TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Glen Roosaar

MAAKATASTRI ANDMETE ÕIGUSLIK TÄHENDUS

Magistritöö

Juhendaja: dr. iuris Alexander Lott

Tartu

2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS 3
1. KATASTRIANDMETE ÕIGUSLIKU TÄHENDUSE MÕISTE, KATASTRIANDMETE OBJEKT, KOOSSEIS JA KATASTRI PÕHISEADUSLIKUD PRINTSIIBID 6
1.1. Katastriandmete õigusliku tähenduse mõiste 6
1.2. Katastri seos põhiseaduslike printsiipidega 8
1.3. Katastri ja katastriandmete funktsioon kehtivas õiguses 13
1.4. Katastri praeguste ülesannete võimalik laienemine 18
1.5. Katastriandmete objekt 21
1.6. Katastriandmete koosseisust 27
2. KATASTRIANDMETE ÕIGUSLIKU TÄHENDUSE MÄÄRATLUS EESTI KEHTIVAS ÕIGUSES 30
2.1. Katastri ja katastriandmete üldine õiguslik tähendus maakatastriseaduse kontekstis 30
2.2. Katastriandmete üldine õiguslik tähendus teiste riikide õiguses 36
2.3. Katastrikande olemasolu kui omandiõiguse teostamise eeldus 39
2.3.1. Katastrikande olemasolu kui kinnistamise eeldus 39
2.3.2. Maa ja kinnisomandiga seotud omandiõiguse praktilisest teostamisest 41
2.4. Katastriandmete õiguslik tähendus teistes seadustes 43
2.4.1. Katastriandmed kinnisasja omandamise kitsendamise seaduses 44
2.4.2. Katastriandmed metsaseaduses 48
2.4.3. Katastriandmed looduskaitseseaduses 50
2.4.4. Katastriandmed riigivaraseaduses 51
2.4.5. Katastriandmete tähendus maakorraldusseaduses 53
2.4.6. Katastriandmete seos maa maksustamishinnaga 54
2.5. Katastrikande regulatiivne tähendus 56
2.5.1. Kohaliku omavalitsuse omandisse antava maa omandiõiguse tekkimine 56
2.5.2 Katastrikande õigustlõpetav mõju 59
3. VÕIMALUSED KATASTRIANDMEID PUUDUTAVA REGULATSIOONI PARANDAMISEKS 60
3.1. Katastriandmete õigusliku tähenduse defineerimisest ning andmete süsteemsemast reguleerimisest 60
3.2. Katastri menetlusnormide vastavusest katastri eesmärgile 65
KOKKUVÕTE 70
LEGAL SIGNIFICANCE OF DATA OF THE LAND CADASTRE 73
LÜHENDITE LOETELU 77
KASUTATUD MATERJALID 78
Kirjanduse loetelu 78
Õigusaktide loetelu 79
Kohtupraktika loetelu 81

SISSEJUHATUS

Maakatastri kõige üldisemaks funktsiooniks on seose loomine tegeliku olukorra – maa faktilise loodusliku asukoha, seisundi ja omaduste – ning õigusliku situatsiooni ja regulatsiooni, sh regulatsioonist tulenevate kohustuste vahel. Seetõttu on arvukates seadustes, kus mingid õiguslikud tagajärjed soovitakse sõltuma panna teatud looduslikust seisust või omadustest, kasutatud sellise seose loomiseks ning õigusnormi kohaldamise eelduste täidetuse hindamiseks just katastriandmeid. Seejuures on erinevates seadustes seatud katastriandmetele küllaltki erinev õiguslik roll. Käesoleva töö käigus analüüsitaksegi, milline tähendus on antud erinevate seaduste kontekstis katastriandmetele. Sellest, milline on andmete õiguslik tähendus, sõltub nende registrisse kandmise menetlusele kohalduvad normid, haldusorgani tegevuse vorm andmete registreerimisel ning isikute õigused vastavas menetluses.

Käesoleva töö uurimisprobleem seisneb selles, et maakatastri (edaspidi ka *katastri*) kui andmekogu andmete järjest laiemale kasutusalale vaatamata on nende õiguslik määratlus, sealhulgas andmete õiguslik tähendus nii viimastel aastatel korduvalt muutunud õigusaktides kui haldus- ja kohtupraktikas endiselt ebaselge. Käesolev töö püüdleb selle õigusliku ebaselguse kõrvaldamise poole, määratledes terviklikult katastriandmete õigusliku tähenduse. Lisaks ei ole katastriandmete õigusliku tähenduse suhtes seni õiguskirjanduses mahukamat ning terviklikku analüüsi tehtud ning andmekogu andmete õiguslikku tähendust ühes töös käsitletud.

Antud teema lahkamine on autori hinnangul oluline mitmel põhjusel. Esiteks, katastris peetavate andmete õiguslikust tähendusest sõltub nende registrisse kandmise menetlusele kohalduvad normid ning isikute õigused vastavas menetluses, ehk kokkuvõttes mõju Eesti Vabariigi põhiseaduse[1] §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusele. Teiseks, katastriandmete õigusliku tähenduse määratlemine on eelduseks erinevate neist lähtuvate õigusnormide korrektsele ja süsteemsele kohaldamisele nii haldusmenetluses kui ka kohtumenetluses. Kolmandaks, katastriandmete õigusliku tähenduse ja funktsioonide analüüsimine võimaldab määratleda kehtiva regulatsiooni olulisemad kitsaskohad ning on seega vajalik samm kvaliteetsema regulatsiooni suunas. Seejuures tundub üsnagi võimalik, et tulevikus tõstatuvad küsimused nii tehisintellekti rakendamisest katastriandmete täpsustamisel kui ka automaatsete haldusaktide andmisest katastri pidamisel.

[1] Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada katastri kui avaliku andmekogu andmete õiguslik tähendus kehtivas õiguses ning katastriandmetele kohalduva õigusraamistiku ja ka selle rakenduspraktika vastavus katastri põhiseadusest tulenevatele funktsioonidele.

Magistritöö otsib vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

1) Millised on peamised põhiseadusest tulenevad õigused ja kohustused, mille määratlemiseks on kataster kui riiklik register loodud?
2) Kas Eesti kehtiv õigus määratleb katastriandmete õigusliku tähenduse?
3) Millised on kehtiva regulatsiooni olulisemad puudused ning millised on nende parandamise võimalused?

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis piiritletakse seda, mida käesolevas töös katastriandmete õigusliku tähenduse mõiste all silmas peetakse. Samuti analüüsitakse katastriandmete objekti, koosseisu ning tutvustatakse põhiseaduslikke printsiipe ning põhiõigusi ja -kohustusi, millele katastripidamine tugineb. Peatükis käsitletud küsimused on olulised, määratlemaks katastri kui riikliku registri eesmärke, ülesandeid ja põhialuseid, millest lähtudes katastriandmete õiguslik tähendus reguleeritud peaks olema.

Töö teises peatükis analüüsitakse seda, millise õigusliku tähenduse annab katastriandmetele kehtiv õigus. Seejuures eristatakse õiguslikku tähendust vastavalt sellele, kas tegemist on õigustloova ehk regulatiivse õigusliku tähendusega või mitte. Teisisõnu, käsitletakse ka juhtumeid, kus katastriandmetel puudub otsene regulatiivsus, kuid andmete õiguslik tähendus väljendub asjaolus, et nendest on pandud sõltuma teatud normi kohaldamise võimalikkus või isiku õiguste ja kohustuste tekkimine või ulatus.

Töö kolmandas peatükis on analüüsitud katastriandmetega seonduva õigusliku regulatsiooni olulisemaid puudujääke, mis takistavad registril täitmast eesmärke, milleks see loodud on. Seejuures näidatakse, millised negatiivsed tagajärjed isikute õigustele ja kohustustele on andmete määratluse õiguslikul ebamäärasusel ja ebasüsteemsusel. Lisaks käsitletakse õigusliku regulatsiooni muutmise ettepanekuid ja võimalusi.

Magistritöö kirjutamisel on autor kasutanud dogmaatilist meetodit, mis põhineb kehtiva õiguse, eelkõige maakatastriseaduse[2] (MaaKatS) ja sellega seonduvate katastriandmete

[2] Maakatastriseadus - RT I, 04.12.2024, 16.

jaoks olulist tähtsust omavate seaduste regulatsiooni analüüsil, lähtudes käesoleva töö uurimisesemeks olevatest andmete õiguslikest funktsioonidest. Samuti on töö kirjutamisel rakendatud analüütilist meetodit, kuna töö on arvestatavas osas kohtupraktika analüüsil põhinev. Lisaks on kasutatud võrdlevat meetodit, võrreldes katastri õigusliku tähenduse seisukohast Eesti seaduste olulisemaid aspekte Saksamaa erinevate liidumaade, Austria ja Hollandi regulatsioonide vastavate regulatsioonidega. Nende riikide regulatsioonid on võrdluseks valitud lähtuvalt sellest, et nende õiguskord on Eesti omaga sarnane ning ka nende katastrit puudutav regulatsioon on seetõttu Eesti regulatsiooniga võrreldavam – paljuski kuna nende riikide regulatsiooni on Eesti regulatsiooni väljatöötamisel eeskujuna kasutatud. Töö kogumiseks materjali kogumisel tutvus autor ka mitmete teiste riikide vastava valdkonna regulatsioonidega, kuid Eesti regulatsioonist väga palju erinevate regulatsioonide käesolevas töös kajastamine oleks paratamatult eeldanud nende regulatsioonide põhjalikumat tutvustamist ning ei oleks seega spetsiifiliste õiguslike aspektide võrdlemisel tulemuslik olnud.

Magistritöö kirjutamisel kasutatavateks peamisteks allikateks on katastriandmetele kohalduva õigusraamistiku arvukad seadused ning määrused. Samuti on tuginetud valdkonda puudutavale – uurimisküsimuste spetsiifikast tulenevalt mõistetavalt üsna vähesele, aga käesoleva töö poolt täiendatavale – erialasele kirjandusele ning sisuliselt kogu olemasolevale katastriandmeid käsitlevale Eesti kohtupraktikale. Viimases peatükis on lisaks nimetatud allikatele kasutatud Euroopa õigusruumis – peamiselt germaani õigusruumis – kehtestatud näiteid regulatsioonist katastriandmete õigusliku tähenduse andmisel ning nende kvaliteeti tagava õigusliku regulatsiooni kehtestamisel, kuna Eesti avalik õigus on suuresti eeskuju võtnud nimetatud teooriast ja õiguspraktikast.

Sooviksin avaldada siirast tänu oma magistritöö juhendajale ja eraldi ka oma kunagisele juhile Triinu Rennule, kelle innustus andis mulle kahtlemata käesoleva töö kirjutamisel hoogu juurde.

Märksõnad: maakatastrid, maaõigus, andmekogud, haldusõigus

1. KATASTRIANDMETE ÕIGUSLIKU TÄHENDUSE MÕISTE, KATASTRIANDMETE OBJEKT, KOOSSEIS JA KATASTRI PÕHISEADUSLIKUD PRINTSIIBID

1.1. Katastriandmete õigusliku tähenduse mõiste

Nagu sissejuhatuses mainitud, on käesoleva töö esmaseks eesmärgiks katastri õigusliku tähenduse määratlemine. Nimetatud eesmärgi saavutamise loogiliseks eelduseks on esmalt „õigusliku tähenduse“ kui mõiste määratlemine.

Kataster on lihtsustatult öeldes maaüksuste kohta peetav register. Seega on loogiline, et katastri puhul tekib selle tähenduse määratlemisel mõtteline paralleel kinnistusraamatuga kui kinnistute kohta peetava registriga. Kinnistusraamatul on vaieldamatult seadusest tulenev õigustloov ehk regulatiivne tähendus[3], sh on kinnistusraamatu regulatiivsus selgelt kinnitust leidnud ka kohtupraktikas[4]. Katastriandmete või -kannete puhul samaväärselt sõnaselget regulatiivsust katastrit reguleerivatest üldnormidest ei tulene ning kohtupraktika on katastriandmete puhul ebaselgem. Ainuüksi see ei välista muidugi seda, et katastriandmetel võib olla regulatiivne iseloom asjakohase regulatsiooni sisust tulenevalt.

Väärib märkimist, et õiguskirjanduses on regulatiivsuse piiri vahel ka ebaselgeks peetud. Näiteks on oponeeritud seisukohale, mille kohaselt seaduses ettenähtud mahus õiguste kasutamise võimalus ei või olla regulatiivsuse ilminguks, ning väljendatud seisukohta, et „kui isiku õiguste ja kohustuste mahus toimub muutus kas positiivses või siis negatiivses suunas, tuleb seda pidada haldusorgani toimimiseks vähemalt kaudse eesmärgiga tuua kaasa õiguslikke tagajärgi“.[5]. Lisaks on rõhutatud, et regulatiivsus võib väljenduda mitmeti, sh konstateeriva haldusaktina[6]. Haldusaktiks on ka haldusõigussuhteid mõjutavate faktide õiguslikult siduv tuvastamine (tuvastav haldusakt)[7]. Autor peab regulatiivsuse piiri mõnevõrra ebaselgeks näiteks katastriüksuse piiriandmete katastrisse kandmise puhul. Kuigi selle eesmärgiks on reeglina vaid looduses eksisteeriva piiri andmete registreerimine, on sellel mõju isikute õiguste ja kohustuste ulatusele (sellest täpsemalt 2. peatükis).

Otsene regulatiivsusele suunatuse puudumine ei välista seda, et registrikandel võiks olla mingisugune õiguslik tähendus. Õiguskirjanduses on haldusorgani tegevuse kohta

---

[3] Mh näiteks asjaõigusseaduse - RT I, 17.03.2023, 58 2. peatükist tulenevad õiguslikud tagajärjed.
[4] Näiteks RKTKm 3-2-1-149-15 p 11.
[5] Rauk, T. Regulatiivsus ja selle sisustamise problemaatika – Juridica VI/201, lk 372.
[6] Samas, lk 371.
[7] A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 256.

üldisemalt väljendatud seisukohta, et „kuigi haldusorgani toimingud ei ole otseselt suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele, on neil siiski oluline õiguslik tähendus. Esiteks on haldusorgan toimingute sooritamisel seotud õigusega (seadusega) ning teiseks võivad toimingud riivata isikute õigusi ja vabadusi“[8]. Ehk teisisõnu, toiming – sealhulgas katastriandmete muut(u)mine – võib tegelikkuses mõjutada isiku õigusi ka juhul, kui regulatiivsus ei ole toimingu eesmärgiks ega otseseks sisuks.

Samuti võib õiguslik tähendus seisneda selles, et katastriandmetest sõltub teatud normide kohaldamine, näiteks õiguste tekkimine või piiramine. Sellisel juhul ei pruugi andmete registrisse kandmisel olla küll otsest regulatiivset eesmärki, kuid õiguslik tähendus seaduses sätestatud tagajärje saabumise näol on sellegipoolest olemas.

Maaüksuse katastrisse kandmine võib tihti olla maaomandiga seotud õiguste praktilise teostamise eelduseks. Selle kõige ilmselgemaks näiteks on asjaolu, et kinnistusraamatuseaduse[9] (KRS) § 13 lõikest 2 tulenevalt esitab riigi maakatastri pidaja enne kinnistamist kinnistu katastritunnuse, sihtotstarve, asukoha ja pindala andmed. Arvestades, et asjaõigusseaduse[10] (AÕS) §-st 64[1] tulenevalt on kinnisomandi üleandmiseks ja kinnisasja koormamiseks asjaõigusega, samuti kinnisasja koormava asjaõiguse üleandmiseks, koormamiseks või selle sisu muutmiseks reeglina nõutav õigustatud isiku ja teise poole notariaalselt tõestatud kokkulepe ja sellekohase kande tegemine kinnistusraamatusse, on kinnistusraamatusse kandmine reeglina maaüksuse (edasise) käsutamise vältimatuks eelduseks. Seega ei ole katastrisse kannet tegemata tegelikult võimalik kinnisasja suhtes omandiõigust täielikult teostada. Lisaks sätestavad seadused veel mitmeid juhtumeid, kus katastrikandel on praktiline tähtsus õiguste teostamisel. Peamisi juhtumeid, kus katastrikannetest või -andmetest sõltub isiku õiguste teostamise võimalikkus, on käsitletud käesoleva töö alapeatükis 2.3.2.

Ei saa jätta mainimata, et viimastel aastatel on mitmel korral maakatastriseadust muudetud viisil, mis mõjutab katastriandmete ja katastrikannete õiguslikku tähendust. 2018. aastal vastu võetud kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega[11] (KAHOS) liikus seaduse raskuspunkt alusdokumentidelt katastriandmetele ning seega ka maamõõtja poolt esitatud andmetelt erinevate andmekogude andmete kasutamisele (näiteks sätestati katastriüksuse kõlvikute määramisel lähtumine Eesti topograafia andmekogu andmetest). 2022. aastal

[8] Merusk, K. Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses – Juridica 2001/VIII, lk 520.
[9] Kinnistusraamatuseadus - RT I, 28.11.2024, 5.
[10] Asjaõigusseadus - RT I, 17.03.2023, 58.
[11] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus - RT I, 29.06.2018, 1.

vastu võetud maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega[12] lisati katastrisse maa väärtuse kaart, mis võeti ka juba aluseks 2022. aastal toimunud maa korralisel hindamisel. 2023. aastal vastu võetud maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega[13] lisati seadusesse senisest täpsem regulatsioon avaliku veekoguga piirnevate katastriüksuste piiriandmete muutmiseks ning laiendati katastripidaja õigusi omaalgatuslikult katastriüksuse andmeid muuta. Muudatuste sisu ja tagajärgi on käsitletud käesoleva töö 2. peatükis ning alapeatükis 3.2.

