindamist olukorras, kus on tarvilik kümnete samas elamus asuvate korterite hindamine. Kõigi kolme probleemi ületamine on kui viia sisse vastavad muutused KAHOS § 12 lg-sse 1 ja 2 ning lisada KAHOS §-i 12 või 23 täiendav säte korteriomandite väärtuse eeldamise kohta. Need seisukohad kinnitavad esimest ja kolmandat hüpoteesi.

Töö kolmandas peatükis argumenteeriti samuti, et sätted, mis reguleerivad kiirmenetluse luhtumise korral üleminekut kokkuleppemenetlusse või sundvõõrandamise menetlusse ei ole hästi sõnastatud. Esiteks peaks kohaliku huvi korral menetluse läbiviijal olema samuti võimalus koheselt sundvõõrandamine otsustada ning teiseks peaks KAHOS-es sätestama, et kiirmenetlusest kokkuleppemenetlusse üleminekul tehakse omanikule pakkumus, mis on sama suur kui algselt. Neid probleeme on võimalik ületada kui muuta KAHOS § 23 lg 5 ja 26 lg 3 sõnastust, seega kinnitavad eeltoodud seisukohad nii esimest kui kolmandat hüpoteesi.

Järgmisena analüüsiti töö kolmandas peatükis tasudega seotud probleeme ning järeldati esiteks, et KAHOS-e tasusid puudutavad sätted oleksid selgemad, kui kasutaksid „eelneva aasta“ asemel fraasi „eelneva 12 kuu“. Teiseks, on õiguspärane tasuda omanikule vaid 1 euro ka elamisväärse korteri eest, kui see asub lagunevas ja tühjenevas elamus. Kolmandaks, motivatsioonitasu praegune määr (0,8-kordne keskmine brutokuupalk) võib osutada liiga kõrgeks ja seega menetluste läbiviijate jaoks liiga kalliks. Neljandaks, täiendav tasu elukoha kaotuse eest on praegusel kujul sisutühi kui omandatakse tühjenevas ja lagunevas elamus olev korter ning tarvilik oleks sätestada alammäär sarnaselt motivatsioonitasule. Viiendaks, kiirmenetluses asjaajamisega seotud kulude mitte hüvitamine võib jätta omaniku ilma õiglasest tasust. Kuuendaks, üürnikele ja rentnikele tekkiva kahju hüvitamise tähtaega on vaja täpsustada. Need seisukohad kinnitavad kõiki kolme hüpoteesi.

Viimaks argumenteeriti, et KAHOS § 24 lg-s 4 sätestatud väärtuste vahe ülempiir takistab KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavates menetlustes vahetustehinguid, mis võiksid olla kortereid jätkuvalt kasutavate omanike eelistatud lahendus. Probleemi lahenduseks oleks KAHOS § 24 lg 4 muutmine nii, et väärtuste vahe ülempiir on KAHOS § 4 lg 1 p-i 10 alusel läbiviidavate menetluste puhul kõrgem või puudub üldse. Samuti esitati põhjendus, miks peaks KAHOS muude tähtaegade kõrval samuti sätestama tähtaja, mille jooksul tuleb otsustada omandamine pärast seda, kui omanik on andnud kokkuleppemenetluses oma nõusoleku pakkumusele. Mõlemad seisukohad toetavad esimest ja kolmandat hüpoteesi.

ABSTRACT. APPLICATION OF § 4 SUBSECTION 1 CLAUSE 10 OF ACQUISITION OF IMMOVABLES IN PUBLIC INTEREST ACT: PROBLEMS AND SOLUTIONS

The aim of this master's thesis is to examine the application of section 4 subsection 1 clause 10 of the Acquisition of Immovables in Public Interest Act (KAHOS) and to see what the problems of application are as well as some potential solutions. The thesis proposes three hypotheses:

- (i) The statutes and the overall logic of KAHOS do not allow for an optimal solution for dealing with dilapidated and abandoned apartment buildings;
- (ii) The application of the statutes of KAHOS is difficult and complicated for the proceedings-conducting authority;
- (iii) Both problems can be overcome by either changing the law or by interpretative means.

