



Riigikantslei
Taimar Peterkop

Teie: 14.02.2024 nr 2-5/24-00261

Meie: 22.02.2024 nr 1.4-2/917-3

**Arvamus Isamaa fraktsiooni algatatud riigivaraseaduse ja
maakatastriseaduse muutmise seaduse eelnõu (380 SE) kohta**

Austatud härra Peterkop

Palusite oma 14.02.2024. a kirjaga esitada seisukoht Isamaa fraktsiooni 12. veebruaril k.a. algatatud riigivaraseaduse ja maakatastriseaduse muutmise seaduse eelnõu (380 SE) kohta. Märkime, et eelnõu ja seletuskiri on identne Isamaa fraktsiooni 9. oktoobril 2023. aastal algatatud riigivaraseaduse ja maakatastriseaduse muutmise seaduse eelnõuga (327 SE), millele oleme oma 2. novembri 2023. a kirjaga ka seisukoha esitanud ja see on jäänud samaks. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei toeta eelnõu 380 SE alljärgnevatel põhjustel:

Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu seaduste muutmise eesmärk, vajadus ja põhjendused, millist probleemi soovitakse lahendada. Eelnõuga soovitakse riigikaitsemaa sihtotstarbega kinnisasja võõrandamistehinguga muuta detailplaneering kehtetuks, samuti muuta maa sihtotstarvet ning ehitiste kasutusotstarvet ilma kohaliku omavalitsuse vastavate menetlustoimingute ja otsustusteta. Leiame, et see on eemaldumine kohaliku omavalitsuse planeerimisõigusest (detailplaneering, samuti maa sihtotstarve ning ehitusõigus on omakorda seotud üldplaneeringuga) ja autonoomiast.

Olukorras, kus riigi poolt võõrandatav kinnisasi asub detailplaneeringu kohustusega alal ei muuda riigikaitsemaa osas erikorra kehtestamine sisuliselt midagi, sest detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määrab linna- või vallavalitsus katastriüksusele sihtotstarbe kehtestatud detailplaneeringu alusel.

Samuti ei selgu eelnõust, kas midagi muutuks olukorras, kus kehtiv detailplaneering või detailplaneeringu koostamise kohustus puudub. Arusaamatuks jääb, mille alusel uus omanik eelnõus nimetatud „asjakohast sihtotstarvet“ taotleks, ning mis saab olukorras, kus kehtiva üldplaneeringuga on maa-alale määratud riigikaitsemaa juhtotstarve. Lisaks ei ole selgitatud, milline roll oleks eelnõus esitatud ettepanekute realiseerumisel edaspidi kohalikul omavalitsusel, kelle pädevusse kuulub nii detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine, sihtotstarbe määramine kui ka kasutusloa väljastamine.

Lisaks on riigikaitsemaa sihtotstarbega kinnisasja võõrandamistehingute puhul tegemist pigem praktikas harvaesinevate juhtumitega, mille osas kehtivates seadustes ja õigusaktides põhimõtteliste muudatuste tegemine on ebamõistlik ning erisuste kehtestamise vajadus puudub. Näiteks on riigikaitsemaa sihtotstarbega maad riigi omandist liikunud Riigi Kinnisvara AS omandisse, kus on näiteks päästetepood ja mitmed teised jõustruktuuride hoonete alused maad, mis on kasutusse antud riigile. Eelnõust ei selgu, miks peaks riigikaitsemaa sihtotstarbega

kinnisasja võõrandamisele, sihtotstarbe määramisele ja detailplaneeringu ning kasutusloa kehtetuks tunnistamisele kehtima näiteks maatulundusmaa või elamumaa sihtotstarbega riigimaa võõrandamisest erinev menetluskord. Kehtiv maakatastriseadus, planeerimisseadus kui ka ehitusseadustik näevad ette regulatsiooni, kuidas saab kohaliku omavalitsuse üksus lahendada detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise ning muuta katastriüksuse sihtotstarvet ja muuta ehitiste kasutusotstarbe nõuetele vastavaks.

Järgnevalt esitame põhjendused, miks Vabariigi Valitsus ei peaks nimetatud eelnõu toetama.