Kokkuvõttes on käesolevas töös kasutatud mõistet „õiguslik tähendus“ nii otsese regulatiivsuse, mitteregulatiivse õigusliku tähenduse kui ka õiguste praktilise mõjutamise tähenduses. Seetõttu on töö osades, kus võib jääda ebaselgeks, mida mõistega silmas peetakse, seda vastavalt vajadusele täpsustatud. Õigusteoreetiliselt on kõige suurem mõju isiku õigustele otsesel regulatiivsusel, kuid praktikas võib kaalukamagi tagajärje kaasa tuua andmete mitteregulatiivne õiguslik tähendus või isegi puhtfaktiline mõjutamine.

1.2. Katastri seos põhiseaduslike printsiipidega

Katastriandmete õiguslik tähendus ei eksisteeri vaakumis. Maakatastriseaduse vastuvõtmise tingis algselt vajadus korrastada kinnisvarasüsteemi õiguslik alus[14]. Ehk teisisõnu, katastril oli oluline roll omandireformi käigus omandisuhete ümberkujundamisel ning seeläbi tekkinud eraomandi kindlustamisel. Nüüd, kus omandireform ja maareform selle osana on lõppemas, on eraomandi (aga ka riigi või kohaliku omavalitsuse omandis olevate kinnisasjade) määratlemise, kindlustamise ning reguleerimise funktsioon muutunud katastri peamiseks funktsiooniks.

Põhiseaduse § 32 esimese lause kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandipõhiõiguse praktilise teostamise seisukohast on äärmiselt oluline ka PS §-ist 14 tulenev õigus kohasele menetlusele ehk õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustusena.

---

[12] Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 10.03.2022, 2.
[13] Maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 17.03.2023, 4.
[14] Maakatastriseaduse seletuskiri, lk 1, kättesaadav https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c63da13a-9dbb-3d41-b375-3347b3ef8e12/maakatastriseadus (16.04.2025).

Omandipõhiõiguse sügavamat eesmärki on käsitletud põhiseaduse kommentaarides, milles on jõutud seisukohale, et „*omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel*[15]“. Kahtlemata on seejuures äärmiselt oluline maa (kinnisasjade) kui omandi ühe olulisema alaliigiga seotud õiguste tagamine.

Sellel eesmärgil sätestab asjaõigusseadus selle § 1 kohaselt asjaõigused, nende sisu, tekkimise ja lõppemise ning on aluseks teistele asjaõigust reguleerivatele seadustele. Seejuures sätestab asjaõigusseadus kinnisomandi ruumilise ulatuse üldised põhimõtted, kuid piirdub üldseaduse olemusest tulenevalt maatükkide vaheliste piiride osas vaid kõige üldisemate põhimõtete reguleerimisega. On ilmselge, et ainult asjaõigusseaduse sätete alusel ei ole võimalik kindlaks teha, kus maatükid tegelikult asuvad või millised on nende piirid looduses. Samuti ei ole võimalik kinnisasja asukohta ega piire kindlaks teha ainult kinnistusraamatu kannete alusel, sest kinnistusraamatu kanded ei sisalda selleks vajalikke andmeid. Riigikohus on asunud selgele seisukohale, et „kinnistusraamatu kanne ei ole (vaatamata katastritunnuse märkimisele) kinnisasja piiride osas määrav“[16]. Samas lahendis märkis kohus veel, et „piiriandmed väljenduvad kinnistusraamatus viitena katastritunnusele (ja -kaardile)“[17]. Seega kinnistusraamat iseseisvalt kinnistute reaalseid asukohti määratleda ei üritagi ning kinnistusraamatu tegeliku faktilise olukorraga seostamiseks kasutatakse katastrit.

Tegelikkuses ongi võimalik piiri määrata maakatastriseaduse poolt reguleeritava registri ning sellesse kogutud andmete alusel. Katastri pidamise eesmärk on MaaKatS 1^1 lõikest 1 tulenevalt kinnisasja piiri ning maa- ja veeala ruumilise ulatuse, väärtuse, loodusliku seisundi ja kasutamist kajastav informatsiooni katastris registreerimine ning selle informatsiooni kvaliteedi, säilitamise ja avalikkusele kättesaadavuse tagamine. Muudes registrites samaväärseid andmeid ei peeta, kasvõi juba ainuüksi põhjusel, et avaliku teabe seaduse[18] § 43^3 lõige 2 keelab asutada ühtede ja samade andmete kogumiseks eraldi andmekogusid. Seega leidub ainult katastrist informatsiooni selle kohta, millised on isiku kinnisomandi tegelik faktiline ulatus ja asukoht, mis tähendab, et praktikas täidab kataster äärmiselt olulist funktsiooni kinnisomandi määratlemisel ehk omandipõhiõiguse tagamisel.

[15] M. Ernits. § 32/1 - Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
[16] RKTKo 3-2-1-67-12, p 20.
[17] Samas, p 21.
[18] Avaliku teabe seadus - RT I, 30.12.2024, 5.

Seejuures tuleb kinnisomandi piiritlemise juures paratamatult arvestada ka Eesti ühiskonna hiljutisemast ajaloost tingitud ebakindlusega. Nimelt kaasneb maa Nõukogude Liidu okupatsiooni aja riigistamisega ning taasiseseisvumise järgse maareformiga (mille läbiviimiseks on olnud kataster hädavajalik) see, et isikud on oluliselt vähem teadlikud enda kinnisasjade faktilisest asukohast. Ühiskondades, kus maatükid on pikka aega – tihti sajandeid – olnud samade perekondade omandis ja valduses, vaidlust kinnisomandi piiride üle tavaliselt ei tekigi. Sellistes ühiskondades on praktikas võrreldes Eestiga suurem kaal inimeste kollektiivsel teadmisel. Eestis seevastu on väga palju isikuid, kes on mingi maatüki omanikuks saanud esimest korda ning ei pruugi sellel isegi kunagi viibinud olla. Ning isegi kui kinnisomand on varasemate omanike perekonna omandis, on järjepidev side varasemaga tihti katkenud. Kõik eelnev kokkuvõttes tähendab, et Eesti katastril tuleb täita mõnevõrra ulatuslikumat funktsiooni kui paljudes teistes riikides.

PS §-ga 32 ja kinnisasjade selge määratlemisega seondub ka tsiviilkäibe tagamise vajadus. Maa tsiviilkäibe paratamatuks eelduseks on maa piisav määratlemine ning selleta ei ole isikutel reaalselt võimalik teostada üsna mitmeid põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi. Näiteks ei oleks kinnisasjade määratlemiseta võimalik vähemalt maaga seotud valdkondades teostada PS § 31-st tulenevat ettevõtlusvabadust ega PS §-st 19 tulenevat õigust vabale eneseteostusele. Arvestades, et eelnevalt nimetatud põhiõiguste teostamisel on maal paljudes valdkondades – kasvõi näiteks juba põllumajanduses – kanda määrav roll, on selge, et kinnisomandi määratlemisel on tähtsus mitmete põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmisel.

Omandipõhiõigusega on tihedalt seotud maamaks kui avalik-õiguslik rahaline kohustus, mida riik kogub isiku omandis olevalt maatükilt. Kohtupraktikas on nimetatud küsimuse kohta selgitatud, et „*kui isikul lasub kohustus tasuda enda omandis olevalt maalt maksu, peab ta ühest osast omandist loobuma selleks, et vallata, kasutada ja käsutada teist osa omandist. Maamaksu suurust mõjutab see, kui suures osas laieneb maksu subjektile maamaksusoodustus. Mida suurem on maamaksusoodustus, seda väiksem on omandipõhiõiguse riive*“[19]. Võimalike soodustustega seondub ka võrdsuspõhiõiguse kaitsmise küsimus. Selleks, et oleks tagatud isikute omandi võrdne maksustamine, peavad riigi andmed olema võimalikult täpsed, usaldusväärsed ning ajakohased.

[19] RKPJKo 3-4-1-52-13, p. 43.

Nagu eelnevalt mainitud, on omandipõhiõiguse praktilise teostamise seisukohast oluline PS § 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Õiguskirjanduses on nenditud, et õiguse tagamine tähendab rohkemat kui õiguse passiivset järgimist. Sättes kasutatud „õiguste ja vabaduste tagamine“ tähendab üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele[20]. Andmekogu puhul peaks see väljenduma efektiivses menetluses ning kvaliteetsetes andmetes.

PS §-i 14 on korduvalt sisustanud ka Riigikohus, selgitades muuhulgas, et „*PS §-s 14 on tagatud üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele – menetluslik põhiõigus, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste teostamiseks. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse*“[21]. Seega paneb PS § 14 riigivõimule ülesande luua selline õigussüsteem, mis muuhulgas tagaks omandipõhiõiguse kaitstuse ja teostatavuse.

Katastri registreerimismenetluses peaks õigus kohasele menetlusele väljenduma mitmes olulises aspektis. Esiteks peab katastrisse andmete lisamine olema võimalikult kiire, et tagada registri ajakohasus ning vältida seega ebaõigetest andmetest tulenevaid negatiivseid tagajärgi. Teiseks peab andmete registrisse kandmise menetlus olema isiku jaoks võimalikult vähekoormav, sealhulgas võimalikult lihtne, mugav ja kättesaadav. Kättesaadavus tähendab siinkohal ka rahanduslike takistuste puudumist. Riigikohus on menetluse kulude aspekti praktikas korduvalt rõhutanud, seda tihti riigilõivuga seoses, öeldes, et „*põhiõiguse riive on selle kaitseala iga ebasoodus mõjutamine. Riigilõiv riivab PS § 14 ja § 15 lõike 1 koostoimes tagatud põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele*“[22]. Väärib märkimist, et MaaKatS-i viimaste aastate muudatuste tulemusel on vähenenud maaomanikele katastriandmete uuendamisega kaasnevate kulude vähenemise, mh katastriüksuse vaid osalise mõõdistamise võimaluse (MaaKatS § 16 lõige 5) ja piiriandmete katastripidaja poolt parandamise võimaluse (näiteks MaaKatS § 19^3 lõige 4) tõttu. Samuti peavad menetluses olema tagatud kõigi puudutatud isikute õiguste arvestamine ning ka menetluse tulemuslikkus.

Katastrit kui avalikku registrit käsitledes on kindlasti kohane välja tuua ka selle seos PS §-s 44 sätestatud põhiõigusega informatsioonile. E-riigi – mille osaks ka kataster on –

[20] L. Lust-Vedder. § 14/1 - PS kommenteeritud väljaanne.
[21] RKPJKo 3-4-1-42-13 p 43 ja 3-4-1-4-03 p 16.
[22] Näiteks RKPJKo 3-4-1-20-14 p 16.

kontekstis on põhiõigust informatsioonile õiguskirjanduses ka varem rõhutatud[23]. PS § 44 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Seda õigust aitab tagada ka see, et igaühele on katastri kaudu kättesaadavad andmed kinnisasjade ruumilise ulatuse, maa väärtuse ja muude omaduste kohta. Lisaks kasutatakse katastrit alusena ka muu informatsiooni avalikustamiseks[24]. Õiguskirjanduses on märgitud, PS § 44 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse riive „võib seisneda nii takistuste tegemises üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile juurdepääsule kui ka avaliku võimu poolt tegutsemata jätmisel, nt teatud informatsiooni, mis peaks olemuslikult olema mõeldud üldiseks kasutamiseks, avalikustamata jätmine; eraõiguslikule isikule avalikustamiskohustuse panemata jätmine; sammude astumata jätmine, mis tagaks vähemalt teatud minimaalsel määral võimaluse juurdepääsuks üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile jms“[25]. Katastriandmete – mis peaksid reeglina olema avalikud – õigusliku raamistiku kontekstis on seega samuti asjakohane olla teadlik sellest, kuidas regulatsioon võib mõjutada PS § 44 sätestatud põhiõiguse tagatust.

Lisaks põhiseaduses otseselt nimetatud põhiõigustele väärib kindlasti mainimist ka õiguskindluse põhimõte. Õiguskindluse põhimõte on oluline osa demokraatliku õigusriigi põhimõttest, mis on üheks põhiseaduse aluspõhimõtteks[26] ning tuleneb põhiseaduse mitmest paragrahvist. Neist esimesena tuleks nimetada §-i 10, mis õigusriigi põhimõtte sõnaselgelt sätestab, kuid asjakohane on ka näiteks §-i 3, mis sätestab riigivõimu teostamise üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning selle, et täitmiseks saavad kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused, ning §-i 12, mis sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed.

Õiguskindluse põhimõte on mitmetahuline, sisaldades õiguse avalikkuse ja arusaadavuse nõudeid, tagasiulatuva mõju keeldu ja õiguspärase ootuse ning usalduse kaitse põhimõtteid[27]. Kinnisomandi ruumilise piiritlemise juures on kõigil neil aspektidel arvestatav tähendus, kuid katastri kui avaliku ja olulise registri puhul võiks neist olulisemaks pidada usalduse kaitse põhimõtet. Õiguskindluse põhimõte peab looma

[23] Vt näiteks Tupay, P.K, Mikiver, M. „E-riik ja põhiõigused“ – Juridica 2015/III, lk 166.
[24] Näiteks on katastri alusel koostatud mitmed erinevad kaardirakendused muuhulgas planeeringute, maardlate, mahealade, müra ja ristipuude andmete avalikustamiseks. Täielik nimekiri kaardirakendustest on kättesaadaval Maa- ja Ruumiameti kodulehel https://geoportaal.maaamet.ee/est/kaardirakendused-p2.html (16.04.2025).
[25] Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020, § 44/16.
[26] H. Kalmo ja O. Kask § 10/1 - PS kommenteeritud väljaanne.
[27] H. Kalmo ja O. Kask § 10/46 - PS kommenteeritud väljaanne.

kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes[28]. Ehk teisisõnu, kõigil isikutel peab olema võimalik usaldada, et omandi kohta kantavad andmed on õiged ja andmeid ei muudeta puudutatud isikute teadmata ega ebaselge menetluse käigus.

Kokkuvõttes nähtub eelnevast selgelt, et katastril on arvestatav roll põhiõiguste tagamisel. On selge, et katastri kontekstis on neist olulisemaiks PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse tagamine. Järgnevalt on käsitletud seda, millisena nähtuvad kehtivast õigusest katastri põhiseaduslikest alustest tulenevad eesmärgid ja ülesanded. Seda, millisel tasemel kehtiv õiguslik regulatsioon nimetatud funktsiooni täita võimaldab, on käsitletud käesoleva töö 3. peatükis.

1.3. Katastri ja katastriandmete funktsioon kehtivas õiguses

Nagu eelnevalt selgitatud, ei eksisteeri katastriandmete õiguslik tähendus vaakumis. Katastrit ja selles sisalduvaid andmeid peetakse kindlal eesmärgil ning need on seotud teiste süsteemidega. On loogiline, et katastri ja selles sisalduvate andmete õiguslik tähendus vastab või vähemalt peaks vastama funktsioonidele, mida kataster täidab. Vastavalt MaaKatS § 1^1 lõikele 1 on katastri pidamise eesmärk registreerida kinnisasja piir ning maa- ja veeala ruumiline ulatus, väärtus, looduslik seisund ja kasutamist kajastav informatsioon katastris ning tagada selle informatsiooni kvaliteet, säilitamine ja avalikkusele kättesaadavus. Väärib mainimist, et kinnisasja piiri ja ruumilise ulatuse kajastamine katastri eesmärgina puudus hiljutise ajani katastri eesmärgi määratlusest ning lisati eesmärgi määratlusse alles 2018. aastal[29]. Seejuures on muudatuse seletuskirjas nimetatud kinnisasja piiri ja ruumilise ulatuse kajastamist katastri põhifunktsiooniks[30]. Viidatud hinnangut saab pidada põhjendatuks, kuid põhifunktsiooni senine puudumine registri eesmärgi määratlusest ilmestab hästi katastri õigusliku regulatsiooni süsteemsuse üldist taset. Samuti väärib esiletoomist veeala ruumilise ulatuse määratlemise eesmärgi lisandumine katastri pidamise eesmärki. Kuigi MaaKatS § 3 lõike 3 kohaselt peeti katastrit ka enne seda Eesti kogu territooriumi kohta, lisati reeglid avaliku veekogu katastriandmete kohta alles 2023. aastal[31].

[28] RKPJKo 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 3-4-1-14-06, p 23.
[29] KAHOS - RT I, 29.06.2018, 1, § 54 punkt 1.
[30] Seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde, lk 47 punktis 3.2.14 on märgitud, et „Katastri põhifunktsioon sätestatakse selgesõnaliselt käesoleva eelnõuga.“.
[31] Vt näiteks MaaKatS § 10 lõige 1^1 ja § 19^3 lõiked 5-10.

Eelnevast nähtub, et katastriandmete peamiseks funktsiooniks on seose loomine tegeliku olukorra – maa faktilise loodusliku asukoha, seisundi ja omaduste – ning õigusliku situatsiooni ja regulatsiooni vahel. Sama mõtet väljendas seadust kehtestades ka seadusandja, rõhutades, et maakataster peab varustama riigiasutusi, omavalitsusi ja teisi isikuid maafondi seisu, kasutamise sihtotstarvet ja väärtust kajastava informatsiooniga ning kindlustama aluse territooriumi kaudu seotud infosüsteemide loomiseks ja arenguks[32]. Nii seadus kui ka selle seletuskiri kirjeldavad seega katastrit kui peamiselt mitteregulatiivse funktsiooniga andmekogu. Ilmselgelt on katastri enda üldise funktsiooni formaalsest informatiivsusest tingitud ka registris sisalduvate andmete eelduslikult mitteregulatiivne ehk informatiivne olemus. Ka Riigikohus on kohtupraktikas viidanud katastri funktsioonile kui informatiivsetele, asudes seisukohale, et „*maaüksuse registreerimine informatiivse tähendusega registris (vt Maakatastriseaduse § 1[1] lg 1) ei too kaasa õiguslikke tagajärgi ega riku seega kaebaja õigusi*“[33]. Konkreetses kaasuses olid küll vaidlusalusteks andmeteks katastriüksuse sihtotstarve, mitte katastriüksuse asukohta ega piire kirjeldavad andmed. Katastriüksuse sihtotstarbe määramine on MaaKatS § 18 lõike 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse pädevuses – välja arvatud 2023. aastal kehtima hakanud MaaKatS § 19[3] lõikes 9 nimetatud olukorras – ning varasema kohtupraktika kohaselt ei ole katastripidajal õigust keelduda isegi õigusvastase sihtotstarbe katastrisse kandmisest[34]. Seega ei saa nimetatud kaasuses tehtud järeldust kõigile katastriandmetele kohaldada, seda eriti 01.07.2018 ja hiljem jõustunud seadusemuudatustega katastripidajale antud senisest laiemat pädevust arvestades.