Estonia has a problem with dilapidated and abandoned apartment buildings. There are about 31 000 empty apartments in Estonia, and it is estimated that by 2050 of all apartment buildings 23% (about 5300 buildings) may be empty or mostly empty. These partially empty apartment buildings have negative effects both on its occupants as well as the neighbourhood in general. With fewer owners who take responsibility for the building and its repairs it becomes harder and harder for the remaining occupants to pay for the upkeep. At the same time the half-empty buildings pose a threat since they may collapse, they drive down the value of other real estate in the area and are often sites for fires and crime. This is a kind of problem that requires intervention from the local municipality since the remaining occupants are unable to help themselves and removing negative effects for the neighbourhood is the task of the local government.

The Estonian Constitution section 32 allows for the expropriation of property without consent if it takes place:

- (i) in the cases provided by a law;
- (ii) pursuant to a procedure provided by a law;
- (iii) in the public interest;
- (iv) the owner is paid fair compensation;
- (v) the owner is paid immediate compensation.

In addition, the owner must have the possibility to turn to courts to contest the expropriation, the compensation or the amount of compensation and the expropriation must be proportional, i.e., it must be suitable, necessary, and proportional.

Section 4 subsection 1 clause 10 of KAHOS allows acquisition of a flat upon reorganisation of the housing where more than half of the flats has been abandoned in a block of at least 18 flats and in other events where more than three fourths of the flats has been abandoned and it is not practical to reconstruct the block of flats. Therefore, it seems as if there is a regulative framework within which it is possible to solve the problem of dilapidated and abandoned apartment buildings described earlier. Unfortunately, the analysis in all three chapters shows that this is not the case.

In the first chapter three general issues concerning acquisition in public interest is considered. Firstly, the current norm may not be applicable in all cases where it is needed since it only allows the acquisition of apartment ownerships. Thus, if a particular apartment building is in common ownership, then it is not possible to acquire it in public interest under section 4 subsection 1 clause 10 of KAHOS. Secondly, the local municipality that acquires the apartments becomes liable as a surety for the obligations associated with the apartment. This may hamper the local municipality's ability to acquire the apartment since it may make it considerably more expensive. Thirdly, given that the local municipality or the state may obtain ownership over apartments in other ways than by proceedings under KAHOS (e.g., ownership is relinquished, or apartment is bought from public auction under the statutes of Code of Enforcement Procedure), then a problem arises when and how should the statutes of KAHOS be applied.

For the first two problems the solution is to change the law. Relatively easy fixes are available: in one case the scope of the norm has to be broadened and in the other case the scope of an already existing exception has to be broadened. For the third problem no simple regulative solution exists since the core of the issue is motivation of owners: was the owner enticed to relinquish ownership or did they do it on their own volition.

In the second chapter deals with three issues concerning the preparation of proceedings for acquisition in public interest under KAHOS. First, the law stipulates three prerequisites for acquisition in public interest – (i) acquisition takes place upon reorganisation of the housing; (ii) defined rate of apartments have been abandoned and (iii) it is not practical to reconstruct the building – none of which have a definition in law. Furthermore, the law stipulates a different

rate for small and for big apartment buildings, which is a separate source of difficulty in conducting the acquisition proceedings.

It is argued in the second chapter that some of these issues can be overcome by interpretative methods. Reorganisation of the housing is an activity aimed at organizing the housing stock, which should be based on local planning. There are at least six different characteristics to identify an apartment that has been abandoned, and although there are difficulties in collecting evidence for several characteristics, there are two characteristics based on the data of the land register that can be considered sufficient (the ownership has been relinquished to the state and the ownership has been transferred to the local government). The practicality of reconstruction should be assessed primarily from a technical point of view, but also considering economic and obsolescence aspects. It is also shown that the current rate for small apartment buildings is too high and it leads to situations where the local municipality should intervene but cannot since the rate of abandoned apartments is not yet met. This last problem can be easily fixed by eliminating the differentiated rate of abandoned apartments.

The second issue dealt with in the second chapter is the list of mandatory parties to the proceedings. Currently the person in whose benefit a notation is made is not listed as a mandatory party while the acquisition process clearly influences their rights. The final issue dealt with in the second chapter concerns the stipulation of the decision-making competence in cases of local interest compared to cases of state interest. The issue is that while the decision-making competence is divided effectively the same way then in local cases one must read and apply three different statutes while it would be possible to achieve the same result with just one statute.