1) Muudatused riigivaraseaduses ja maakatastriseaduses

Eelnõuga on kavas täiendada riigivaraseadust (RVS) sätetega, et juhul kui riik võõrandab avalikul enampakkumisel kinnisasja, mille koosseisu kuulub katastriüksus sihtotstarbega riigikaitsemaa, siis muutub võõrandamisele järgnevast päevast kehtetuks selle katastriüksuse kohta kehtestatud detailplaneering ning katastriüksus muutub sihtotstarbega maaks, ning uus omanik saab taotleda katastriüksusele asjakohase sihtotstarbe määramist. Samuti plaanitakse eelnõuga sätestada, et juhul kui riigikaitsemaa sihtotstarbega katastriüksusel asub ehitis, mille kasutamise otstarbeks on sisekaitse- või kaitseväärajatis, siis muutub see kasutamise otstarve kehtetuks kinnisasja võõrandamisele järgnevast päevast.

Lisaks on kavas muuta maakatastriseaduse (MaaKatS) paragrahvi 18¹ lõiget 13 ja sõnastada see järgmiselt:

„(13) Sihtotstarbeta maa on:

- 1) ehitusõiguseta maa, millele ei ole võimalik või otstarbekas sihtotstarvet määrata või*
- 2) mis on muutunud sihtotstarbeta maaks vastavalt riigivaraseaduse paragrahvi 34¹ lõikele 1 ja millele uus omanik saab taotleda asjakohase sihtotstarbe määramist.“*

Leiame, et kavandatud seadusemuudatus on vastuolus katastriüksuse sihtotstarbe määramise ja ka planeeringute vastu võtmist ja kehtestamist reguleeriva õigusliku raamistikuga, samuti kohaliku omavalitsuse korralduse põhimõttega, et kohalikul omavalitsusel on õigus ja kohustus korraldada ja juhtida iseseisvalt kohaliku elu küsimusi.

Ka kehtiva õiguse kohaselt on riigikaitsemaa sihtotstarbega kinnisasja (katastriüksuse) omandanud isikul võimalik taotleda katastriüksusele uue sihtotstarbe määramist, kehtiva planeeringu kehtetuks tunnistamist ja/või ehitise kasutusotstarbe muutmist. Seadusemuudatustega soovitakse näha ette võimalus, et muudatused toimuksid edaspidi automaatselt. Kõikide eelpool nimetatud otsustuste tegemise õigus ja kohustus on kohalikul omavalitsusel kinnisasja omaniku taotlusel või omaalgatuslikult, arvestades muutunud asjaolusid, maa või ehitise tegelikku kasutust ning lähtudes kehtivast õigusest. Riigivara valitsejal on igal ajahetkel, sh enne riigivara võõrandamist, võimalik taotleda katastriüksuse sihtotstarbe muutmist, ehitise kasutusotstarbe muutmist ja/või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist.

Kehtivas õiguses on katastriüksusele sihtotstarbe määramine vajalikul määral reguleeritud. Kui aga esineb kehtiva regulatsiooni muutmise vajadus, siis tuleb analüüsida, millist olukorda soovitakse saavutada. Eelnõust nähtuvalt on kavandatava regulatsiooni eesmärk, et tulevikus oleks lihtne muuta maa sihtotstarvet, kui riik võõrandab riigikaitsemaa eraomandisse. Juhime tähelepanu, et ainuüksi RVS-is ja MaaKatS 18¹ lõikes 13 kavandatud muudatused ei ole piisavad ega ka asjakohased soovitud eesmärgi saavutamiseks.

Katastriüksusele sihtotstarbe määramise alused sätestab MaaKatS § 18 lõige 1, mille kohaselt linna- või vallavalitsus määrab katastriüksusele käesoleva seaduse §-s 18¹ nimetatud sihtotstarbe, lähtudes järgmistest põhimõtetest:

1) ehitisteta katastriüksusele määratakse sihtotstarve maa tegeliku kasutuse alusel või detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel üldplaneeringu alusel;
2) katastriüksusele määratakse sihtotstarve detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneeringu alusel;
3) ehitist teenindavale katastriüksusele määratakse kogu ulatuses ehitise kasutamise otstarbest tulenev sihtotstarve ehitise tegeliku kasutuse, ehitusloa, ehitisteatise, linna- või vallavalitsuse kirjaliku nõusoleku või kasutusloa alusel.