Eelnevaga seoses tuleb rõhutada, et Riigikohus on viidatud lahendis väljendanud mõtet, et katastrikanne ei ole reeglina otseselt suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele ehk sellel puudub tavaliselt regulatiivsus. Regulatiivsusele suunatuse puudumine ei tähenda aga, et kandel ei võiks olla õiguslikku tähendust. Õiguskirjanduses on haldusorgani tegevuse kohta üldisemalt väljendatud seisukohta, et „*kuigi haldusorgani toimingud ei ole otseselt suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele, on neil siiski oluline õiguslik tähendus. Esiteks on haldusorgan toimingute sooritamisel seotud õigusega (seadusega) ning teiseks võivad toimingud riivata isikute õigusi ja vabadusi.*[35]“.

Katastri kui terviku ja katastriandmete õigusliku tähenduse küsimus on ka oluliselt laiem kui ainult katastrikannete tegemise (andmete registrisse kandmise) regulatiivsuse küsimus.

[32] Maakatastriseaduse seletuskiri, lk 1.
[33] RKHKo 3-3-1-82-07, p 20.
[34] TlnHKo 3-09-1047, p 16.2.
[35] Merusk, lk 520.

Õiguslik tähendus võib seisneda lisaks kande regulatiivsusele veel mitmetes asjaoludes. Näiteks näevad mitmed seadused ette otsustuste tegemisel, sh haldusaktide andmisel kohustuslikult katastriandmetest lähtumise. Samuti on andmete katastrisse kandmine ehk katastrikannete tegemine mitmete otsustuste tegemise või omandiõiguse tekkimise praktiliseks eelduseks (mida on käsitletud käesoleva töö alapeatükis 2.3). Teatud juhtudel on katastriandmed seatud ka sõnaselgelt õigusnormi kohaldamise eelduseks. Sellistel juhtudel on küll raske rääkida katastrikande vahetust regulatiivsusest ja katastrikanne ei ole otseselt selliste kannete puhul mõeldud nimetatud õiguslikku tagajärge tekitama, kuid õiguste tekkimise, praktilise määratlemise ja teostamise seisukohast on katastriandmetel siiski vaieldamatu ning tihti asendamatu roll.

Nagu ka eelnevalt viidatud Riigikohtu praktikast nähtub, on kohtupraktikas katastri funktsiooni tihti määratletud läbi katastripidaja pädevuse. Arvestades, et katastripidaja kui haldusorgani pädevus kannete tegemisel peaks olema otseselt seotud kannete õiguslike tagajärgedega, on see igati loogiline. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus väljendanud seisukohta, et „*pole alust eeldada, et seadusandja on soovinud MKaS*[36] *§ 8 lg 2 punktis 1 anda katastripidajale enam volitusi kui see on vajalik maakatastri ülesannete täitmiseks viisil, mis võimaldab maakatastri eesmärke saavutada ja on kooskõlas maakatastri õigusliku staatusega. Arvestades seda, et maakataster on andmekogu, mitte riikliku järelevalve organ, ei saa katastripidaja seadusest tulenevaid järelevalvevolitusi katastriüksuse moodustamise menetluses tõlgendada laiendavalt*“[37]. Seega on kohus üsna selgelt väljendanud seisukohta, et kataster täidab seadusest tulenevalt mitteregulatiivset informatiivset funktsiooni. Ringkonnakohtu poolt esitatud seisukohad on kinnitust saanud ka hilisemas kohtupraktikas[38].

Tuleks märkida, et viidatud lahendis on kohus tsiteeritud seisukoha esitanud katastripidaja konkreetse seadusest tuleneva ülesande – katastrikande tegemise õigusliku aluse kontrollimise – kontekstis. Kuigi andmete registreerimise ja säilitamise näol on tegemist katastri peamise ülesandega, ei välista sellise ülesande olemus teisi funktsioone, mida katastriandmed täidavad või täitma peaksid.

Samas lahendis lisas kohus, et „*on ekslik halduskohtu seisukoht, et Maa-ametil on maakatastripidajana õigus sisuliselt kontrollida maakatastrile esitatud katastriüksuse*

[36] Siin on silmas peetud maakatastriseadus, otsuse tsiteeritud osas kasutatakse ekslikult ebaõiget lühendit.
[37] TlnRnKo 3-06-1815, lk 6.
[38] Näiteks TlnHKo 3-09-1047.

moodustamise toimikus sisalduvaid andmeid ning katastrikande tegemise aluseks olevate kohaliku omavalitsuse üksikaktide, millega on otsustatud maa ostueesõigusega erastamise võimalikkus, vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele"[39]. Seega ei ole katastripidajal õigust kontrollida alusdokumentide sisulist õiguspärasust, vaid ainult vormilist õiguspärasust. See ei välista küll erinevate seaduste poolt katastriandmetele omistatavat tähendust, kuid näitab üsna selgelt, et katastrikandel endal puudub reeglina õigustloov funktsioon.

Hiljutisemas praktikas on Riigikohus siiski väljendanud seisukohti, mis annavad alust varasema järjepideva kohtupraktika ajakohasuses kahelda. Nimelt on Riigikohtu halduskolleegium selgitanud, et „*Kolleegium ei nõustu ringkonnakohtu seisukohaga, et Maa-amet pidi haldusakti andmisel lähtuma vaid kinnistusraamatu andmetest ja detailplaneeringu kehtestamise otsusest kui soovitava kande õiguslikust alusest.*"[40]. Kohus selgitas, et „*Kolleegiumi hinnangul on Maa-amet pädev kontrollima, kas kehtiva õiguse kohaselt on võimalik maaüksust katastrisse kanda (sh seda, millistes piirides saab kinnisasja jagada). HMS § 6 järgi on haldusorgan kohustustatud selgitama välja menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Seega pidi Maa-amet tuvastama tähtsust omavad asjaolud, et hinnata soovitud katastriüksuse kande õiguspärasust. MaaKatS v.r § 8 lg 2 pole ainus norm, mida peab maakatastri kande tegemisel järgima. Maa-amet pidi lähtuma ka VeeS v.r §-st 5 ja AÕS §-st 133. Seejuures ei ole Maa-amet ületanud oma pädevust. Kolleegium ei nõustu kaebaja väitega, et Maa-amet asus kande õiguslikke aluseid kontrollides hoopis omandiküsimusi lahendama (tuvastama maa tegelikku omanikku väljaspool konkreetset haldusmenetlust) ja järelevalvemenetlust läbi viima. Kuna kaebaja taotletav registrikanne oli õigusvastane, tuli selle tegemisest keelduda (põhiseaduse (PS) § 3 lg 1).*"[41] Viidatud kohtuasjas oli vaidluse põhisisuks küsimus, kas avaliku veekogu osa saab olla tsiviilkäibes ja eraomandis, sealhulgas oli katastripidaja varem ekslikult katastriüksuse osana registreerinud osa avalikust veekogust.

Riigikohtu selgitusest nähtub, et Maa-ametil on õigus kontrollida katastrisse kantavate andmete vastavust õigusaktides sätestatule. Samas nähtub varasemast kohtupraktikast, et katastripidajal ei ole seejuures pädevust kontrollida kande aluseks olevate haldusaktide õiguspärasust. See on ka loogiline, kuna HMS § 60 lõike 2 esimese lause kohaselt on kehtiv

[39] TlnRnKo 3-06-1815, lk 6.
[40] RKHKo 3-18-687, p 14.
[41] Samas, p 15.

haldusakt kohustuslik igaühele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele[42]. Riigikohus on korduvalt selgitanud, et „*täitmiseks on kohustuslik ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt. Haldusakti õigusjõu murdmiseks on vajalik selle kehtetuks tunnistamine (HMS § 60 lg 1, § 61 lg 2)*“[43]. Ainuüksi õigusest kontrollida taotluses märgitud andmete vastavust seaduses sätestatud nõuetele ei tulene veel katastri kui riikliku registri regulatiivse funktsiooni. Õigusaktides sätestatud nõuetele peavad vastama kõikidesse – ka informatiivse funktsiooniga – riiklikesse registrisse kantavad andmed.

Asjaolu, et katastril puudub selle põhifunktsiooni osas regulatiivsus, ei välista seda, et katastril võiks olla teatud mitteregulatiivne õiguslik tähendus või regulatiivsus katastri teiste funktsioonidega seoses. Selliseid õigusliku tähenduse ilminguid sätestav regulatsioon ei paikne reeglina mitte maakatastriseaduses, vaid teistes seadustes ning eelkõige juhtudel, kui õigusliku tagajärjega on vaja siduda mõni tegelikkuses esinev faktiline asjaolu või nähtus.

Eelkõige on katastri peamiseks funktsiooniks siiski seose loomine õigusliku olukorra ja tegeliku olukorra vahel. Kui seadusandja tahab mingi õigusnormi rakendamise panna sõltuma looduslikust olukorrast, peab looduslikku olukorda olema võimalik hinnata ja määratleda. Kui maa on omandiõiguse või toimingute objektiks, peab maad olema võimalik looduses leida ja piiritleda. Nimetatut võimaldabki teha kataster. Teatud erandlikel juhtumitel on seaduses katastrikande tegemisega seotud ka regulatiivne tagajärg. Seadusi, mis seovad katastriandmete või –kandega õigusliku tagajärje, on mitmeid. Olulisemate näidetena võiks nimetada kinnisasja omandamise kitsendamise seadust[44], metsaseadust[45], looduskaitseseadust[46], riigivaraseadust[47] ja maa maksustamist reguleerivaid õigusakte[48], millega katastriandmetele antud õiguslikku tähendust on põhjalikult käsitletud käesoleva töö 2. osas.

Kindlasti tuleb ära mainida, et 2018.[49], 2022.[50] ja 2023. aastal[51] vastu võetud maakatastriseaduse muudatusi arvestades paistab seadusandja järjekindel tahe olevat suunatud katastriandmetele senisest suurema tähenduse andmisele. Muuhulgas viitab sellele

[42] Haldusmenetluse seadus - RT I, 06.07.2023, 31.
[43] Näiteks RKHKo 3-3-1-50-09, p 13.
[44] Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus - RT I, 06.07.2023, 41.
[45] Metsaseadus - RT I, 19.12.2024, 6.
[46] Looduskaitseseadus - RT I, 04.12.2024, 13.
[47] Riigivaraseadus - RT I, 30.12.2024, 16.
[48] Sh maamaksuseadus - RT I, 10.03.2022, 33 ja maa hindamise seadus - RT I, 27.04.2022, 8.
[49] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus - RT I, 29.06.2018, 1.
[50] Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 10.03.2022, 2.
[51] Maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 17.03.2023, 4.

näiteks katastripidajale senisest laiemat otsustuspädevust andev MaaKatS § 16 lõige 8, katastriandmete katastripidaja poolt omaalgatuslikult parandamiseks aluseid sätestav MaaKatS § 19^3 ja ka katastripidaja vastutust senisega võrreldes laiendav MaaKatS § 21^1.

Kindlasti tuleb katastriandmete funktsiooni käsitledes tähelepanu pöörata katastri õigusliku tähenduse edasisele muutumisele ning võimalustele, mille läbi katastrialase õigusliku regulatsiooni täiendamine saaks kaasa aidata katastri peamise ülesande – kinnisasja piiri ja ruumilist ulatuse, maa ja kinnisasjade kohta kvaliteetsete, ajakohaste ja seega kasutuskõlbulike andmete hoidmise – senisest ökonoomsemale ja tulemuslikumale täitmisele. Eelnevalt nimetatud seadusemuudatused on selge samm selles suunas. Katastri funktsiooni laienemise võimalikest põhjustest annab põgusa ülevaate järgnev alapeatükk, funktsiooni efektiivsemaks täitmiseks vajalikke muudatusi analüüsib käesoleva töö 3. peatükk.

1.4. Katastri praeguste ülesannete võimalik laienemine

Katastri funktsioonist rääkides tuleb käsitleda selle võimalikku laienemist. Ei saa mainimata jätta ka katastri muutmist olemasolevate funktsioonide efektiivsema täitmise eesmärgil. Käesolevas alapeatükis on esiteks käsitletud katastri võimalike ülesannete laienemist.

Katastri õigusliku tähenduse võimaliku muutumise kontekstis tuleks ära mainida Rahandusministeeriumi eestvedamisel läbi viidud riigiülesannete analüüsi[52]. Nimelt pakuti analüüsis riigi ülesannete optimeerimise ettepanekute raames välja mitu ideed, mis võivad katastri senist funktsiooni ja ka õiguslikku tähendust mainimisväärselt mõjutada. Sealhulgas on arutlemiseks välja pakutud katastri ja kinnistusregistri ühendamine[53], mis ei pruugi küll kardinaalselt muuta senise katastri kui tulevase ühisregistri osa seniseid ülesandeid, kuid ühendamisega seonduvate seadusemuudatustega ettevalmistamisega kaasneb sellegipoolest katastri õiguslike funktsioonide põhjalik ümberhindamine. Esialgu ei oleks katastri ja kinnistusraamatu ühendamise eesmärgiks siiski kahe registri õiguslik ühendamine, vaid „*kahe tehnilise registri ühine haldamine, et saavutada kokkuhoidu ülalpidamiskuludelt, hoolduselt, toeteenuse pakkumiselt, arenduselt jms*“[54]. See ei välista ulatuslikumat ja sisulisemat ühendamist edaspidi, vaid loob selleks senisest paremad eeldused.

---

[52] Kättesaadav Rahandusministeeriumi dokumendiregistrist 29.06.2016 registreerimisnumbriga 12.4-7/09149 „Riigiülesannete analüüs“.
[53] Samas, lk 340.
[54] Samas, lk 341.

Katastrit ja kinnistusraamatut peetakse või vähemalt kuvatakse ühtse registrina mitmetes Euroopa riikides. Näitena, mida ka Eestis saaks eeskujuna võtta, võib nimetada Austrias kasutusel oleva süsteemi. Austrias peetakse katastrit ja kinnistusraamatut küll eraldiseisvalt, kuid need on ühendatud ühtsesse andmebaasi, mis sisaldab mõlema registri andmeid[55]. Seejuures on mõlemad registrid avalikud ning nendes leiduvatel andmetel on õiguslik tähendus – katastriandmetel maaüksuste piiride suhtes ning kinnistusraamatu andmetel omandiõiguse suhtes[56].

Kuigi kinnistusraamatuga ühendamine võib teataval määral katastri õiguslikku seisundit mõjutada, tooks katastri senise rolli oluliselt ulatuslikuma laiendamise kaasa katastri ja ehitisregistri ühendamine. Nimetatud võimalust on samuti riigireformi ettevalmistamise käigus välja pakutud[57]. Kinnistusraamatuga ühendamisega võrreldes suurem mõju katastrile seisneks selles, et kui kinnistusraamatuga ühendamise eesmärgiks oleks vähemalt esialgu ainult registrite ühine haldamine, tähendaks ehitisregistri inkorporeerimine katastrisse viimase haldusala tegelikku ja sisulist laiendamist. Katastris peetakse ehitiste andmeid näiteks paljuski Eesti õigussüsteemi eeskujuks oleval Saksamaal[58].

2025. aasta alguses jõustusid seadusemuudatusi Maa- ja Ruumiameti loomiseks[59]. Selle eesmärk oli koondada eri ametkondade maa- ja ruumiplaneerimisega tegelevad struktuuriüksused ühtseks tervikuks[60]. Muuhulgas koondati Maa-ameti kui senise katastripidaja baasil moodustatavasse ametisse E-ehituse platvormi teenused, sh ehitisregister, mille vastutav töötleja on endiselt Kliimaministeerium[61]. See ei tähenda küll veel katastri ja ehitisregistri õiguslikku ühendamist, kuid registrite koondumine ühte asutusse loob märkimisväärsed eeldused registrite koostoime tugevdamiseks ning registrite hilisemaks ühendamiseks.

Katastrile ehitiste andmete lisamine oleks mainimisväärne ka ehitisregistri andmete õigusliku tähenduse muutmise tõttu. 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustiku ja

[55] Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I) . Overview on the Cadastral Systems of the EU member States, lk 26, kättesaadav veebist aadressil https://www.eurocadastre.org/documents.html (16.04.2025).
[56] Samas.
[57] Riigiülesannete analüüs“ lk 341.
[58] "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I), lk 118.
[59] Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 30.12.2024, 1; § 1 punkt 6.
[60] Majandus- ja tööstusministri 17.12.2024 määrus nr 83 „Maa- ja Ruumiameti põhimäärus“ - RT I, 27.12.2024, 18, § 6.
[61] Ehitusseadustik - RT I, 04.12.2024, 4, § 59 lõige 1.

planeerimisseaduse rakendamise seadus[62] (EhSRS) nägi muuhulgas ette ehitisregistri andmete korrastamise. Samal ajal jõustunud ehitusseadustiku (EhS) § 61 lõige 1 sätestab küll registri andmetest enamiku informatiivse ja statistilise tähenduse, kuid EhS § 61 lõike 2 kohaselt on taotlustel, projekteerimistingimustel, teatistel, ehitus- ja kasutusloal ning ettekirjutustel õiguslik tähendus. EhSRS § 26 lõige 7 kitsendab seda küll veidi, sätestades, et kuni 2016. aasta 31. märtsini ehitisregistrisse kantud andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus, kuid aja möödudes muutub pärast nimetatud kuupäeva registrisse kantud osakaal paratamatult järjest suuremaks. Kui ehitisregister tõesti katastriga ühendatakse, tähendaks see ka nimetatud õigusliku tähendusega andmete katastrisse lisamist.