In the third chapter deals with the issues related to the conducting of the proceedings. A total of five clusters of issues are considered along with potential solutions to the problems exposed. Firstly, in connection to the valuation of the apartment to be acquired, it is argued that the deadline set in law for valuation is unclear, the requirement to use a 7th level (highest possible) professional appraiser is too restrictive, and there should be rules of situations of “mass valuation” (i.e., cases where tens of apartments in the same building are acquired at the same time).

Secondly, in connection with expedited procedure, it is argued that the current norms regulating the transition from it to either agreement procedure or expropriation are not optimal. One of the

issues is that in cases of local interest it is not currently possible to transition from expedited procedure directly into expropriation procedure which makes the process cumbersome for local municipalities. The other issue is that the law leaves it unclear what price can and should be offered to the owner in case the expedited procedure fails but there is a possibility for an agreement in the agreement procedure. It is demonstrated that both issues can be easily fixed with amending the current law.

Thirdly several issues concerning the consideration and compensation are analysed. The statutes concerning compensation are unclearly worded since they use the phrase “in the year preceding the year of the transaction” which may give the impression that the previous calendar year is meant, while the legislature had in mind a period of 12 months preceding the transaction. The current minimum limit of the motivation fee may be too high making the conducting of proceedings prohibitively expensive. Although further empirical research is needed to determine if a lower motivation fee would still be effective and if so, then how much lower could it be. At the same time the compensation for the loss of home often becomes meaningless and essentially empty in the case of dilapidated and abandoned apartment buildings. This is because that there is no minimum limit, given that the base rate of this compensation is half of the motivation fee, the minimum limit should also be half of the minimum limit of motivation fee. The consideration paid in expedited proceedings may in some cases be unjust and the solution to this is to also pay owners compensation for procedural costs.

Fourthly, it is argued that limit on value difference when immovables are exchanged should be higher or removed altogether when acquiring an apartment in public interest. Otherwise, it is impossible to offer this solution to owners who are occupants of dilapidated and abandoned apartment buildings. Finally, it is argued that that the law should include a mandatory deadline within which the local municipality must decide to acquire the apartment after the owner has agreed to the offer.

Thus, it is the conclusion of the thesis that all three hypotheses were confirmed: there are multiple issues that make the process of acquiring apartments in public interest inefficient, unfair and difficult, but with the amendments and interpretations suggested in this thesis it is possible to overcome most of them.

KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Accordino, J. ja Johnson, G. T. Addressing the Vacant and Abandoned Property Problem. – Journal of Urban Affairs 2000/22.
2. Cohen, J. R. Abandoned housing: Exploring lessons from Baltimore. – Housing Policy Debate 2001/12.
3. Cui, L. ja Randall, W. Foreclosure, vacancy and crime. – Journal of Urban Economics 2015/87.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
5. Han, H-S. The Impact of Abandoned Properties on Nearby Property Values. – Housing Policy Debate 2014/24.
6. Harding, J. P., Rosenblatt, E., Yao, V. W. The contagion effect of foreclosed properties. – Journal of Urban Economics 2009/66.
7. Kõve, V. ja Lillo, L. Kinnisasjaõigus. Tartu: Juura 2023.
8. Luik, O.-J. ja Volberg, M. Philosophical battle against moral hazard: do we need law methodology change from “all or nothing principle” to “principle of proportionality”? – Methodological problems of the civil law researches 2021/3.
9. Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – Õiguskeel 2018/4.
10. Sandel, M. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, Penguin Books 2013.
11. Su, W. What is just compensation?. – Virginia Law Review, 2019/105.
12. Vare, T. Kinnisasja sundvõõrandamine kehtivas õiguses ja selle kitsaskohad, bakalaureusetöö 2002. Juhendaja Kaupo Paal, Tartu Ülikooli õigusinstituut.
13. Wilkinson, M. ja Wilkinson, S. The Donation of Human Organs. – Edward N. Zalta ja Uri Nodelman (toim) The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2022 Edition). Saadaval arvutivõrgus: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2022/entries/organ-donation/> (14.04.2023).
14. Wilkinson, S., Biomedical Research and the Commercial Exploitation of Human Tissue. – Genomics, Society and Policy 2005/1.

Õigusaktid

Euroopa Liidu õigusaktid

1. 27. aprill 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning

direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). –
ELT L 119 4.5.2016, lk 1.

