

Riigikogu majanduskomisjon
majanduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 26.11.2025 nr5-2/25-1775-1

Arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt planeerimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (683 SE) eelnõu raames esitatud ettepanekule

Austatud Riigikogu majanduskomisjoni liikmed

Riigikogu majanduskomisjonis on menetluses seaduseelnõu planeerimisseaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmiseks (Riigikogu menetluses eelnõu 683 SE, edaspidi eelnõu). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud 12.11.2025 ettepaneku seaduse eelnõu täiendamiseks maakatastriseaduse (MaaKatS) § 8 lõike 3¹ ja maakorraldusseaduse (MaaKS) § 2 lõike 5 muudatustega (edaspidi ettepanek).

Kinnistusosakond mõistab ettepaneku tegija soovi tõhustada maakorraldustoimingute lõpuleviimist, kuid leiab, et seaduste muutmise ettepanekus taotletud viisil tekitab õiguslikku ebaselgust, on vastuolus kinnistusraamatu üldiste põhimõtetega, kehtiva asjaõigusseaduse ja Riigikohtu praktikaga ning lõppastmes ei täida oma eesmärki.

Ettepaneku selgitustes on märgitud, et MaaKS § 2 lõike 5 eesmärk on muuta maakorralduse protsess paindlikumaks ja kiiremaks, et toetada ruumilise planeerimise elluviimist. MaaKatS § 8 lõike 3¹ muudatus tuleneb vajadusest selgelt eristada kinnisasjaõiguste tehingulist käsutamist (sh kinnisomandi üleandmist) ja maakorraldust, mis on otseselt tingitud maakorraldusseaduse muudatusest, millega täpsustatakse maakorralduse vorminõuet.

Eeltooduga seoses soovitakse muuta MaaKatS § 8 lõiget 3¹ ja MaaKS § 2 lõiget 5 järgnevalt:

- MaaKS § 2 lõike 5 sõnastusettepanek: Käesoleva seaduse alusel läbiviidava maakorraldustoimingu käigus ei toimu kinnisasjaõiguse käsutamist asjaõigusseaduse tähenduses ega ole nõutav notariaalselt tõestatud kokkulepe (asjaõigusleping). Puudutatud isiku nõusolek antakse kinnistusraamatuseaduse § 34¹ lõikes 5¹ sätestatud korras digitaallallkirjastatult.
- MaaKatS § 8 lõike 3¹ sõnastusettepanek: Katastripidajal on õigus moodustada maakorraldustoimingu dokumentide alusel katastriüksus ja otsustada piiride kindlakstegemise

dokumentide alusel katastriüksuse piiri asukoht. Katastripidajal on õigus otsustada maakorraldustoimingu ja kinnisasjaõiguse käsutamise eristamise üle. Katastrikanne on aluseks kinnistusraamatu kande tegemisel.

Ettepaneku selgituse kohaselt korrigeeritakse MaaKS § 2 lõike 5 kehtivat sõnastust ning tagatakse parem õigusselgus selles, mis puudutab MaaKS-i § 2 lõike 5 eesmärki seaduse tasandil selgelt eristada kinnisasjaõiguste tehingulist käsutamist (sh kinnisomandi üleandmist) ja maakorraldust. Selgituse kohaselt tuleb muudatusvajadus Riigikohtu 30.04.2025 kohtumäärusest tsiviilasjas nr 2-24-10897, milles Riigikohus on asunud seisukohale, et seaduses tuleb selgelt sätestada, et maakorraldustoimingu käigus ei toimu kinnisasjaõiguste käsutamist asjaõigusseaduse (AÕS) tähenduses ja seetõttu ei kohaldu maakorraldustoimingutele AÕS-i §-s 64¹ sätestatu ning tegemist on erinormiga AÕS-is sätestatud kinnisasja käsutamise normi suhtes. See tähendab, et maakorralduse puhul ei kohaldu need normid, mis reguleerivad kinnisasjaõiguse käsutamist ja tehingu notariaalset vorminõuet.

Kinnistusosakond on seisukohal, et tegu on ebaõige järeldusega. Riigikohus on kohtumääruse punktis 9 selgitanud muuhulgas järgmist: Kolleegiumi hinnangul tuleneb MaaKS § 2 lg-st 5, et maakorraldustoimingu käigus ei käsutata kinnisasjaõigust ehk **haldusõiguslik maakorraldustoiming ei asendada käsutustehingut, kui see on maakorraldustoimingu lõpuleviimiseks vajalik.** Punktis 10 on Riigikohus väljendanud seisukohta: Kolleegium selgitab lisaks, et **juhul, kui seadusandja soovib kaotada maakorraldustoimingutega kaasneva käsutustehingu AÕS §-st 64¹ tuleneva notariaalse tõestamise vorminõude, tuleks vorminõude erisus seaduses erinormina selgelt sätestada.**

Riigikohus on jõudnud järeldusele, et maakorraldustoiming ei asenda käsutustehingut ehk asjaõigusleping tuleb sõlmida, kui see on vajalik maakorraldustoimingu lõpuleviimiseks. Küll aga on Riigikohus juhtinud tähelepanu asjaolule, et kehtiv seadusandlus ei näe ette maakorraldustoiminguga kaasnevale käsutustehingule AÕS §-s 64¹ sätestatud vorminõude leevendust, mistõttu on vaja sõlmida see notariaalselt tõestatud vormis. Seaduste muutmine ettepanekus toodud viisil kinnistusosakonna arvates seda probleemi ei lahenda või ei tee seda vähemalt üheselt arusaadaval viisil.