Katastri võimalik ühendamine kinnistusraamatu ega ehitisregistriga ei ole kaugeltki otsustatud ega isegi veel konkreetse kavatsusena välja öeldud. Sellegipoolest on nimetatud muudatused ideede tasemel esitatud ning riigi ülesannete jätkuva optimeerimise ja koondamise valguses võib oodata nende põhjalikku kaalumist. Praegu ei ole võimalik veel kindlalt öelda, mis kujul ühendamine toimuda võiks, kuid sellegipoolest on tegemist realistlike alustega katastri praeguse sisulise funktsiooni laienemiseks tulevikus.

Katastri funktsioonide laienemise kontekstis on asjakohane mainida ka viimastel aastatel toimunud paradigmamuutust katastripidamisel. Kui varasemalt oli katastri roll passiivsem ning seisnes eelkõige maamõõtja poolt koostatud alusdokumentidele vastavate kannete tegemises, siis 2018. aastal vastu võetud kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega[63] liikus maakatastriseaduse raskuspunkt alusdokumentidelt katastriandmetele ning seega ka maamõõtja poolt esitatud andmetelt erinevate andmekogude andmete kasutamisele (näiteks sätestati katastriüksuse kõlvikute määramisel lähtumine Eesti topograafia andmekogu andmetest). 2023. aastal vastu võetud maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega[64] laiendati veelgi andmete proaktiivse parandamise võimalusi, eelkõige avaliku veekogu, aga ka muu maastikuobjektiga piirneva katastriüksuse andmete täpsustamisel. Teisisõnu, kuigi nimetatud seadusemuudatustega laiendati eelkõige katastripidaja, mitte katastri kui registri funktsioone, peegeldavad seadusemuudatused ühiskonna suurenenud ootusi katastriandmetele ning võivad ainet anda diskussioonideks katastri funktsioonide edasise laiendamise teemal.

[62] Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus - RT I, 30.12.2024, 7.
[63] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus - RT I, 29.06.2018, 1, § 54.
[64] Maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 17.03.2023, 4.

Sarnaseid diskussioone on peetud ka teistes Euroopa riikides. Näiteks Taanis kasutatakse iga uut mõõdistamist registris olemasolevate andmete täpsustamiseks[65]. Selline protseduur tagab andmete kvaliteedi pideva paranemise. Samuti on mõõdistamise andmete alusel katastripidajal võimalik andmeid parandada Austrias. Seal on katastripidajal nimelt õigus piirivaidluste lahendamiseks määrata ära õiged piiriandmed[66].

Katastri võimalikest rollidest selge ülevaate saamiseks on oluline käsitleda ka seda, mille kohta katastriandmeid üldse kogutakse. Seetõttu on järgnevalt tehtud ülevaade katastriandmete objektist ja seejärel registrisse kantavate andmete koosseisust. Katastrisse kantavate andmete objekti ja koosseisu mõistmine on nendega seotud õiguslike tagajärgede mõistmiseks olulise tähendusega.

1.5. Katastriandmete objekt

Erinevad seadused kasutavad maa piiritletud osa kirjeldamiseks erinevaid termineid. Peamine katastrit ja seega ka katastris sisalduvate andmete koosseisu ja tähendust reguleeriv seadus Eestis on loomulikult maakatastriseadus. Nimetatud seadus määratleb vastavalt selle § 1 lõikele 1 katastri pidamise alused, katastri pidamise eesmärgi, katastriüksuste registreerimise korra, katastriandmete koosseisu ja nende töötlemise korra ning katastri finantseerimise korra. Käesoleva töö kontekstis on nimetatud seaduse reguleerimisala valdkondadest esmapilgul olulisemateks katastri pidamise eesmärk ning katastriandmete koosseis.

Siiski ei saa tähelepanuta jätta ka MaaKatS § 1 lõikes 1 nimetatud katastri pidamise aluseid, kuna need hõlmavad muuhulgas nii seaduses määratletud põhimõisteid, katastri ülesehitust (§ 2 punkt 1), katastripidaja ülesandeid ja pädevust (§ 3), andmete vahetust Tartu maakohtu kinnistusosakonna (§ 4) ja kohaliku omavalitsusorganiga (§ 5) ning katastrisse kande tegemise aluseks olevate dokumentide loetelu. Kõik nimetatud katastri pidamise aluste aspektid omavad rolli katastriandmete funktsiooni väljaselgitamisel.

---

[65] Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. III) . Overview on the Cadastral Systems of de EU member States, lk 108, kättesaadav veebist aadressil https://www.eurocadastre.org/documents.html (16.04.2025).

[66] "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I), lk 26.

Selleks, et oleks võimalik asuda hindama katastriandmete ülesannet või õiguslikku tähendust, tuleb esmalt määratleda katastriandmete objekt. Lähtepunkti katastriandmete objekti määratlemiseks pakub MaaKatS § 2, mis määratleb seaduse olulised põhimõisted.

Paragrahv 2 sätestab, et kataster on andmekogu, mis koosneb maaregistrist koos katastrikaartidega ja katastriarhiivist (punkt 1), maaregister on katastriüksuste kohta registreeritavate ja peetavate andmete kogu (punkt 2) ning katastriüksus on katastris iseseisva üksusena registreeritud maatükk või avalik veekogu (punkt 7). Paragrahv määratleb ka maatüki mõiste, maatükiks ehk maaüksuseks on § 2 punktis 8 esitatud definitsiooni kohaselt maa- või veeala piiritletud osa. Seaduses kõige sagedamini kasutatavaks maatüki määratlemise terminiks on katastriüksus, kuid katastriandmete reaalseks objektiks võiks pigem pidada maatükki kui reaalset eksisteerivat piiritletud asja.

Maatüki kui katastriandmete objekti mõiste piiritlemisel tuleb välja tuua veel üks aspekt. Nimelt, kuigi eelnevalt esitatud definitsiooni kohaselt peaks maatükk olema maa- või veeala piiritletud osa ning MaaKatS § 3 lõige 3 sätestab sõnaselgelt, et katastrit peetakse ühtse ühetasandilise infotehnoloogilise andmebaasina ja kaartidena kogu Eesti territooriumi kohta, ei ole katastrisse kantud avalikke veekogusid veeseaduse[67] § 23 tähenduses. Avalikud veekogud on VeeS § 23 lõikes 1 ammendavalt määratletud ning nendeks on sisemeri, territoriaalmeri, Peipsi järv, Võrtsjärv, Mullutu laht, Suurlaht, Narva veehoidla, Narva jõgi, Emajõgi, Nasva jõgi, Väike Emajõgi Jõgeveste sillast kuni Võrtsjärveni ning Kasari jõgi Vigala jõe suudmest kuni merre suubumiseni. Ilmselt on avalikud veekogud katastri objekti ulatusest välja jäetud põhjusel, et VeeS § 23 lõike 2 kohaselt kuuluvad avalikud veekogud riigile ning ei ole tsiviilkäibes. Veeseaduse seletuskirjas on nenditud, et avalikud veekogud „on riigi omandis avaliku hüvena, mitte tavaliste kinnisasjadena“[68]. Seadusandja on varem kehtinud veeseaduses avalikke veekogusid reguleerinud § 5 seletuskirjas selgitanud, et paragrahvi kohaselt kaotatakse ära riigi omandiõigus avalikele veekogudele[69]. Kuna viidatud veekogud olid riigi omandis ka sätte varasema redaktsiooni alusel, on selge, et silmas on peetud just riigi eraõigusliku omandi välistamist. Sama põhimõte tuleneb ka AÕS § 133 lõike 1 esimesest lausest, mille kohaselt ulatub kinnisomand avaliku veekogu kaldajooneni. Riigikohus on avaliku veekogu tsiviilkäibesse kuulumise kohta selgitanud, et

[67] Veeseadus - RT I, 11.06.2024, 18.
[68] Veeseadus 643 SE seletuskiri, lk 9, kättesaadav https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61 (16.04.2025).
[69] Veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 581 SE seletuskiri, lk 1, kättesaadav https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6b09feff-0254-aebf-4597-894dc04f7e0f/veeseaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus (16.04.2025).

„*VeeS v.r § 5 lg 2 rikkumine ei välista haldusakti kehtivust (HMS § 60), ent ei muuda omandiõiguse ulatust. Asja kuulumine tsiviilkäibesse ei sõltu asja puudutavate tehingute ega haldusaktide kehtivusest.*“[70]. Avalike veekogude katastrisse kandmata jätmise põhjuseks saabki seega pidada asjaolu, et need ei saa põhimõtteliselt olla eraõigusliku – sh ka riigi või kohaliku omavalitsuse eraõigusliku – omandiõiguse objektiks. Sellest tulenevalt puudub ka sisuline vajadus avaliku veekogu osa kohta tavajuhtumil kanda registrisse samu andmeid, mis katastris peetakse maatüki kohta. Avaliku veekogu osa kohta maatükile sarnanevate andmete määramine võib olla ehk vajalik vaid hoonestusloa andmise menetluses, kuid hoonestusloaga seonduvat, sealhulgas veekogu osa kantavate andmete koosseisu reguleerib ehitusseadustik selle konkreetse menetlusliigi olemust arvestades (vt EhS § 113^1 jj). Samuti võib vajalik olla näiteks avalikku veekogusse rajatavate tehnovõrkude ja neist tulenevate kitsenduste ruumilise paiknemise määratlemine ja avalikustamine.

Maakatastriseaduse ja veeseaduse regulatsiooni kõrvutades võis varem tekkida kahtlusi selle osas, kas avalike veekogude katastrisse kandmata jätmine on tõepoolest õiguslikult põhjendatud. Nagu eelnevalt märgitud, peetakse katastrit seadusest tulenevalt kogu Eesti territooriumi kohta ning katastrisse kantakse ka veealad. Kuigi avalikud veekogud ei ole tsiviilkäibes ning praktilist vajadust nende katastrisse kandmiseks ei ole seni esinenud, võis pidada kaheldavaks seda, kas eelnev on piisav õiguslik põhjendus veealade katastrisse kandmata jätmiseks. Seetõttu täiendas seadusandja avalike veekogude katastrisse kandmise regulatsiooni 2023. aastal vastu võetud maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega. Seadusemuudatusega täpsustati näiteks seda, millised andmed avaliku veekogu kohta katastrisse kantakse. Nimelt sisaldab avaliku veekogu katastriüksuse andmete väljavõte MaaKatS § 10 lõike 1^1 kohaselt katastriüksuse piiride asukohta aluskaardil, katastritunnust, pindala, piiripunkti andmeid, kitsenduste loetelu ja katastriüksuse moodustamise viisi. 2025. aasta kevadel ei nähtu Maa-ameti veebilehe maainfo kaardirakendusest siiski, et kõik avalikud veekogud oleksid juba katastrisse kantud.

Avalikest veekogudest tuleb eristada avalikult kasutatavaid veekogusid. Katastriandmete maatükiga samaväärseks objektiks saavad olla veekogud, mille suhtes on seadusega reguleeritud nende avalik kasutamine, kuid mis ei ole avalikeks veekogudeks VeeS § 23 tähenduses. Avalikult kasutatavate veekogude puhul on VeeS §-ga 24 reguleeritud ainult nende kasutamist, mitte nende tsiviilkäibes olemist ning seega ei ole välistatud nende eraõigusliku omandiõiguse objektiks olemine.

[70] RKHKo 3-18-687, p 16.

Kuna avalikud veekogud ei saa niikuinii eraomandis olla ning avalike veekogude puhul oleks niikuinii keeruline katastri reguleerimisala tähenduses registreerida avaliku veekogu osa väärtust, looduslikku seisundit ja kasutamist kajastavaid andmeid, ei ole avalike veekogude väljajäämine katastriandmete objekti praktikas seni teadaolevalt olulisi probleeme põhjustanud. Kuigi praktikas rajatakse avalikku veekogusse järjest rohkem erinevaid objekte, näiteks tuulegeneraatoreid, side- ja elektrikaableid ning ka muid objekte, mille kasutusala ja neist tulenevate piirangute ruumiline kujutamine on oluline, ei ole nendega seotud katastriandmetest teadaolevalt veel mainimisväärseid vaidlusi tekkinud. Seega on maakatastriseaduse tähenduses katastriandmete objektina suurem tähendus endiselt maatükil kui katastriüksuse praktikas välja kujunenud mõistel.

Lisaks maakatastriseadusele on maatüki mõistet seaduse tasandil mainimisväärselt nimetatud veel tsiviilseadustiku üldosa seaduse[71] (TsÜS) § 50 lõikes 1, mis määratleb kinnisasja üldmõiste Eesti õiguskorras, sätestades, et kinnisasi on maapinna piiritletud osa (maatükk). TsÜS § 50 lõikega 1 seondub kindlasti kinnistusraamatuseaduses kinnistu mõistet defineeriv § 5^1 punkt 1, mille kohaselt on kinnistu kinnistusraamatusse iseseisva üksusena kantud kinnisasi (maatükk). KRS § 5^1 nimetab kinnistuna ka veel hoonestusõiguse, korteriomandi ja korterihoonestusõiguse.

Maatüki mõistet on Eesti õiguskorra erinevates seadustes kasutatud mõnevõrra erinevates tähendustes. Näiteks korteriomandi- ja korteriühistuseadus (edaspidi *KrtS*) räägib kaasomandist, mille ese on maatükk koos sellel hoonete ja seadmetega[72]. Selle seaduse kontekstis räägitakse maatüki mõttelisest osast korteriomandi kui kinnistu osana ning KrtS § 1 lõige 2 sätestab, et korteriomandid peavad olema ühe kinnisasja piires. Seega käsitleb see seadus maatükki korteriomandi osana kui kinnistut kinnistusraamatuseaduse tähenduses, mitte kui maapinna piiritletud osa ega katastriüksust.

Maareformi seaduses[73] (MaaRS) seevastu käsitletakse maatükki peamiselt kui maapinna piiritletud osa, mis on igati loogiline arvestades, et MaaRS § 3 lõike 1 kohaselt maareformi käigus tagastatakse või kompenseeritakse endistele omanikele või nende õigusjärglastele õigusvastaselt võõrandatud maa, antakse tasu eest või tasuta maa eraõigusliku isiku, avalik-õigusliku juriidilise isiku või kohaliku omavalitsusüksuse omandisse ning määratakse

[71] Tsiviilseadustiku üldosa seadus - RT I, 31.12.2024, 48.
[72] Korteriomandi- ja korteriühistuseadus - RT I, 23.12.2022, 4, § 4 lõige 4.
[73] Maareformi seadus - RT I, 04.12.2024, 20.

kindlaks riigi omandisse jäetav maa. Kuna see seadus reguleerib maaga seonduvat peamiselt faasis, kus maad ei ole veel katastrisse kantud ega kinnistatud, saabki maatüki mõiste selle seaduse kontekstis tähistada vaid maapinna piiritletud osa.

Kõikides nimetatud seadustes kasutatud mõisteid tuleb küll teadvustada, kuid maatüki mõiste kasutamisel maakatastriseaduses tuleb siiski lähtuda eelnevalt nimetatud § 2 lõikest 8 ning mõista maatükki kui maapinna piiritletud osa. Peamise maatükki tähistava mõistena kasutab kehtiv maakatastriseadus siiski terminit „katastriüksus“. Lähtuvalt MaaKatS § 2 punktist 2 peetaksegi maaregistrit kui katastri peamist osa just katastriüksuste kohta. Arvestades, et katastri osaks olevas maaregistris saavadki andmed olla ainult katastris registreeritud maatükkide kohta, on see ka igati loogiline.

Märkida tuleks veel, et katastri objektiks ei ole tingimata kinnisasi kui kinnistu kinnistusraamatuseaduse tähenduses. Kinnistusraamatusse kantud kinnistu võib koosneda mitmest katastriüksusest[74]. Seevastu ei saa ühel katastriüksusel olla mitut kinnistut, sest kinnistu piirid määratakse katastriüksuse piiridega, st kinnistusraamatus määratletakse kinnistu piirid KRS § 13 lõike 1 punkti 1 kohaselt vaid viitega kinnistu katastritunnusele. Seega, katastriüksuseks kui katastri andmete objektiks võib sisuliselt olla kas kogu kinnistu või osa kinnistust sõltuvalt sellest, kas kinnistu koosneb ühest või mitmest katastriüksusest. Katastriandmete objektiks on katastriüksus.

Kuigi MaaKatS § 2 punktist 2 lähtuvalt peetakse maaregistrit kui katastri osa just katastriüksuste kohta, ei tohiks tähelepanuta jätta asjaolu, et MaaKatS § 2 punktist 1 tulenevalt koosneb kataster kui andmekogu lisaks maaregistrile veel ka katastrikaartidest ja katastriarhiivist. Katastriarhiivi peab katastripidaja MaaKatS § 15 lõike 1 kohaselt katastri kande aluseks olevate dokumentide ja andmete säilitamise eesmärgil. Kuna arhiivi funktsiooniks on vaid andmete ja dokumentide hoidmine, siis katastriarhiivil eraldiseisvat objekti ei ole. Katastrikaartide osas vajab andmete objekt veidi rohkem tähelepanu.

MaaKatS § 2 punkti 3 kohaselt kuuluvad katastri koosseisu kaardid registrisse kantava informatsiooni (piiride, kitsendusi põhjustavate objektide paiknemise, maa kvaliteedi andmete jne) graafiliseks esitamiseks. Kaartideks on katastrikaart (§ 11), kitsenduste kaart (§ 12), katastri kõlvikukaart (§13^1), maa väärtuse kaart (§ 13^2) ning maa kvaliteedi ja hindamise kaart (§ 14). Alustuseks võib nentida, et MaaKatS § 13^1 lg 2 esimesest lausest

[74] Varul, P. jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne Tartu: Juura 2010, lk 194.

tulenevalt kantakse andmed katastri kõlvikukaardile katastriüksuse põhiselt. Samas kantakse MaaKatS § 11 lõike 3 teise lause kohaselt katastrikaardile ruumiandmetena riigipiir, maakonna, valla ja linna halduspiirid, alevi, aleviku, küla, linna kui asustusüksuse ja katastriüksuste piirid. Eelnevast on nähtub, et katastrikaardil esitatakse graafiliselt ka andmeid, mille objektiks ei ole otseselt katastriüksused. Nimetatud haldusüksuste piiride kohta katastrisse kantud andmete õiguslikku tähendust ei tasu täiesti tähelepanuta jätta, kuna need võivad tähtsust omada haldusüksuste piiril asuvate katastriüksustega tehtavate maakorraldustoimingute juures[75].