Eesti Vabariigi seadused

2. Asjaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 57.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
4. Ehitusseadustik. – RT I, 07.03.2023, 72.
5. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 21.
6. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
7. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 17.03.2023, 59.
8. Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. – RT I, 25.01.2017, 8.
9. Kinnistusraamatuseadus. – RT I, 17.03.2023, 61.
10. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 23.02.2023, 5.
11. Korteriomandi- ja korteriühistuseadus. – RT I, 23.12.2022, 3.
12. Maa hindamise seadus. – RT I, 27.04.2022, 7.
13. Pärimisseadus. – RT I, 10.02.2023, 8.
14. Riigivaraseadus. – RT I, 17.03.2023, 66.
15. Võlaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 80.

Määrused, otsused ja muud haldusaktid

16. Ehitise auditi tegemise kord. MKMm 12.10.2020 nr 61. – RT I, 20.10.2020, 4.
17. Riigihalduse minister Maakonnaplaneeringu kehtestamine Harju maakonnas ja Lääne maakonna Lääne-Nigula valla Rehemäe külas, 09.04.2018. Dokumendiregistris registreeritud viidaga 1.1-4/78. Saadaval arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/5677424> (14.04.2023).
18. Soodla harjutusvälja asutamine. VVk 09.07.2015 nr 282. – RT III, 14.07.2015, 1.
19. Valga linnamajandusameti 12.12.2016 korraldus nr 131. – Saadaval arvutivõrgus: http://www.valgalv.ee/UserFiles/ehitus%20planeerimine/Kesk_tn_20_lammutamiseks_korraldus.pdf (14.04.2023).

Kohtupraktika

Riigikohtu lahendid

1. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09

Tallinna Ringkonnakohtu lahendid

2. TlnRnKm 15.02.2019, 3-18-2196
3. TlnRnKo 30.11.2020, 3-18-913
4. TlnRnKm 27.07.2021, 3-21-1598
5. TlnRnKo 31.05.2022, 3-20-2535

Halduskohtute lahendid

6. TlnHKm 14.12.2018, 3-18-2196
7. TlnHKO 10.11.2020, 3-20-1579
8. TrtHKm 16.02.2022, 3-22-290

Muud allikad

Seaduste seletuskirjad

1. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (598 SE) Seletuskiri. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/77792f0b-d47c-445d-92f5-745f723925e6> (14.04.2023).
2. Kinnisasja sundvõõrandamise seaduse, täitemenetluse seadustiku, teeseaduse ja raudteeseaduse muutmise seadus (647 SE). Saadaval arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/a35b6edd-51e1-3fa5-b3ee-d2faa62e205f> (14.04.2023).

Uuringud, õigusanalüüsid ja andmebaasid

1. Advokaadibüroo LEXTAL Õigusanalüüs ja menetluse läbiviimise juhend III etapi tulem, 2022. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/media/7927/download> (14.04.2023).
2. Advokaadibüroo Sorainen ja Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele, 2015. Saadaval arvutivõrgus: http://centar.ee/pdf/ee/2015_Analuus_Rail_Baltic_raudtee_rajamisega_kasnevate_voimalike_negatiivsete_mojude_huvitamise_voimalustest_kinnisasjade_omanikele_ja_kasutajate_ele.pdf (14.04.2023).
3. CIVITTA ja advokaadibüroo Sorainen Tühjenevate korterelamute ja korteriühistu võlgnevuste probleemi lahenduste võrdlev õiguslik analüüs, 2016. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/media/242/download> (14.04.2023).

4. DTZ Kinnisvaraekspert Uuring kasutusest väljalangenud ja mahajäetud elamufondi võimalikust probleemsest, 2013. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.mkm.ee/media/245/download> (14.04.2023).
5. Moskovtsev, D. Kahaneva rahvastikuga piirkondade probleemsete korterelamute elanike ümberasustamise ja kasutusest väljalangenud korterelamute lammutamise“ näidisprojekti osalemise kriteeriumid ja osalevate kohalike omavalitsuste valik, Rahandusministeerium, 2019.
6. OECD Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change, 2022. OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris. Saadaval: <https://doi.org/10.1787/77cfe25e-en> (14.04.2023).
7. Rahva ja eluruumide loenduse 2021 andmebaas. Saadaval Statistikaameti kodulehel: <https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvaloendus> (14.04.2023).
8. TalTech ja SPIN Unit Üleriigiline uuring elamute kasutusest väljalangevusest ja tühjenemise mustritest, 2022. Saadaval arvutivõrgus: https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2022/04/Tuhjenemise-mustrid_lopprapprt_2022_compressed.pdf (14.04.2023).
9. Õiguskantsler Ettepanek kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks, 10.06.2022. Saadaval arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ettepanek%20kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seaduse%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla%20viimiseks.pdf (14.04.2023).