Kehtiva õiguse kohaselt saab kinnisomand tekkida tehingu või seaduse alusel. Asjaõigusseaduse kohaselt on kinnisomandi üleandmiseks ehk selleks, et ühe isiku omandis olev kinnistu või selle osa hakkaks kuuluma teise isiku omandisse, vaja sõlmida notariaalselt tõestatud vormis asjaõigusleping ja teha kanne kinnistusraamatusse, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (AÕS § 64¹). Tegu on imperatiivse normiga, mida ei saa kokkuleppel muuta või kõrvale kalduda. Asjaõiguslepingu sõlmimise vajadus ei sõltu isikute tahtest või ametiasutuse otsusest. Erandjuhtudel läheb omand üle seaduse alusel, nt kinnistusraamatu väliselt (pärimiseseadus § 130, äriseadustik § 403 ja § 446) või olukordades, kus omandi üleminek ei sõltu omaniku tahtest (nt täitemenetluse seadustiku § 156, kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 35).

Ettepaneku kohaselt oleks katastripidajal õigus otsustada maakorraldustoiminguga ja kinnisasjaõiguse käsutamise eristamise üle. Seletuse kohaselt on katastripidaja pädev kontrollima ja hindama maakorralduse läbiviimisel, kas tegu on maakorralduse nõuetele vastava toiminguga või katastriandmete parandamisega katastrimõõdistamise tulemusena või ametiülesande korras. Kui katastripidaja tuvastab, et maaomanike tegelik tahe on anda kinnisasja üks osa üle teise kinnistu koosseisu, siis on tegu kinnisasja käsutamisega AÕS § 64¹ mõistes. Seega hakkaks muudatuse kohaselt sõltuma asjaõiguslepingu sõlmimise vajalikkus eelkõige omanike tahtest ning otsustusõigus, kas asjaõiguslepingut peab või ei pea omandi üleandmiseks sõlmima, oleks katastripidajal. Kinnistusosakond leiab, et see ei ole kooskõlas kehtiva õiguse põhimõtetega.

Omanike kokkuleppel läbiviidava maakorraldustoiminguga kaasneb kinnistusraamatu mõttes alati omandiõiguse üleandmine. On arusaadav, et mõnikord on liidetav osa maakorralduslikus mõttes ebamõistliku suuruse või kujuga, mistõttu ei ole iseseisva katastriüksuse moodustamine võimalik. Samas võib iseseisva katastriüksuse mitte moodustamine olla tingitud ka omaniku soovist liita maa-ala maakorralduslikult enda kinnistu koosseisu ilma iseseisvat katastriüksust moodustamata. Asjaõiguslikult omandi üleandmise vaatest ei ole siinkohal vahet, kuidas ühe kinnistu osa teise kinnistu koosseisu ja teise omaniku omandisse liigub – kas ühest kinnistust osa eraldamisel ja teise kinnistuga liitmisel või iseseisva katastriüksuse liitmisel teise kinnistuga. Lisandunud osa omandiõiguse saamiseks tuleb omandiõigus asjaõiguslepinguga üle anda. Olukord, kus omanikud soovivad küll maa-ala nõ ühest kinnistust teise liigutada, kuid omandit üle anda ei taha, ei ole õiguslikult mõeldav. Kui maa-ala liigub ühe kinnistu koosseisust teise, siis tuleb koos maa-ala valdusega üle anda ka omandiõigus sellele maa-alale. Samuti ei saa asjaõiguslepingu sõlmimise vajaduse hindamise olla aluseks eraldatava/liidetava osa suurus või vastusoorituse olemasolu või selle puudumine. Asjaõigusleping on vajalik omandi üleminekuks nii omandamisel tasuta kui tasu eest, samuti kinnisasjade või nende osade vahetamisel, kui see toimub omanike kokkuleppel.

Katastripidajal ega ühelgi teisel isikul ei ole seadusest tulenevat õigust hinnata omandiõiguse üleandmise vajalikkust juhul, kui omanike kokkuleppel ja soovil läheb seni ühe omaniku omandis olev maa-ala teise omaniku omandisse. Alternatiivina võiks kaaluda võimalust sätestada seaduses üheselt arusaadavana AÕS § 64¹ asjaõiguslepingu vorminõude leevendus juhul, kui asjaõiguslepingu sõlmimine on seotud kinnisasja omanike kokkuleppel/taotlusel läbi viidava maakorraldustoiminguga lõpuleviimisega ja muudatused kantakse kinnistusraamatusse katastripidaja avalduse alusel. Siiski märgime siinkohal, et vormileevenduse muudatus vajab täiendavat analüüsi. Praktikas ei ole kinnistute omanikud võimelised üle võtma notari rolli asjaõiguslepingu koostamisel, mistõttu tuleb seadusandjal kindlaks määrata, kes koostab asjaõiguslepingu, mille kinnistute omanikud allkirjastavad. Kinnistusraamatusseaduse (KRS) § 13 lg 4 annab katastripidajale õiguse esitada kinnistamisavaldus, millele tuleb lisada omaniku ja puudutatud isikute nõusolekud ning KRS § 35 lg 1 p 1 kohaselt vormikohane käsutustehing.

Leiame, et MaaKatS § 8 lõike 3¹ ja MaaKS § 2 lõike 5 muutmine ettepanekus toodud viisil ei vasta üldistele asjaõiguse põhimõtetele, on läbimõtlemata ning tooks endaga kaasa õigusliku ebaselguse, mis võib kahjustada maakorraldustoimingus osalejate (kinnistute omanike) õigusi ja tuua kaasa tarbetuid õigusvaidlusi.

Seda arvesse võttes palume ettepanekus toodud MaaKatS § 8 lõike 3¹ ja MaaKS § 2 lõike 5 muudatusi eelnõusse mitte lisada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marika Sander
kohtunikuabi-juhataja