Mõnevõrra küsitav on, mis on kitsenduste kaardile kantud andmete objektiks. Vastavalt MaaKatS § 12 lõikele 1 kannab katastripidaja kitsenduste kaardile kitsenduse ruumiandmed. Alles seejärel arvutatakse MaaKatS § 12 lõike 2 kohaselt katastriüksuse kitsenduse ulatus kitsenduse ruumiandmete ja katastriüksuse piiriandmete alusel. MaaKatS § 12 lõike 1 kuni 27.03.2023 kehtinud redaktsiooni kohaselt kanti kitsenduste kaardile katastriüksuse kasutamise kitsendust põhjustava objekti asukoha (piirid) ning vajaduse korral esitati kitsenduse ulatus. Kuna vastavalt sellel ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse 24.01.1995 määruse nr 37 „Riigi maakatastri pidamise korra kinnitamine“[76] punktile 4 oli üheks maaregistri osaks kasutamise kitsenduste andmebaas ning seejuures sisaldas kitsenduste andmebaas määruse punkti 10 kohaselt andmeid just katastriüksuse põhiselt, oli võimalik ka kitsenduste kaardile kantud andmete objektiks pidada katastriüksusi. Nagu viidatud, nähtub praegu kehtivast seadusest siiski üsna selgelt see, et vähemalt kitsendusi puudutavate andmete vahetuks objektiks on kitsendust põhjustav objekt ise. Seega on tegemist teatud mõttes erandiga katastri pidamise üldisest loogikast, mille kohaselt kantakse katastrisse andmed eelkõige katastriüksuste kohta. Praktiline tähendus on kitsenduste andmetel ilmselt siiski konkreetsete katastriüksustele avalduva mõju kontekstis, näiteks tehnovõrkude talumistasude suuruse määramisel[77].

Mainimist väärib ka maa väärtuse kaardi andmete objektiga seonduv. Maa väärtuse kaart koostatakse MaaKatS § 13^2 lõige 1 esimese lause kohaselt maa korraliseks hindamiseks vajalikest maakatastri ja teiste riiklike andmekogude andmetest. Kuigi maa väärtuse kaardil esitatakse MaaKatS § 13^2 lõike 2 kohaselt maa maksustamishind ja selle arvutuskäik ning korraline hindamine tulemusena määratakse maa maksustamishind MHS § 4^1 lõike 1 kohaselt just igale katastriüksusele, viitab Vabariigi Valitsuse 14.08.2018 määruse nr 30

[75] Näiteks maakorraldusseaduse - RT I, 04.12.2024, 17, §-des 12 ja 15 toodud juhtumitel.
[76] Vabariigi Valitsuse 24.01.1995 määrus nr 37 „Riigi maakatastri pidamise korra kinnitamine“ - RT I 1995, 13, 151.
[77] Asjaõigusseaduse rakendamise seadus - RT I, 04.12.2024, 3, § 15^5.

„Katastriüksuse moodustamise kord“[78] § 38 lõikes 8 sätestatud maa väärtuse kaardile kantud andmete loetelu selgelt asjaolule, et andmeid ei kanta maa väärtuse kaardile katastriüksuse põhiselt.

Kõike eelnevat kokku võites saab seega järeldada, et reeglina on katastriandmete objektiks katastriüksus kui katastris iseseisva üksusena registreeritud maatükk. Kuigi teatava osa katastrisse – eriti katastrikaartidele – kantud andmete objektiks on näiteks hoopis erineva taseme haldusüksused või kitsendusi põhjustavad objektid, on praktikas kõige suurem tähtsus katastriandmete objektina siiski katastriüksusel kui piiratud maatükil. Samuti avaldub ka muude objektide mõju eelkõige konkreetse katastriüksuse kaudu, näiteks MaaKatS § 13^2 lõike 2 ja viimati nimetatud määruse nr 30 § 38 lõikest 8 nähtuvalt maa korralise hindamise tulemuste arvutamisel ning MaaKatS § 12 lõike 2 kohaselt kitsendusi põhjustavate objektide mõju piiritlemisel.

1.6. Katastriandmete koosseisust

Kui on selge, mida käsitleb seadus katastriandmete objektina, tuleb järgnevalt määratleda, milliseid andmeid mõiste „katastriandmed“ hõlmab. Järgnev alapeatükk seda teebki. Samuti on eraldi välja toodud need andmed, millega seadus seob olulisemad õiguslikud tagajärjed.

Suure osa katastriandmetest loetleb MaaKatS § 9 lõige 2, mis määratleb maaregistris sisalduvaid andmeid. Viidatud sätte kohaselt sisaldab maaregister katastriüksuse kohta järgmisi andmeid: katastritunnus, koha-aadress; katastris registreerimise kuupäev, kuu ja aasta, kinnistu number, kinnistamise kuupäev, omaniku nimi ja isikukood või sünniaeg, juriidilise isiku puhul nimi ja registrikood, kasutamise kitsendused, sihtotstarve, pindala, pindalad kõlvikute lõikes, piiripunktide andmed, maksustamishind, katastritunnus või -tunnused, millest antud katastriüksus on moodustatud, ning katastripidaja märge. Eelnevalt nimetatud andmed võivad tunduda tehnilise iseloomuga, kuid mitmete nimetatud andmetega on seaduses seotud sisulised tagajärjed. Muuhulgas on katastriüksuse mõõdistamisviisil oluline tähtsus piirivastuolude ja -vaidluste lahendamisel, näiteks MaaKatS 20 lõikes 13 sätestatud juhul. Seega ei tasu ka neid andmeid tähelepanuta jätta.

Maaregistris sisalduvaid andmeid täpsustab keskkonnaministri eelmainitud 14.08.2018 määrus nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“. Lisaks sätestab määrus maaregistri

[78] Keskkonnaministri 14.08.2018 määrus nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“ - RT I, 28.12.2024, 55.

funktsionaalse ülesehituse. Määruse § 38 lõike 1 kohaselt koosneb maaregister katastriüksuste, kõlvikute, piiriandmete, kitsendust põhjustavate objektide, maa väärtuse, riigi kinnisvara ruumiandmete ja tehingute andmebaasist. Seejuures tuleks märkida, et praktikas ei ole nimetatud andmebaasid teineteisest täielikult eristatud. Eelkõige vastab see tõele katastriüksuste andmebaasi, piiriandmete andmebaasi, kõlvikute andmebaasi ja kasutamise kitsenduste andmebaasi osas.

Määrus vaid viitab katastriüksuste andmebaasi ja tehingute andmebaasi andmekoosseisu puhul MaaKatS §-s 9 sätestatud andmekoosseisudele. Samas on määruses kõlvikute, piiriandmete, kitsendust põhjustavate objektide, maa väärtuse ning riigi kinnisvara ruumiandmete andmebaaside puhul sätestatud vastavate andmebaaside detailsed andmekoosseisud.

Näiteks kõlvikute – mida MaaKatS § 9 punkt 11 määratleb kui ühetaolise majandusliku kasutuse ja/või loodusliku seisundiga katastriüksuse osa – andmebaas sisaldab andmeid õuemaa, haritava maa, loodusliku rohumaa, metsamaa ja muu maa pindala kohta, millel on oluline tähtsus mitmete seaduste, sh metsaseaduse (vt MS § 3 lõike 2 punkti 2) ja looduskaitseseaduse (vt LKS § 38 lõige 2 ja § 40 lõige 1) rakendamisel. Kõlvikute andmebaasi alusel moodustatava katastri kõlvikukaardile kantavad kõlvikud on reguleeritud otse seaduses (MaaKatS § 13^1 lõikes 2), mitte eelmainitud määruses.

Mainimist on väärt ka kitsendust põhjustavate objektide andmebaas, mis sisaldab määruse nr 30 § 38 lõike 6 kohaselt muuhulgas andmeid kitsendust põhjustav objekti või nähtusi, kitsenduse tüübi, kitsenduse kehtestamise aluse ja kuupäeva, kitsenduse kehtivusala pindala ning kitsendusest tuleneva maksusoodustuse protsendi kohta. Kitsenduste andmetel on oluline mõju isikute õiguste teostamisele ning suur praktiline tähtsus näiteks tehnovõrkude talumistasude arvutamisel (vt asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (AÕSRS) § 15^5) ning looduskaitseseadusest (vt LKS §-d 37-39) ja veeseadusest (vt VeeS § 118) tulenevate piirangute rakendamisel.

Suur mõju maaomanike (ja teiste isikute) õigustele ja kohustustele on ka maa väärtuse kaardi andmetel. Kuna nimetatud andmebaasi eesmärgiks on maa hindamise seaduse[79] (MHS) §-idest 4^1 ja 4^2 tulenevalt võimaldada maa korralisel hindamisel maad hinnata, on maa väärtuse andmebaasis andmed kõikvõimalike maa väärtust mõjutavate tegurite kohta.

[79] Maa hindamise seadus - RT I, 04.12.2024, 15.

Seetõttu ongi maa väärtuse kaardile kantud andmed eriilmeliste objektide, näiteks loodusreservaadi, mere, avaliku tee, põllumajandushoone, mulla viljakuse, metsamaa kasvukohatüübi ja kinnisvaratehingute kohta (vt määruse nr 30 § 38 lõiked 8 ja 9). Maa maksustamishinna kaudu on maa väärtuse andmebaasi andmetel mõju ka maamaksu suurusele (vt maamaksuseaduse[80] (MaaMS) § 1 lõiked 1 ja 2 ja § 5) ja tehnovõrkude talumistasude arvutamisele (vt AÕSRS § 15^5).

Eraldi tasuks välja tuua, et kui mitmetele katastri osaks oleva maaregistri andmebaasidele vastab seaduse kohaselt mõni katastrikaart, siis maaregistri üheks osaks oleva riigi kinnisvara ruumiandmete andmebaasiga seonduvat reguleeribki ainult määrus nr 30. MaaKatS § 9 lõige 3 sätestab küll, et katastripidaja võib vajaduse korral katastrisse kanda katastriüksuse kohta muid andmeid ning moodustada andmebaase, kuid riigi kinnisvara ruumiandmeid ei mainigi. Riigi kinnisvara ruumiandmete andmebaas sisaldab määruse nr 30 § 38 lõike 10 kohaselt riigi kinnisvara objekti, menetluste, lepingute ja välivaatluse kohta mitmeid andmeid, näiteks andmeid varaobjekti valitseja, volitatud asutuse, kasutusala või hooldatava ala ruumikuju, menetluses määratud maa harilik väärtuse ja kasutustasu ning objekti seisukorra kohta.

Kokkuvõtteks tuleb nentida, et seaduses ja selle alusel antud määruses on katastriandmetena sätestatud märkimisväärne hulk erineva loomuga andmeid. Osa neist tunduvad olulise ja sisulise tähtsusega, kuid arvestatav osa tunduvad esmapilgul ainiti tehnilise iseloomuga. Ka selliseid andmeid ei tasuks õigusliku tähenduse analüüsis täielikult tähelepanuta jätta, kuna mitmete nimetatud andmetega on maakatastriseaduses ja teistes seadustes seotud teatud sisulised õiguslikud tagajärjed.

Käesolev peatükk määratles katastriandmete ja nende õigusliku tähenduse mõiste ning katastri aluseks olevad põhiseaduslikud printsiibid. Kui käesolevas (ala)peatükis on seoseid vaid mainitud katastri andmekoosseisu kuuluvate andmetest osa esile toomise kontekstis, siis järgmises peatükis on lähemalt käsitletud erinevate katastriandmete õiguslikku tähendust kehtiva maakatastriseaduse ning teiste seaduste kontekstis.

[80] Maamaksuseadus - RT I, 30.06.2024, 4.

2. KATASTRIANDMETE ÕIGUSLIKU TÄHENDUSE MÄÄRATLUS EESTI KEHTIVAS ÕIGUSES

2.1. Katastri ja katastriandmete üldine õiguslik tähendus maakatastriseaduse kontekstis

Peamised katastrit ja seega ka katastris sisalduvate andmete koosseisu ja tähendust reguleeriv õigusaktid Eestis on maakatastriseadus ning selle alusel kehtestatud keskkonnaministri 14.08.2018 määrus nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“. Seadust on küll aastate jooksul muudetud, kuid arvestatavas osas kehtib see endiselt 1994. aastal jõustunud redaktsioonis. Seaduse jõustumisele eelnevast perioodist pärinevad seetõttu ka seaduse mitmed põhimõtted ning määratlused. Seetõttu ei vasta need tingimata praegustele õigusloome ning normitehnika nõuetele ja standarditele. See kehtib ka katastriandmete õigusliku tähenduse reguleerimise osas. Teataval määral aitab katastriregulatsiooni ajakohasusele kaasa see, et määrus nr 30 kehtestati tervikuna alles 2018. aastal. Määruse nr 30 reguleerimisala on laiem kui selle pealkirja alusel oletada võiks. Muuhulgas reguleerib määrus näiteks katastriüksuse moodustamiseks vajalike andmete esitamist katastripidajale, katastriüksuse kasutamise kitsenduste väljaselgitamist, katastripidamist, katastrikande tegemist ning Eesti topograafia andmekogu andmete töötlemist kõlvikukaardi loomiseks ja katastriüksuse kõlvikute pindala arvutamist (§ 1 punktid 4, 5, 7 , 8, ja 10).

Nagu eelnevalt mainitud, määratleb MaaKatS § 1 lõige 1 katastri pidamise alused, katastri pidamise eesmärgi, katastriüksuste registreerimise korra, katastriandmete koosseisu ja nende töötlemise korra ning katastri finantseerimise korra. Seaduse esitatud reguleerimisala määratlus nimetab katastriandmete osas ainult andmete koosseisu, mida on käsitletud eelmises peatükis. Muid katastriandmeid puudutavaid aspekte reguleerimisala määratlus eraldi välja ei too. Kõrvalepõikena väärib mainimist, et seaduse reguleerimisala määratlus MaaKatS §-s 1 on andmeid puudutavas osas teatud vastuolus ülejäänud seaduse sisuga. Viidatud sätte kohaselt sätestatakse katastri andmekoosseis seaduses, kuid nagu käesoleva töö alapeatükis 1.6 nenditud, on suur osa katastri andmekoosseisust tegelikult reguleeritud määruses nr 30. Kui osade määruses nr 30 sätestatud andmete reguleerimiseks on seaduses volitusnorm (näiteks MaaKatS § 13^2 lõige 3), siis teatud andmete puhul on mõnevõrra vaieldav, kas andmekoosseisu määruses reguleerimiseks seaduses piisav volitusnorm eksisteerib. Määruse volitusnormidest saavad selleks põhimõtteliselt kõne alla tulla vaid MaaKatS § 3 lõige 5 – mis annab volituse katastripidamise, katastriüksuse moodustamise, parandamise ja muutmise ning sellega seotud kannete tegemise reguleerimiseks – ja § 15^1 lõige 3 – mis sisaldab volitust reguleerida katastrisse andmete esitamise mahtu ja vormingut

– kuid kummastki sättest ega nende seletuskirjadest ei tulene selget viidet seadusandja tahtele anda volitust andmekoosseisu määruse tasandil reguleerimiseks[81]. Selge ja üheselt mõistetava volitusnormi puudumine muudab ka andmete õigusliku tähenduse ebaselgemaks.

MaaKatS § 1 lõike 2 kohaselt on kataster riigi põhiregister. MaaKatS § 2 punkt 1 määratleb katastrit kui andmekogu ning sellisena liigitub see avaliku teabe seaduses reguleeritud andmekogude hulka. AvTS § 43^1 lõige 1 defineerib andmekogu kui riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogumi, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Kuna kataster on riigi infosüsteemis töödeldavate andmete kogum, mis on asutatud ja mida kasutatakse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks, on selge, et kataster vastab eelnevalt toodud andmekogu tunnustele.

Nagu eelnevalt analüüsitud, sisalduvad katastris nii sellised andmed, mis pärinevad teistest registritest kui ka sellised andmed, mis sisalduvad ainult katastris (või mida peetakse katastris ning saadetakse andmevahetuse käigus teistesse registritesse). Viimaste puhul on tegemist põhiandmetega AvTS-i § 43^6 tähenduses. Põhiandmed on AvTS § 43^6 lõikes 1 defineeritud kui riigi infosüsteemi kuuluvasse andmekogusse kogutavad andmekogu unikaalsed andmed, mis tekivad andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmise käigus.

Oluline säte katastriandmete tähenduse määratlemise seisukohalt on AvTS § 43^6 lõige 4. Nimetatud norm sätestab, et õiguslik tähendus antakse andmetele seadusega. Esitatud reegel ei näe ette võimalust sätestada andmete õiguslik tähendus seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga. Ilmselt oleks see teatud määral siiski võimalik juhul, kui seaduses oleks väga selge üldine tähendust määrav säte ning selles sisalduks ka piisava konkreetsusastmega volitusnorm õigusliku tähenduse täpsustamiseks määruses. Reeglina tuleks andmete õiguslik tähendus – eriti nende regulatiivsus – siiski kehtestada seaduse tasandil.

Märkida tuleks, et kuigi AvTS jõustus 2001. aastal, jõustus hiljem seadusesse lisatud andmekogusid reguleeriv peatükk alles 1. jaanuaril 2008. Samaaegselt tunnistati kehtetuks ka seni andmekogude pidamise aluseid sätestanud andmekogude seadus[82]. Nagu eelnevalt mainitud, jõustus katastrit kui andmekogu reguleeriv maakatastriseadus juba 1994. aastal.