Ametlik kirjavahetus

10. Justiitsministeerium Vastus pöördumisele, 03.06.2021. Registreeritud dokumendiregistris viidaga 10-4/2885-2. Saadaval arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/9807356> (14.04.2023).
11. Rahandusministeerium Väikeostu pakkumuskutse „KAHOS-e rakendamise analüüs tühjenevate korterelamute suhtes, meetodika väljatöötamine ja nõustamine seaduse rakendamisel“, 08.07.2020. Registreeritud Rahandusministeeriumi dokumendiregistris viite all 1.9-10/7122-1. Saadaval arvutivõrgus: <https://adr.rik.ee/ram/dokument/7368093> (14.04.2023).
12. Vastuväited pakkumusele nr 9-1.2/623, 28.02.2022. Registreeritud Valga valla dokumendiregistris numbriga 9-1.2/623-1, saadaval: <https://atp.amphora.ee/valgavv/index.aspx?itm=451427> (14.04.2023). Töö autor on dokumendiga tutvunud teabenõude abil

Ajakirjanduslikud allikad

13. Eelmets, J. Ida-Virumaa linnades muutub üha enam kortermajasid tondilossideks. – ERR Uudised 07.04.2016. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.err.ee/557571/ida-virumaa-linnades-muutub-uha-enam-kortermajasid-tondilossideks> (14.04.2023).
14. Eesmaa, M. Oma õiguse eest võitlejale jäävad näpud? Nursipalulased peaksid riigi vastu kohtusse minnes riskima kõige kaotamisega – Eesti Päevaleht 10.04.2021. Saadaval arvutivõrgus: <https://epl.delfi.ee/artikkel/120168496/oma-oiguse-est-voitlejale-jaavad-napud-nursipalulased-peaksid-riigi-vastu-kohtusse-minnes-riskima-koige-kaotamisega> (14.04.2023).
15. Loim, T. 60 korteriga tondiloss ootab lammutajat. – Lõuna-Eesti Postimees 18.05.2020. Saadaval arvutivõrgus: <https://lounapostimees.postimees.ee/6975533/galerii-60-korteriga-tondiloss-ootab-lammutajat> (14.04.2023).
16. Vedler, S. Majaomanik: riik planeeris Rail Balticu minu kodu peale ja ei taha seaduslikku hüvitust maksta. – Eesti Ekspress 20.10.2021. Saadaval arvutivõrgus: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/94885091/majaomanik-riik-planeeris-rail-balticu-minu-kodu-peale-ja-ei-taha-seaduslikku-huvitust-maksta> (14.04.2023).
17. Õhtuleht Online. Internetis müüakse Valga tondilossi: hind juba üle 700 euro!. – Õhtuleht 19.04.2012. Saadaval arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/473543/internetis-muuakse-valga-tondilossi-hind-juba-ule-700-euro> (14.04.2023).

Lisa 1

Alljärgnevas tabelis on välja toodud mitu korterit peab olema kasutusest välja langenud, et KAHOS menetlus oleks lubatud ning kui suure osakaalu elamus olevatest korteritest see moodustub.

Tabel 1. Omandamiseks vajalik kasutusest väljalangenud korterite arv.

Korterite arv elamus	Määrale vastav minimaalne korterite arv	Minimaalse korterite arvu osakaal elamust
3	3	100 %
4	4	100 %
5	4	80 %
6	5	83 %
7	6	86 %
8	7	88 %
9	7	78 %
10	8	80 %
11	9	82 %
12	10	83 %
13	10	77 %
14	11	79 %
15	12	80 %
16	13	81 %
17	13	76 %
18	10	56 %
24	13	54 %
32	17	53 %
64	33	52 %