Viidatud sätte kohaselt **määrab** sihtotstarbe linna- või vallavalitsus. Selleks annab kohalik omavalitsus haldusakti ning katastripidaja teeb selle alusel sihtotstarbe muutmise kohta kande maakatastrisse. Kehtivas õiguses puudub mistahes võimalus katastriüksuse sihtotstarbe automaatseks muutmiseks. Kavandatava muudatusega soovitakse lisada vastav punkt MaaKatS §-i 18¹, mis aga ei ole selleks normitehniliselt õige asukoht. Nimelt on MaaKatS §-s 18¹ toodud sihtotstarvete kataloog, st sihtotstarvete loetelu ja nende sisulised kirjeldused. Sihtotstarvete määramise põhimõtted on sätestatud eelpool viidatud MaaKatS §-s 18.

Sihtotstarvete kataloogi täiendava sätte lisamine ei ole eelnõuga soovitava eesmärgi jaoks kohane, kuivõrd sihtotstarbeta maa mõiste on seaduses juba defineeritud. Eksitav ja liigne on MaaKatS § 18¹ lõikesse 13 lisatav punkt 2 järgmises sõnastuses: 2) *mis on muutunud sihtotstarbeta maaks vastavalt riigivaraseaduse paragrahvi 34¹ lõikele 1 ja millele uus omanik saab taotleda asjakohase sihtotstarbe määramist*. Soovitava eesmärgi saavutamiseks võib kaaluda varianti, et täiendada MaaKatS §-i 18 erisättega, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel kohustus sihtotstarbe määrajana muuta riigikaitsemaa võõrandamise järel maa sihtotstarvet selliselt, et see ei oleks enam riigikaitsemaa sihtotstarbega. Muutmine toimuks vastavalt sihtotstarvete määramise põhimõtetele ehk kohaliku omavalitsuse haldusakti alusel, mille alusel teeb katastripidaja kande maakatastrisse.

Nimetatud muudatus vajaks täiendavat analüüsi, kuna kõigil juhtudel ei ole põhjendatud sihtotstarbe muutmine sihtotstarbeta maaks. Võimalik, et kohalikul omavalitsusel on võimalik määrata katastriüksusele sihtotstarve mõnel muul alusel, lähtudes sihtotstarvete määramise regulatsioonist.

Täiendavalt juhime tähelepanu sellele, et katastriüksuse sihtotstarbe määramise kehtiv regulatsioon ei arvesta maa omandivormiga (era-, riigi- või munitsipaalomand), vaid maa tegeliku kasutuse, planeeringute jms. Eelnõuga soovitakse pigem harva esineva olukorra lahendamiseks kehtestada erinev lähenemine üldistest põhimõtetest ja seostada sihtotstarve omandivormiga, täpsemalt selle muutmiselega.

Lisaks jääb arusaamatuks, miks on eelnõuga plaanitud reguleerida vaid riigimaa enampakkumisel võõrandamist, kui RVS võimaldab erandina ka muudel viisidel võõrandamist, nt valikpakkumisel või otsustuskorras. Eelnõust ei nähtu, kas viimati nimetatud juhtudel ei ole maa sihtotstarbe muutmine vajalik. Kui riigivara plaanitakse enampakkumisel võõrandada, tulenev see asjaolust, et konkreetne vara on riigile mittevajalik. Riigivara võõrandamiseks läbiviidava enampakkumise välja kuulutamise menetlusaeg on piisav, et riigivara võõrandaja võiks koostöös kohaliku omavalitsusega enne enampakkumise väljakuulutamist või äärmisel juhul enampakkumise läbiviimise aja jooksul sihtotstarbe muuta. Viimasel juhul on selline asjaolu vajalik enampakkumise tingimustes välja tuua.

2) Ehitise kasutusotstarbe kehtetuks muutumine

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et /.../ juhul kui riigikaitsemaa sihtotstarbega katastriüksusel asub ehitis, mille kasutamise otstarbeks on sisekaitse- või kaitseväärajatis, siis muutub see kasutamise otstarve kehtetuks kinnisajaja võõrandamisele järgnevast päevast.