[81] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse 598 SE seletuskiri, lk 48 ja 53.
[82] Andmekogude seadus - RT I 1997, 28, 423; 2004, 30, 204.

Seega on teatavate vastuolude esinemine maakatastriseaduse ja ajakohasema regulatsiooni tasemete vahel ootuspärane.

Maakatastriseadus määratleb katastriandmete koosseisu, kuid ei sisalda sõnaselgeid sätteid selle kohta, milline on katastriandmete õiguslik tähendus. Teisisõnu, seadus ei defineeri otseselt katastriandmeid ka informatiivse tähendusega andmetena. Kuna seadus andmete regulatiivset ega mitteregulatiivset õiguslikku ega informatiivset tähendust sõnaselgelt ei sätesta, tuleb hinnata, kas ja millises ulatuses määrab andmete tähenduse katastri üldine funktsioon ja selle pidamise põhimõtted.

Katastri pidamise eesmärk on MaaKatS § 1^1 lõike 1 kohaselt registreerida kinnisasja piir ning maa- ja veeala ruumiline ulatus, väärtus, looduslik seisund ja kasutamist kajastav informatsioon katastris ning tagada selle informatsiooni kvaliteet, säilitamine ja avalikkusele kättesaadavus. Nagu näha, rõhutab katastri eesmärk pigem andmete säilitamise eesmärki, mis viitab pigem andmete informatiivsele või mitteregulatiivsele õiguslikule tähendusele. Samuti on katastri eesmärgina nimetatud andmete kvaliteedi tagamist. Arvestades, et üldistatult on katastri eesmärgiks tegeliku reaalse (loodusliku) olukorra täpne kirjeldamine, võib katastri pidamise eesmärgist järeldada, et reaalne olukord peaks eelkõige mõjutama katastriandmeid ning mitte vastupidi. Ei tasuks siiski tähelepanuta jätta, et eesmärk nimetab ka andmete registreerimist, jättes küll täpsustamata registreerimise funktsiooni ning nimetamata registreerimise õiguslikke tagajärgi.

Maakatastriseaduse seletuskiri käsitleb selle kirjutamise perioodi õigusloome tavapärasele praktikale vastavalt katastriandmete õigusliku tähenduse ja katastrikannete tegemise küsimust vaid pealiskaudselt. Seletuskiri selgitab vaid, et *maakataster peab varustama riigiasutusi, omavalitsusi ja teisi isikuid maafondi seisu, kasutamise sihtotstarvet ja väärtust kajastava informatsiooniga ning kindlustama aluse territooriumi kaudu seotud infosüsteemide loomiseks ja arenguks*[83]. Muud infot või selgitusi seaduse seletuskiri katastri ülesannete või katastriandmete tähenduse kohta ei anna, mistõttu on seletuskirja pinnalt keeruline põhjapanevaid järeldusi teha. Katastri pidamise eesmärki reguleeriva sätte hilisema muutmiste kohta esitatud selgitused olulist lisainformatsiooni katastriandmete õigusliku tähenduse kohta samuti ei anna[84].

[83] Maakatastriseaduse seletuskiri, lk 1.
[84] Vt maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE seletuskiri, lk 8.

Katastriandmete õigusliku tähenduse kohta võib informatsiooni anda ka see, millisena määratleb seadus katastripidaja ülesandeid. Katastripidaja ülesandeks on MaaKatS § 3 lõike 2 kohaselt katastrikande tegemine katastriüksuse moodustamiseks, andmete parandamiseks ja muutmiseks, kitsenduse ja maakasutusõiguse registreerimine ning maa hindamiseks vajalike andmete kogumine ja töötlemine, samuti MaaKatS § 3 lõike 4 kohaselt maaregistri algdokumentide ning kaartide kättesaadavuse ja säilivuse tagamine. Seadus ei määratle täielikult, milline on katastripidaja poolt katastriüksuse registreerimise tähendus, kuigi seob sellega teatavad tagajärjed. Näiteks, kuna kinnisasju määratletakse nende osadeks olevate katastriüksuste kaudu, on katastriüksuse registreerimine kinnisasja kinnistusraamatus registreerimise eelduseks. Nimelt tuleb AÕS § 53 ja KRS § 13 lõike 2 kohaselt kinnistusraamatusse kanda seaduses ette nähtud andmed ning andmed kinnistu katastritunnuse, sihtotstarbe, asukoha ja pindala kohta esitab katastripidaja enne kinnistamist[85]. Katastripidaja seaduses sätestatud ülesannetes katastriandmete õigusliku tähenduse kohta sõnaselget viidet siiski ei sisaldu.

Tähelepanuta ei saa jätta asjaolu, et katastri pidamise kontseptsioon muutus 2018. aastal oluliselt. Kui varem lähtus katastripidaja andmeid registrisse kandes eelkõige maamõõtja poolt esitatud dokumentidest, siis nüüd on katastripidajal aktiivne roll andmete kindlaksmääramisel, näiteks vastuoluliste piiriandmete vahel valimisel. Seadusemuudatuse seletuskirjas märgiti, et „*MaaKatS § 4 lõige 2[1] tunnistatakse kehtetuks, kuna muutub katastri kontseptsioon. Kehtiva õiguse kohaselt kannab katastripidaja maamõõtja esitatud andmed üks-ühele katastrisse. Eelnõuga see muutub ja katastripidaja vastutab tema poolt moodustatud katastriüksuse andmete eest.*“[86]. Katastripidajal on nüüd otsustav roll nii katastriüksuste moodustamisel, st vastavate andmete katastrisse kandmisel (vt MaaKatS § 16 lõiked 7 ja 8) kui ka katastriandmete omaalgatuslikul parandamisel (vt MaaKatS § 19[3]). See, et katastris on rõhuasetus liikunud alusdokumentidelt andmetele, viitab selgelt katastriandmete suurenenud tähendusele.

Tuleks veel mainida, et MaaKatS § 6 lõike 2 kohaselt tehakse katastriandmetest kinnitatud, sealhulgas digitaalselt kinnitatud, ja kinnitamata väljavõtteid. Asjaolu, et on peetud vajalikuks katastriandmetest ka kinnitatud väljavõtte saamise võimaluse reguleerimist, viitab sellele, et katastriandmetel võib teatav õiguslik tähendus olla. Vastasel juhul ei oleks väljavõtte kinnitamisel praktilist sisu. Näiteks ehitisregistri puhul, millel on EhS § 61 kohaselt reeglina informatiivne tähendus, registri ametlikku väljavõtet ei ehitusseadustikus

[85] AÕS § 53 sõnastus on tegelikult „*ainult* seaduses ettenähtud andmed“.
[86] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse 598 SE seletuskiri, lk 49.

ega ka Vabariigi Valitsuse 19.06.2015 määruses nr 69 „Ehitisregistri põhimäärus“ nimetatud ei ole[87]. Sellegipoolest ei saa ainult kinnitatud väljavõtte olemasolust andmete õiguslikku tähendust tuletada.

Suurem osa kujunenud kohtupraktikast on üldjoontes eelnevaga kooskõlas. Riigikohus on seejuures selgitanud, et ebaõigete faktiliste andmete kandmine maatüki või ehitise kohta registrisse ei muuda selle tegelikke omadusi[88]. Samas lahendis märkis kohus veel, et „*ka kinnistusraamatu registriosa esimesse jakku "Kinnistu koosseis" kantud andmetel ei ole õigustloovat või seadusega kaitstud tähendust, nagu järeldub kinnistusraamatuseaduse § 13 lg 2 teisest lausest.“*[89].

Samuti on Riigikohus mitmel korral juhtinud tähelepanu asjaolule, et katastriandmete õiguslik tähendus ei ole seaduse tasandil piisavalt selgelt määratletud. Riigikohtu tsiviilkolleegium selgitas lahendis tsiviilasjas 3-2-1-67-12, et: „*Seaduses ei ole selgelt sätestatud katastriandmete õiguslikku tähendust, mh ei ole ette nähtud nende andmete õigsuse eeldamist ega võimaldatud neile andmetele tuginedes kinnisasja heauskselt omandada. Andmete õiguslikku tähendust ei sätesta ka andmete õigsuse eest (õiguslikult mõneti ebamäärast) vastutust ettenägevad sätted.*“[90]. Samas lahendis rõhutas kohus ka küll katastrikannete õigsuse eeldust[91]. Selles lahendis esitatud seisukohti on Riigikohus kinnitanud ka hiljem[92].

Tuleb mainida, et vaatamata Riigikohtu korduvalt väljendatud seisukohale katastriandmete informatiivsuse osas on Tallinna Ringkonnakohus ühel korral, nimelt 15.06.2011 otsuses asjas 3-09-1585 asunud katastriandmete osas seisukohale, et katastripidaja vastutab andmete (maaüksuse katastritunnuse, sihtotstarbe, aadressi- ja piiriandmete, pindala, katastriüksuse moodustamise viisi ning katastriüksuse plaani) õigsuse eest[93]. Ringkonnakohus on tuginenud katastripidaja vastutuse alusena ainuüksi katastripidaja ja kinnistusosakonna vahelist andmevahetust reguleerivale MaaKatS §-le 4, jättes seejuures täiesti tähelepanuta otsuse tegemise ajal peamise maakatastriseaduses katastripidaja vastutuse ulatust sisustanud § 8 lõike 5. Seejuures ei ole ringkonnakohus nimetatud lahendis selgitanud, kas ja milline õiguslik tähendus katastriandmetel on, milline sisu katastripidaja vastutusel sellisel juhul on

[87] Vabariigi Valitsuse 19.06.2015 määrus nr 69 „Ehitisregistri põhimäärus“ - RT I, 29.12.2024, 48.
[88] RKTKo 3-2-1-156-11, punkt 31.
[89] Samas.
[90] RKTKo 3-2-1-67-12, punkt 23.
[91] Samas, punkt 25.
[92] RKTKo 3-2-1-143-12, punkt 15.
[93] TlnRnKo 3-09-1585 punkt 14.

ning kuidas on see kooskõlas asjaoluga, et katastripidajal ei ole õigust talle esitavate kannete aluseks olevate dokumentide sisulist õiguspärasust hinnata ega alusdokumendi õigusvastasuse tõttu kannet tegemata jätta. Seega on nimetatud lahendis esitatud seisukohad ebaselged ning on vastuolus ülejäänud katastri kohta käiva kohtupraktikaga, jäädes seega kõrvalekaldeks üldjuhul järjepidevas katastrialases kohtupraktikas. Üldiselt on kohtud katastrisse kande tegemist järjepidevalt pidanud toiminguks, mitte haldusaktiks[94]. Sellegipoolest on viidatud lahend ilmekaks näiteks selle kohta, miks on vaja katastriandmete õiguslikku tähendust seaduses senisest selgemalt reguleerida.

Hiljutisemas praktikas on ka Riigikohus siiski väljendanud seisukohti, mis annavad alust Riigikohtu varasemate seisukohtade ajakohasuses kahelda. Nimelt on Riigikohtu halduskolleegium selgitanud, et „*katastriüksuse moodustamine või sellest keeldumine on haldusakt (vrd maa sihtotstarbe määramine või sellest keeldumine, Riigikohtu halduskolleegiumi otsust asjas nr 3-3-1-13-05, p 10). Kolleegium ei nõustu ringkonnakohtu seisukohaga, et Maa-amet pidi haldusakti andmisel lähtuma vaid kinnistusraamatu andmetest ja detailplaneeringu kehtestamise otsusest kui soovitava kande õiguslikust alusest*“[95]. Seega on Riigikohus viidatud lahendis pidanud nii andmete registrisse kandmise taotluse rahuldamist kui ka rahuldamata jätmist haldusaktiks. HMS § 51 lõikest 1 tulenevalt on haldusakt suunatud üksikjuhtumil isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Ehk teisisõnu, andmete katastrisse kandmise haldusaktist pidamise loogiliseks eelduseks on seisukoht, et andmete registrisse kandmisel on regulatiivne tähendus. Kuna viidatud kohtuasjas oli vaidluse põhisisuks konkreetselt küsimus, kas avaliku veekogu osa saab olla tsiviilkäibes ja eraomandis, ei käsitlenud kohus täpsemalt seda, millist regulatiivset tähendust katastrikanne omada võiks.

Samas lahendis võttis kohus kokku ka juba varasemas kohtupraktikas kinnitust leidnud seisukoha kinnistusraamatu kande ja katastrikande võrdsustamatuse kohta, selgitades, et „*Kolleegium selgitab esmalt, et pindalaandmetel kui KRS § 13 lg 1 järgi registriosa esimesse jakku kantavatel andmetel ei ole KRS § 13 lg 2 järgi kinnistusraamatu kande tähendust. Nii on tsiviilkolleegium oma varasemas praktikas leidnud, et kinnisasja (kinnistu) koosseisu andmed, nagu katastritunnus, asukoht ja pindala, märgitakse KRS § 13 lg 1 järgi registriosa esimesse jakku. Sellised faktilised andmed kinnisasja kohta ei ole KRS § 13 lg 2 teise lause järgi kanneteks asjaõigusseaduse ega kinnistusraamatuseaduse järgi (vt tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-156-11, p 31). See tähendab, et kinnistusraamatu*

[94] Näiteks RKHKo 3-3-1-62-01, punkt 2; TrtHKo 3-07-2474 lk 3.
[95] RKHKo 3-18-687, punkt 14.

kanne ei ole vaatamata katastritunnuse märkimisele kinnisasja piiride osas määrav. Seega ei kohaldu piiriandmetele ka AÕS § 56 lg 1 kinnistusraamatusse kantud andmete õigsuse eeldamise kohta ja § 56[1] kinnistusraamatu andmetele tugineva heauskse omandamise kohta (vt tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr 3-2-1-67-12, p 20)"[96].

Kokkuvõttes tuleb vähemalt maakatastriseaduse kontekstis asuda seisukohale, et kuigi seadus otseselt katastriandmete tähenduse informatiivsust ei sätesta, on katastril ning katastris sisalduvatel andmetel seaduse üldistest põhimõtetest ning loogikast lähtuvalt reeglina eelduslikult vaid mitteregulatiivne tähendus, kuigi see ei välista katastrisse andmete kandmise võimalikke õiguslikke tagajärgi. Samuti ei välista see regulatiivsete või mitteregulatiivsete õiguslike tagajärgede seostamist katastriandmetega muudes seadustes kitsamate õiguslike küsimuste lahendamiseks.

Vaatamata sellele, et maakatastriseadus katastri andmetele sõnaselget õiguslikku tähendust ei omista, tuleb siiski hinnata andmete registrisse kandmise või mittekandmise potentsiaalseid õiguslikke tagajärgi. Andmete regulatiivsust kehtestava sätte puudumine ei välista seda, et katastriandmetel või andmete registreerimisel võib olla tähendus õiguste tekkimisel, teostamisel või lõppemisel. Juhtumeid, kus katastriandmete sisust või katastrisse kandmisest sõltub õiguste või kohustuste tekkimine või maht või õiguste teostamise võimalikkus, on mitmeid. Olulisemaid neist on käsitletud alapeatükkides 2.3 ja 2.4.

2.2. Katastriandmete üldine õiguslik tähendus teiste riikide õiguses

Kuna Eesti seaduste kehtestamisel on tihti eeskuju võetud ka teiste riikide varem kehtestatud õigusaktidest, on asjakohane käsitleda ka seda, millisena reguleerivad katastriandmete õiguslikku tähendust Eestiga sarnases õigusruumis olevate riikide seadused.

Kui alustada Saksa õiguslikust regulatsioonist, tuleks esiteks mainida, et Saksamaal ei ole üht üldist katastriseadust, vaid iga liidumaa on kehtestanud oma regulatsiooni[97]. Samas on kinnisomandit, sh omandi ruumilist ulatust puudutav regulatsioon[98], ja kinnistusraamatu

[96] Samas.
[97] Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I), lk 115.
[98] Bürgerliches Gesetzbuch, § 920. Kättesaadav https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html (16.04.2025).

pidamist puudutav regulatsioon[99] föderaalsed. Seega peetakse katastrit ja kinnistusraamatut sarnaselt Eestiga eraldi.

Katastriandmetele Eesti õigusest suuremat õiguslikku tähendust käesoleva töö jaoks analüüsitud liidumaade õigusest ei tulene. Näiteks Nordrhein-Westfaleni liidumaa vastav seadus rõhutab piiri kindlaksmääramisel eelkõige puudutatud isikute kokkulepet ning näeb vajadusel ette katastrisse märke tegemise selle kohta, et katastrisse kantud piiriandmed ei pruugi piiri tegelikule asukohale vastata[100]. Sarnase märke tegemise võimaluse näeb ette ka Brandenburgi liidumaa vastav seadus[101]. Brandenburgi liidumaa katastriseadus sätestab katastripidaja üldise pädevuse üsna sarnaselt Eesti õigusega[102]. Vahemärkuse korras on huvitav mainida, et Nordrhein-Westfaleni katastriseaduses on eraldi ja sõnaselgelt sätestatud ja kohustus katastrit pidades järjepidevalt kohaneda teaduse ja tehnoloogia arenguga[103]. Samuti näeb sealne seadus ette andmete järjepideva uuendamise[104]. Sarnaselt Eestis varem kehtinud süsteemiga rõhutab Baden-Württembergi liidumaa õigus katastriandmete asemel eelkõige katastrimõõdistamisi[105]. Sama rõhutab Baieri liidumaa vastav seadus[106], kuigi näeb ette ka katastripidaja õiguse valesti tehtud kandeid parandada[107]. Huvitava erisusena sätestab Baieri liidumaa seadus, et piiripunktide tehnilist dokumentatsiooni üldiselt ei avalikustata[108].

Kokkuvõttes jätavad Saksa liidumaade katastriseadused Saksa õigusele omaselt suhteliselt konservatiivse mulje. Eelkõige rõhutavad viidatud seadused alusdokumentide, mitte katastri andmete tähtsust. Samuti jääb viidatud seadustest üldiselt mulje, et Saksamaal eeldatakse maaomaniku ajaloolist teadmist piiri asukohast. Eestis maaomanikel Eesti lähiajaloos toimunud sündmuste tõttu sellist järjepidevat teadmist tihti ei ole.

---

[99] Grundbuchordnung. https://www.gesetze-im-internet.de/gbo/BJNR001390897.html (16.04.2025).

[100] Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster, § 19. Kättesaadav https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=0&anw_nr=2&gld_nr=%207&ugl_nr=7134&val=7127&ver=0&aufgehoben=N&keyword=vermessung&bes_id=7127&show_preview=1&typ=Kopf (28.04.2024)

[101] Gesetz über das amtliche Vermessungswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Vermessungsgesetz), § 13. Kättesaadav https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgvermg (28.04.2024)

[102] BbgVermG § 26 lõige 2

[103] VermKatG NRW § 1 lõige 1.

[104] VermKatG NRW § 12.

[105] Vt näiteks Vermessungsgesetz für Baden-Württemberg § 5. Kättesaadavhttps://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-VermGBWrahmen/part/X (28.04.2024)

[106] Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster § 6. Kättesaadav https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVermKatG/true (28.04.2024)

[107] VermKatG § 7.

[108] VermKatG § 11 lõige 3.

Austrias peetakse katastrit ja kinnistusraamatut sarnaselt Eestiga eraldi[109]. Austria katastrit reguleeriv seadus sätestab, et katastri ülesandeks on kinnisasjade piiride siduv kindlaksmääramine[110]. Sõnaselget viidet piiride siduvale kindlaksmääramisele Eesti maakatastriseaduses sätestatud ei ole ning samuti on – kinnistusraamatu kaudu – katastriandmete mittesiduvusele viidatud Eesti kohtupraktikas[111]. Austria katastri siduvuse eesmärgist ei saa siiski veel automaatselt tuletada Austria katastriandmete õiguslikku tähendust. Nimelt rõhutab sealne seadus oluliselt just kannete aluseks olevate dokumentide, sh eelkõige mõõdistamiste dokumentide tähtsust[112], mitte katastri andmete olulisust. Samuti on piiriandmeid võimalik vaidlustada nii vastavas katastrimenetluses[113] kui ka kohtus. Muidugi on kohtuotsuste alusel võimalik piiriandmeid parandada[114]. Sarnaselt Eestiga teeb katastripidaja küll ka Austrias teatud toiminguid katastriandmete kvaliteedi tõstmiseks[115]. Seega tuleb Austria õiguses nimetatud katastri siduvust siiski pidada deklaratiivseks ning siduvuse mainimine paistab pigem viitavat sarnasele õiguslikule tähendusele nagu Eesti katastri eesmärk tagada informatsiooni kvaliteeti, säilitamist ja avalikkusele kättesaadavust.

Hollandis peab katastrit ja kinnistusraamatut – erinevalt Eestist – üks ja sama asutus. Käesoleva töö teema kontekstis on siiski käsitletud vaid selle katastrifunktsiooni. Hollandi õigus näeb ette lähtumise eelkõige katastrimõõdistamise algdokumentidest, mitte katastriandmetest[116]. Samuti väljastatakse katastriüksuse andmete kinnitamiseks väljavõttena ärakirju algdokumentidest[117], mitte katastriandmetest nagu Eestis. Seega on Hollandi õiguse kohaselt katastriandmetel umbes sarnane roll kui Eestis 30. juunini 2018[118].

Kokkuvõttes tuleb nentida, et Eestiga sarnase õiguskorraga riikides – Saksamaal, Austrias ja Hollandis – on ka katastriandmete õiguslik tähendus katastrit reguleerivate seaduste kontekstis üsna sarnane. Samuti ilmneb eri riikide katastriregulatsioonide muutumises palju sarnaseid tendentse. Ilmselt on selles oluline roll erinevate riikide katastripidajate Euroopa

---

[109] Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I), lk 10.
[110] Bundesgesetz vom 3. Juli 1968 über die Landesvermessung und den Grenzkataster § 8 punkt 1. Kättesaadav https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011400 (28.04.2024).
[111] RKTKo 3-2-1-67-12, punkt 23.
[112] VermG § 11 p 3.
[113] VermG § 13.
[114] VermG § 44 lõige 1.
[115] Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I), lk 23.
[116] Kadasterwet art. 50. Kättesaadav https://wetten.overheid.nl/BWBR0004541/2024-01-01/0#Hoofdstuk8 (16.04.2025).
[117] Samas, art 100.
[118] Vrdl. MaaKatS § 10 kuni 30.06.2018 kehtinud redaktsiooni selle hilisemate redaktsioonidega.

koostööorganisatsioonil[119], mis võimaldab vahetada informatsiooni parimate praktikate ja uuenduste kohta, mis seetõttu jõuavad ka riikide vastavatesse õigusaktidesse. Selline koostöö aitab kindlasti kaasa katastripidaja ülesannete tulemuslikumale täitmisele ning selle kaudu loob eeldused ka isikute õiguste lihtsamale teostamisele ning avalike ülesannete jaoks kasutatavate andmete kvaliteedile.

2.3. Katastrikande olemasolu kui omandiõiguse teostamise eeldus

Töö eelnev osa käsitles peamiselt juhtumeid, kus õiguslik tagajärg on sõnaselgelt seotud katastrikande või katastriandmetega. Käesolev alapeatükk käsitleb põhjalikumalt katastrikande olemasolu kui omandiõiguse teostamise praktilise eeldust. Eelkõige on silmas peetud olukorda, kus katastrikannet või -andmeid ei ole õigusi reguleerivates õigusaktides otseselt nimetatud või kus katastriandmete roll tuleneb lihtsalt õigussuhte praktilise teostatavuse vajadusest.

Kuna kõik õigussuhted põhinevad seadustel ning õiguskorral tervikuna, tuleneb katastri tähendus ka praegu käsitletaval juhul õigusaktidest. Küll aga on käesolevas alapeatükis käsitletud juhtumite korral seos õiguste teostamise ja katastri vahel kaudsem. Eelkõige on tegemist katastri kui maaomandit kirjeldava registri praktilise vajalikkusega õiguste tegeliku sisu määratlemisel. Seetõttu saab põhjendatuks pidada selliste juhtumite eristamist juhtumitest, mille puhul oli õiguse tekkimine või selle teostamise võimalikkus katastriandmetega otseselt seotud. Autor tunnistab, et eristamine on teatud määral tinglik, kuid peab seda katastri õigusliku tähenduse süstemaatilisema käsitluse jaoks vajalikuks.

2.3.1. Katastrikande olemasolu kui kinnistamise eeldus

Katastri peamine eesmärk on hoida maa kohta käivaid andmeid. Seega on katastril oluline seos kinnisomandiga. PS §-st 32 tulenevaks omandiõiguse teostamise põhisisuks on, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Õiguskirjanduses on selle kohta selgitatud, et „*omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel. Eraomand on vabas*

[119] Selle ametlik nimetus on Permanent Committee on Cadastre in the European Union ja veebileht https://www.eurocadastre.org/index.htm (16.04.2025).

ühiskonnas erainitsiatiivi põhialus“[120]. Eelnev on kahtlemata oluline ka maa kui tihti isiku omandist väärtuslikuma osa moodustava objekti puhul. Seetõttu on seadusandja (PS §-st 14 tulenevat kohustust täites) kehtestanud õigusliku regulatsiooni, võimaldamaks isikutel maa kui eraomandiga seotud õigusi teostada.

Nimetatud regulatsiooni aluseks on kinnistusraamat, mida AÕS § 51 lõike 1 kohaselt peetakse kinnisasjade ja nendega seotud asjaõiguste kohta. Mõiste „kinnisasi“ on küll tegelikult mõneti ebatäpne, sest KRS § 5^1 kohaselt kantakse kinnistusraamatusse kinnistud, mitte kinnisasjad, kuid käesoleva alapeatüki kontekstis ei ole sellel arvestatavat tähtsust.

AÕS § 53 lõige 1 sätestab, et kinnistusraamatusse kantakse ainult seaduses ettenähtud andmed. Seadusest tuleneb ka, et kinnistu kohta on seaduses sätestatud andmete kinnistusraamatusse kandmine kohustuslik. KRS § 13 lõike 1 kohaselt kantakse kinnistusregistriosa esimesse jakku muuhulgas kinnistu katastritunnus, sihtotstarve, asukoht ja pindala ning KRS § 13 lõike 2 kohaselt esitab nimetatud andmed enne kinnistamist kinnistusraamatusse katastripidaja.

Kuna seadusest tulenevalt on kinnistu kohta nende andmete kinnistusraamatusse kandmine kohustuslik, tuleneb sellest sisuliselt, et maaüksuse katastris registreerimine on selle kinnistusraamatusse kandmise eelduseks. Sellist järeldust toetab ka KRS § 34 lõige 6, millest tulenevalt peab kinnisasja esmaregistreerimisel kinnistusraamatus märkima kinnistamisavaldusele registriosa numbri asemel maaüksuse katastritunnuse. Seega on katastrikande tegemine sisuliselt kinnisomandit puudutava omandiõiguse teostamise eelduseks.

Eelnevast tulenevalt on omandipõhiõiguse teostamist piiravaks asjaoluks näiteks see, et mitmeid maareformitoiminguid ei ole veel lõpule viidud. Kuna nii maa tagastamisel[121] kui ka erastamisel[122] on maa kinnistamine menetluse viimane tegevus, on menetluse lõpule viimiseni sisuliselt välistatud väga paljude maaga seotud toimingute ja tehingute tegemine.

Arvestatavaid alternatiive katastrile kui kinnisomandiga seotud omandiõiguse teostamisele sisuliselt ei ole. Selleks, et omandiõigust oleks reaalselt võimalik teostada, peab saama

[120] Madise, Ü. jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 32, p 1. 2012.
[121] Vabariigi Valitsuse 05.02.1993 määrus nr 36 „Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise kord“, p. 63 - RT I, 29.12.2024, 45.
[122] Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrus nr 267 „Maa ostueesõigusega erastamise korra kinnitamine“, p. 25. - RT I, 29.12.2024, 31.

omandit tegelikkuses määratleda. Kuigi on teoreetiliselt mõeldav, et igal üksikjuhtumil saaks maatükki määratleda ka eraldiseisvalt plaani ja koordinaatide abil, ei oleks selline süsteem arvestatavaks alternatiiviks süsteemsele riiklikule registrile. Omandit määratleda aitav süsteem peab olema üldine, kättesaadav, läbipaistev, kontrollitav ja usaldusväärne. Seega on selge, et omandi määratlemise funktsiooni saab kõige otstarbekamalt täita riigi poolt peetava (või äärmisel juhul riigi poolt kontrollitava) registri kaudu.

2.3.2. Maa ja kinnisomandiga seotud omandiõiguse praktilisest teostamisest

Selleks, et kinnisasja oleks võimalik käsutada, peab kinnisasi üldreeglina olema kinnistusraamatusse kantud. Nimelt on AÕS § 64^1 kohaselt kinnisomandi üleandmiseks ja kinnisasja koormamiseks asjaõigusega, samuti kinnisasja koormava asjaõiguse üleandmiseks, koormamiseks või selle sisu muutmiseks nõutav õigustatud isiku ja teise poole notariaalselt tõestatud kokkulepe (asjaõigusleping) ja sellekohase kande tegemine kinnistusraamatusse, kui seadus ei sätesta teisiti.

Nimetatud üldreeglist on teatud erandeid. Peamiselt on tegemist juhtumitega, kus kinnisomandi üleminek toimub omaniku tahte vastaselt. Näiteks saab omanikku kaasava asjaõiguslepinguta omand üle minna KAHOS § 35 ja KRS § 34^1 lõike 7 punkti 7 kohaselt kinnisasja sundvõõrandamisel või täitemenetluse seadustiku[123] § 160 ja KRS § 34^1 lõike 7 punktide 1 ja 2 kohaselt täitemenetluses. Nimetatud erandid moodustavad siiski vaid väikse osa kinnisomandi kõigist käsutamistest.

Kuna kinnisasja käsutamise eelduseks on reeglina selle kinnistusraamatuse kandmine ning kinnistusraamatusse kandmise eelduseks on omakorda maaüksuse katastris registreerimine, on praktiliseks tulemuseks see, et tegelikkuses on maaüksuse katastris registreerimine kinnisomandi käsutamise reaalse võimalikkuse eelduseks. Selle tõsiasja eesmärgiks ei ole ilmselt katastrikandele regulatiivsuse andmine, kuid on keeruline eitada katastrikande praktilist tähendust ning mõju omandiga seotud õiguste teostamisele.

Kinnisomandi käsutamise kõige olulisema sisuga juhtumiks on omandi võõrandamine. Võõrandamisele võib eelneda ka näiteks kinnisasja jagamine, mis eeldab MaaKS § 10 lõike 6^2 ja § 13 kohaselt samuti katastrikannet. Võõrandamisel on omaniku õiguste muutus võrreldes käsutamiste muude juhtudega kõige suurem. Kinnisomandi võõrandamise kõrval

[123] Täitemenetluse seadustik - RT I, 31.12.2024, 49.

tuleks siiski nimetada ka mõned teised omandi käsutamise juhud, mille faktiliseks eelduseks katastrikande tegemine praktikas on.

Märkida tuleks, et katastrikanne on omandireformi käigus lisaks maaüksuste käsutamisele saanud ka ehitiste käsutamise praktiliseks eelduseks. Selle põhjuseks on asjaolu, et ehitisi vallasasjadena enam peaaegu käsutada ei saa. AÕSRS § 13 lõike 6 esimese lause kohaselt võis varem kuni ehitisealuse maa kinnistusraamatusse kandmiseni või riigi omandisse jäetud või munitsipaalomandisse antud maa riigi maakatastrisse kandmiseni ehitist, selle mõttelist osa, reaalosana erastatud eluruumi, elamus asuvat mitteeluruumi, elamuühistu liikme omandisse antud korterit, endise korteriühingu liikme omandisse antud korterit või kaasomandi lõppemisel tekkinud ehitise reaalosa võõrandada ja pärida kui vallasasja. Nüüd on ehitiste vallasasjadena käsutamine juba mõnda aega olnud oluliselt piiratud. Nimelt võib AÕSRS § 13 lõike 6 kaheksanda lause kohaselt ehitist või selle osa pärast 2006. aasta 1. märtsi vallasasjana käsutada pankroti- ja täitemenetluse ning kinnisasja avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise menetluse korras või kohtumenetluses tehtud lahendi vabatahtlikuks täitmiseks, samuti võib teha ehitise või selle osa suhtes testamendi või sõlmida pärimislepingu. Seega on ehitise käsutamine vallasasjana võimalik ainult erandlikel juhtudel. See tähendab, et ka ehitiste puhul on reeglina käsutamise eelduseks vastava maatüki katastrisse kandmine. Seega on katastrikanne kaudselt ka ehitiste käsutamise praktiliseks eelduseks. Samamoodi nagu maaüksuste puhul, ei ole katastrikandele regulatiivsuse andmine ilmselgelt ehitiste kui vallasasjade käibe piiramise eesmärgiks, kuid on praktilistel põhjustel selle tegelikuks faktiliseks eelduseks.

Praktikas kasutatakse kinnisomandit tihti erinevate kohustuste tagatisena. Kinnisomandi tagatisena kasutamise peamiseks vormiks on hüpoteegi seadmine. Hüpoteeki saab AÕS § 325 lõikest 1 ja § 327 tulenevalt seada kinnisasjale. (Asjaõigusseaduses kasutatav terminoloogia võib olla veidi eksitav, sest asjaõigusseaduses ja kinnistusraamatuseaduses kasutatavad mõisted on erinevad. KRS § 5^1 tulenevalt on kinnistuteks lisaks kinnisasjadele ka hoonestusõigus, korteriomand ja korteriomandiõigus. Hüpoteegiga saab koormata kõiki nimetatud kinnistuid.) Sarnaselt eelnevaga on ka omandi tagatisena kasutamise praktiliseks eelduseks maatüki katastrisse kandmine.

Järgmisena tuleks ära mainida servituudid. Servituutide puhul on võib maa mitteregistreeritus katastris ja kinnistusraamatus lisaks selle potentsiaalsele omanikule piirata ka teiste isikute õigusi. See kehtib näiteks üheks sagedamini kasutava teeservituudi

puhul. Nimelt on AÕS § 156 lõike 1 esimese lause kohaselt omanikul, kelle kinnisasjale puudub vajalik juurdepääs avalikult kasutatavalt teelt või kinnisasja eraldi seisvalt osalt, õigus nõuda juurdepääsu üle võõra kinnisasja. Seaduse mõttest tulenevalt võib oletada, et õigus nõuda juurdepääsu peaks isikul olema ka siis, kui maaüksus, mille kaudu juurdepääsu taotletakse, ei ole katastrisse kantud ega sellest tulenevalt ka kinnistatud. Sellegipoolest ei oleks sellisel juhul kindlasti võimalik seada asjaõiguslikku servituuti, mis tähendab, et kokkulepe juurdepääsu kohta kehtiks ainult kokkuleppe sõlminud isikute vahel. Samuti tekiks küsimus selle kohta, kuidas juurdepääsuala õiguslikult määratleda. Selline õiguslik ebakindlus mõjutab negatiivselt mõlema maaüksuse väärtust.

Täiendavalt tuleks mainida, et katastrisse esmakande tegemine on vajalik ka maaüksusega edasiste maakorraldustoimingute tegemiseks. Maakorraldustoimingud on MaaKS § 2 lõike 2 kohaselt kinnisasja või selle osa ümberkruntimine, kinnisasjade osade vahetamine, kinnisasja piiri muutmine, kinnisasja jagamine, kinnisasjade liitmine, kinnisasja piiri kindlakstegemine ja kinnisomandi kitsenduste selgitamine. Maakorraldustoimingute eesmärgiks on MaaKS § 2 lõike 1 kohaselt võimaluste loomine kinnisasja või selle osa otstarbekamaks kasutamiseks ja majandamiseks, seega mõjutab nende läbiviimise võimalikkus kinnisomandiga seonduvat omandipõhiõigust märgatavalt.