Märgime, et ehitisteta katastriüksusele määratakse sihtotstarve maa tegeliku kasutuse alusel või detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel üldplaneeringu alusel (MaaKatS § 18 lg 1 p 1) ning ehitist teenindavale katastriüksusele määratakse kogu ulatuses ehitise kasutamise otstarbest tulenev sihtotstarve ehitise tegeliku kasutuse, ehitusloa, ehitisteatise, linna- või vallavalitsuse kirjaliku nõusoleku või kasutusloa alusel (MaaKatS § 18 lg 1 p 1). Tegemist on kahe erineva sihtotstarbe määramise õigusliku alusega. Ehitise olemasolul on sihtotstarbe määramine piiratum ja seotud ehitise kasutusotstarbega. Eelnõust ei selgu, mis on riigikaitsemaal asuva ehitise kasutusloa kehtetuks muutumise tegelik eesmärk. Kui sihtotstarbeta maa on ehitusõiguseta maa, millele ei ole võimalik või otstarbekas sihtotstarvet määrata (MaaKatS § § 18¹ lg 13), siis tekib küsimus, mille alusel määratakse see sihtotstarve katastriüksusele, kus paikneb olemasolev ehitis. Ehitusõiguseta maa on üldjuhul ehitisteta maa.

3) Eelnõus on jäetud täiesti tähelepanuta, et esitatud ettepanekud eeldavad lisaks RVS ja MaaKatS muutmisele ka planeerimiseseaduse (PlanS - detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine - § 140 lg 1 jj) ja ehitusseadustiku (EhS - kasutusloa kehtetuks tunnistamine - § 57 lg 2 jj) muutmist.

PlanS § 140 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatu kohaselt võib detailplaneeringu või selle osa tunnistada kehtetuks, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima või kui planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. Juhul, kui riigikaitsemaa sihtotstarbega kinnisasjal kehtib detailplaneering ja see hõlmab vaid osa suuremast planeeringualast, on oluline arvestada ka sellega, et detailplaneeringu osaline kehtetuks tunnistamine on lubatav vaid juhul kui pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist on tagatud planeeringu terviklahenduse elluviimine (PlanS § 140 lg 2). Planeeringuala kohta varem kehtestatud detailplaneering muutub kehtetuks vaid juhul kui maa-alale kehtestatakse uus detailplaneering (PlanS § 140 lg 8). PlanS ei sätesta ühtegi teist erisust detailplaneeringute automaatselt kehtetuks muutumiseks ja eelnõus esitatud kujul riigikaitsemaa osas mistahes erisuse sätestamine ei ole põhjendatud.

EhS § 56 kohaselt on kasutusloa tähtsajatu, kui loas ei sätestata teisiti. EhS ei näe ette võimalust kasutusloa kehtetuks muutumiseks. Kasutusloa võib tunnistada kehtetuks PlanS § 57 lõike 2 punktides 1-3 toodud tingimustel. Pädev asutus (kohalik omavalitsus) võib kasutusloa kehtetuks tunnistada, mh kui kasutusloa omaja või kinnisasja omanik seda taotleb, eeldusel et teistel isikutel puudub kasutusloa kehtivuse vastu õigustatud huvi. Luba on võimalik kehtetuks tunnistada ka juhul kui ehitis või ehitise kasutamine ei vasta kasutusloale või ehitisele esitatavatele nõuetele. Eelnõus ei ole esitatud ühtegi põhjendust, mis tingiks vajaduse kehtivast korrast põhimõttelise erisuse tegemiseks just riigilt omandatud riigikaitsemaa sihtotstarbega kinnisasjade puhul. Riigikaitsemaal asuva ehitise kasutusloa automaatselt kehtetuks muutumine sisekaitse- või kaitseväärajatise puhul pärast kinnisasja võõrandamist ei ole põhjendatud.

Kokkuvõttes oleme seisukohal, et kavandatud muudatusi ei ole võimalik seadusena jõustada, kuna need ei ole kooskõlas valdkonna kehtiva õigusega. Samuti vajab seesugune muudatus laiemat mõju hinnangut ja õiguslikku analüüsi. Katastriüksuse sihtotstarbe määramine ning planeerimistegevus ja ehitustegevuse korraldamine kohaliku omavalitsuse territooriumil on ülesanded, mis kuuluvad kohaliku omavalitsuse pädevusse, kes peab neid ülesandeid täitma õigusaktide alusel ja nendega kooskõlas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Madis Kallas
Regionaalminister

Teadmiseks: Rahandusministeerium

Kaire Bamberg, kaire.bamberg@maaamet.ee

Ele Kutti, ele.kutti@agri.ee

Kadri Tubli, kadri.tubli@agri.ee