Viimasena võib andmete katastrisse kandmine mõjutada peale maaüksuse omaniku ka teiste isikute õigusi. Katastripidajal on MaaKatS § 16 lõike 8 esimese lause alusel õigus uute mõõdistamisandmete alusel otsustada kõikide puudutatud katastriüksuste piiripunktide andmete muutmine, määrata piiripunktide andmete alusel puudutatud katastriüksuste pindala, kõlvikukaardi andmete alusel kõlvikud ja maa väärtuse kaardi andmete alusel maa maksustamishind. Seega on võimalik, et ühe maaomaniku poolt enda katastriüksuse kohta katastripidajale esitatud andmete alusel muutuvad ka naaberkatastriüksuse andmed, mis võib omakorda mõjutada nimetatud andmetest tulenevaid õigusi ja kohustusi, näiteks maa maksustamishinna alusel arvutatava maamaksukohustuse suurust.

2.4. Katastriandmete õiguslik tähendus teistes seadustes

Nagu eelnevalt märgitud, antakse AvTS § 43^6 lõike 4 kohaselt õiguslik tähendus andmetele seadusega. Maakatastriseadus katastriandmete õiguslikku tähendust üheselt ei sätesta, kuid see ei välista võimalust, et katastriandmetele on antud õiguslik tähendus mõne muu seadusega. Kuna peamiseks katastriandmeid reguleerivaks õigusaktiks on siiski

maakatastriseadus, on selge, et teised seadused ei sätesta katastriandmete üldist õiguslikku tähendust. Tõenäolisem on, et teistes seadustes on sätestatud andmete tähendus mõnel spetsiifilisel juhul, näiteks mõne eriseaduse või selle normi rakendamise eeldusena. Käesolevas alapeatükis on käsitletud katastriandmete õiguslikku tähendust kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse, maakorraldusseaduse, riigivaraseaduse, metsaseaduse, looduskaitseseaduse ja veeseaduse kontekstis.

2.4.1. Katastriandmed kinnisasja omandamise kitsendamise seaduses

Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus on seadus, mis selle § 1 lõike 1 esimese lause kohaselt sätestab avalikust huvist tulenevad maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja ning riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused. Kuna kinnisomand on üldjuhul kõrge väärtusega, toovad kinnisomandiga seonduvad omandiõiguse piirangud – sõltumata nende põhjendatusest – kahtlemata kaasa arvestatavaid tagajärgi. Seejuures määratlevad KAOKS § 1 lõiked 2 ja 3 vastavalt põllumajandusmaa läbi haritava maa või loodusliku rohumaa kõlviku ning metsamaa läbi metsamaa kõlviku. Katastriandmete tähenduse seisukohast on oluline KAOKS § 1 lõige 4, mille kohaselt tehakse omandatava kinnisasja kõlvikuline koosseis kindlaks maakatastri andmete alusel. See tähendab, et kui kinnisasja kõlvikuline koosseis on tegelikkuses teistsugune kui katastriandmetest nähtub, ja ebatäpsuse tõttu kohalduksid kinnisasja võõrandamisele seadusest tulenevad piirangud, on vajalik katastriandmete parandamine. Kinnisasja võõrandamise tõestamise käigus kontrollivad notarid katastriüksuse kõlvikuid E-notari kaudu katastrist. On ebatõenäoline, et kõlvikute koosseisu ebatäpsust oleks praktikas võimalik tehingu tegemiseks piisavalt usaldusväärselt tõendada muul viisil, kuna isegi maakorraldustööde tegevuslitsentsi omava isiku poolt kõlvikute kontrollimine ilma mõõdistusandmete heakskiitmiseta katastripidaja ei oleks õiguslikult piisavalt kindel tõend selle kohta, et kinnisasja kõlvikutest tegelikult omandamispiirangut ei tulene.

Täpsustuseks olgu selgitatud, et kõlviku mõiste määratleb MaaKatS § 2 punkt 11, mille kohaselt on kõlvik ühetaolise majandusliku kasutuse ja/või loodusliku seisundiga katastriüksuse osa, mida ei piiritleta piirimärkidega. Toodud mõistest tuleneb, et kõlviku mõiste peamiseks sisuks on faktilise loodusliku olukorra kirjeldamine.

Põhjuseks, miks kinnisasja omandamise kitsendamise seadus on katastriandmete õigusliku tähenduse kontekstis oluline seadus, on seega asjaolu, et seadus lähtub kinnisasja

omandamise teatud piirangute kehtestamisel suures osas katastriandmetest. Seadus sätestab kolm erinevat katastriandmetega seonduvat piirangut: ühe põllumajandusmaad sisaldava kinnisasja omandamiseks, ühe metsamaad sisaldava kinnisasja omandamiseks ning ühe selliste kinnisasjade jaoks, kus põllumajandusmaa ja metsamaa on kombineeritud.

Esiteks on KAOKS § 4 lõikest 3 tulenevalt lepinguriigi juriidilisel isikul[124] õigus omandada põllumajandusmaad kümme hektarit või rohkem sisaldav kinnisasi, kui ta on kinnisasja omandamise tehingu tegemise aastale vahetult eelnenud kolm aastat tegelenud Euroopa Liidu toimimise lepingu I lisas loetletud põllumajandustoodete, välja arvatud kalatoodete ja puuvilla tootmisega. Teiseks on KAOKS § 4 lõike 4 kohaselt lepinguriigi juriidilisel isikul õigus omandada metsamaad kümme hektarit või rohkem sisaldav kinnisasi, kui ta on kinnisasja omandamise tehingu tegemise aastale vahetult eelnenud kolm aastat tegelenud metsa majandamisega metsaseaduse tähenduses või põllumajandustoodete tootmisega. KAOKS § 4 lõike 5 kohaselt on kolmandaks lepinguriigi juriidilisel isikul õigus omandada kinnisasi, mis sisaldab põllumajandusmaad vähem kui kümme hektarit ja metsamaad vähem kui kümme hektarit, kuid põllumajandus- ja metsamaad kokku kümme hektarit või rohkem, kui ta on kinnisasja omandamise tehingu tegemise aastale vahetult eelnenud kolm aastat tegelenud põllumajandustoodete tootmise või metsa majandamisega.

Kuna katastriandmete tähenduse seisukohast on tegemist sarnaste piirangutega, on neid järgnevalt käsitletud ühiselt. Nagu esitatud piirangutest näha, määratleb seadus omandamispiirangutega kinnisasju läbi kinnisasja pindala ning kõlvikute. Ning nagu eelnevalt öeldud, on kõlvikute ning pindala määramise aluseks katastrisse kantud andmed.

KAOKS § 1 lõike 4 juures on oluline rõhutada, et kõlvikulise koosseisu aluseks on just katastriandmed, mitte aga alusdokumendid, mille alusel andmed katastrisse kanti. Nagu märgib seaduse seletuskiri, on selle põhjuseks asjaolu, et seaduse rakendajatel on võimalik hinnata vaid maakatastrisse kantud kõlvikulist koosseisu[125]. Praktikas on seaduse rakendajateks notarid, kes kontrollivad seaduse rakendamise eelduste täidetust. Seega on tegemist ühe õiguslikult olulise asjaoluga, mille väljaselgitamise kohustus notaritel tõestamisseaduse[126] § 18 lõikest 1 tulenevalt on. Selle kohustuse täitmiseks kontrollivad

[124] Lepinguriigiks on vastavalt KAOKS § 4 lõikele 1 Eesti või teise Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriik või Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni liikmesriik. Lepinguriigi juriidiliseks isiku määratleb KAOKS § 4 lõige 2 kui juriidilise isiku, kelle asukoht on lepinguriigis.
[125] Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse 108 SE seletuskiri, lk 9.
[126] Tõestamisseadus - RT I, 06.07.2023, 105.

notarid kinnisasja pindala kõlvikute kaupa, andmed selleks saadakse läbi X-tee tehtavas kitsenduste päringus katastri osaks olevast kitsenduste andmebaasist[127].

Seaduses sätestatud kitsenduste rakendamise seisukohast on mainimisväärne tähtsus kõlvikute katastrisse kandmise põhimõtete muutumisel. Varem (kuni 30.06.2018 kehtinud MaaKatS § 10 lõike 1 esimese lause ja Vabariigi Valitsuse 23.10.2003 määruse nr 264 „Katastrimõõdistamise teostamise ja katastrimõõdistamise kontrollimise kord“[128] § 13 kohaselt) määrati kõlvikute pindalad ning asukohad kindlaks ning kanti katastrisse katastriüksuse mõõdistamise aja seisuga. See tähendab, et katastris sisalduvad andmed kõlvikute kohta olid staatilised ning olid kindlaksmääratud katastriüksuse mõõdistamise aja seisuga. Samas kirjeldavad kõlvikute andmed looduses esinevat faktilist seisu. Kuna looduses on tegelik olukord pidevas muutumises, on selge, et katastris sisalduvad andmed kõlvikute kohta olid tegelikkuses paljude katastriüksuste osas oluliselt vananenud. See tähendab, et vananenud andmete tõttu võisid seaduses sätestatud piirangud rakenduda ka siis, kui selleks enam tegelikkuses faktilist alust ei olnud, või jääda rakendamata siis, kui tegelikkuses oleks tulnud piiranguid rakendada.

Alates 01.07.2018 kõnealune regulatsioon muutus. Praegu sisaldab katastri andmete väljavõte vastavalt MaaKatS § 10 lõikele 1 katastriüksuse kõlvikulise koosseisu andmeid, mis pärinevad MaaKatS § 13^1 lõike 1 ja lõike 2 esimese lause kohaselt kõlvikute kaardilt, mida katastripidaja uuendab Eesti topograafia andmekogu andmete alusel vähemalt üks kord aastas. Seega on lahenenud varasem küsimus katastriandmete vananemisest, kuid võib uusi küsimusi tekitada kõlvikute andmete määramine (maamõõtja looduses kontrollitud andmete asemel) katastripidaja poolt vaid teise andmekogu andmete alusel. Esiteks võib tekkida küsimus nii määratud andmete täpsusest. Samuti on kehtiva seaduse kohaselt paratamatult suur mõju isiku õigustele erinevatel kaardistuspõhimõtetel ja nende muutusel. Kaardistuspõhimõtteid reguleerib näiteks keskkonnaministri 20.12.2013 määruse nr 76 „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“[129] 3. peatükk. Kuigi ühetaoliste kaardistuspõhimõtete rakendamist kõigi katastriüksuste suhtes tuleb kindlasti positiivseks pidada, on selge, et sellisel kaardistamisel rakendatakse üldistatud põhimõtteid ning ei kontrollita looduses üle konkreetse katastriüksuse tegelikku

[127] Vastava teenuse informatsioon on kättesaadav riigi infosüsteemi haldussüsteemis: https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/kpois (16.04.2025).
[128] Vabariigi Valitsuse 23.10.2003 määrus nr 264 „Katastrimõõdistamise teostamise ja katastrimõõdistamise kontrollimise kord“ - RT I 2003, 67, 458.
[129] Keskkonnaministri 20.12.2013 määrus nr 76 „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“ - RT I, 28.12.2024, 75.

reaalset seisu. Samuti võib küsimusi tekitada metsamaa mõiste erinev defineerimine metsaseaduse ja katastrit reguleerivates õigusaktides, mis ilmneb selgesti MS § 3 lõike 2 punkti 2 ning keskkonnaministri eelnevalt nimetatud määruste nr 30 § 40 lõike 3 ja nr 76 § 29 sõnastuste võrdlemisel.

Andmete õigusliku tähenduse seisukohast on oluline, et kinnisasjade omandamise piirangute näol on vaieldamatult tegemist omandipõhiõiguse olulise riivega. Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse kehtestamise peamiseks eesmärgiks oli seada avaliku huvi seisukohast lähtuvad piirangud põllumajandus- ja metsamaa omandamisele, et vältida nende maade sattumist isiku kätte, kes ei oska või ei soovi seda vastavalt sihtotstarbele majandada, vältimaks nende maade ebamõistlikku tükeldamist või nende sihtotstarbe muutmist[130]. Ei tundu tõenäoline, et tekiks küsimus piirangute vastuolust põhiseadusega, kuna piirangutele on kaalukad põhjendused ning samuti sätestab KAOKS § 8 võimaluse kaaluda üksikjuhtumitel piirangutest erandite tegemist.

Omandipõhiõigust kehtestava PS § 32 seitsmes lause näeb sõnaselgelt ette, et seadus võib üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik. Seega, kuigi PS § 12 esimese lause kohaselt on kõik isikud seaduse ees võrdsed ning põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad PS § 9 teise lause kohaselt juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega, kuuluvad seaduses sätestatud piirangud kinnisasjade omandamisele üsna selgelt PS § 32 seitsmenda lause rakendumisalasse.

On kaheldav, kas õigus kinnisasju omandada kuulub PS § 32 kaitsealasse. Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on esitatud seisukohta, et PS § 32 kaitseb „olemasolevat vara (sh nõudeid), mitte lootust või võimalust vara saada“[131]. Samas on selge, et piiranguid saab pidada ettevõtlusvabaduse piiranguteks, mistõttu on seaduses sätestatud piirangute näol ikkagi tegemist põhiõiguste riivega.

KAOKS § 3 lõige 1 sätestab selgesti mõistetavalt ka eelnevalt käsitletud kitsenduste rikkumise tagajärje: seaduses sätestatud kinnisasja omandamise kitsendusi rikkuv tehing on tühine. Seega on nimetatud kitsenduste näol tegemist TsÜS §-s 87 nimetatud keeluga, mille mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus.

[130] Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse 108 SE seletuskiri, lk 1.
[131] Madise, Ü. jt. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 32, punkt 4.8, 2012.

Kokkuvõttes tuleneb kinnisasja omandamise kitsendamise seaduses sätestatud regulatsiooni alusel katastriandmetest otsene õiguslik tagajärg omandamise kitsenduste näol. Seejuures näeb seadus ette kitsenduste hindamisel ette lähtumise katastrisse kantud andmetest, mitte alusdokumentidest ega tegelikust faktilisest olukorrast. Niisiis ei saa sellel juhtumil pidada katastriandmeid vaid informatiivseteks. Sellest järeldub, et seaduses sätestatud omandamispiirangute puhul on katastriandmetele seadusega selgelt antud õiguslik tähendus.

2.4.2. Katastriandmed metsaseaduses

MS § 1 lõike 1 kohaselt reguleerib see metsanduse suunamist, metsa korraldamist ja majandamist ning keskkonnale käesoleva seaduse tähenduses tekitatud kahju hüvitamist ja sätestab vastutuse metsaseaduse rikkumise eest. Arvestades, et metsad katavad Eesti pindalast umbes poole[132], on seaduse praktiline kohaldamisala märkimisväärselt lai.

Katastriandmetega ei ole metsaseaduse sätetes seotud konkreetseid õiguslikke tagajärgi nii, nagu seda on tehtud eelnevalt käsitletud kinnisasja omandamise kitsendamise seaduses. See-eest võib katastriandmetel potentsiaalselt õiguslik tähendus olla metsaseaduse kohaldatavuse osas. Kohaldamise üldreegli sätestab MS § 4 lõige 1, mille alusel kohaldatakse metsaseadust metsamaa, sellel kasvava taimestiku ja seal eluneva loomastiku suhtes. Niisiis on seaduse kohaldamisala määratlemisel keskse tähendusega metsamaa mõiste. Nimetatud mõiste defineerib seadus läbi kahe alternatiivse tunnuse. Metsamaa metsaseaduse tähenduses on MS § 3 lõike 2 kohaselt maa, mis on metsamaa kõlvikuna kantud maakatastrisse või on maatükk pindalaga vähemalt 0,1 hektarit, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti. Nagu näha, on esimene alternatiivne tunnus vormilise olemusega ning teine tunnus lähtub otseselt faktilisest olukorrast looduses.

Kuna loodus on pidevas muutumises, on täiesti võimalik, et metsamaana katastrisse kantud üksusel teatud hetkel enam puid ei kasva. Samuti on kohtupraktikas kinnitust leidnud, et ainuüksi see, et uuendusraie tõttu alal puid ei kasva, ei tähenda, et tegemist ei oleks enam

[132] Statistikaameti andmetel oli Eesti territooriumi metsasus 2022. aastal 51,3%: https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/keskkond/mets (15.08.2024).

metsamaaga[133]. Samas on metsamaa kõlviku muutmist muuks maaks võimalik saavutada raadamise kaudu[134]. MS § 3 lõikes 2 sätestatud määratluse puhul ei ole puude olemasolu ka määrava tähtsusega, kuna seaduse kohaldamiseks piisab ainuüksi sellest, et maaüksus on metsamaa kõlvikuna katastrisse kantud. Kui see nii ei oleks, tuleks igal üksikjuhtumil seaduse kohaldamise üle otsustamiseks kontrollida tegelikku olukorda looduses. Ilmselgelt ei oleks nii koormav regulatsioon otstarbekas. Samuti ei oleks põhjendatud, et näiteks uuendusraie teostamine vabastaks maaomaniku metsaseadustest tulenevatest kohustustest.

Lisaks § 3 lõikes 2 nimetatule võib katastriandmetest tuleneda ka metsaseaduse kohaldamist välistavad asjaolud. Nimelt ei loeta MS § 3 lõike 3 kohaselt metsamaaks õuemaad, elamumaad, pargi, kalmistu, haljasala, marja- ja viljapuuaia, puukooli, aiandi, dendraariumi ning puu- ja põõsaistandike maad ja seega ei kohaldata sellisele maale metsaseaduses sisalduvat regulatsiooni. Samuti ei kohaldata metsaseadust MS § 4 lõike 2 punkti 1 kohaselt väiksema kui 0,5 hektari suuruse metsamaa lahustüki suhtes ning pindala osas lähtutakse samuti katastri andmetest.

Kokkuvõttes on see, et maaüksus on metsamaa kõlvikuna kantud maakatastrisse, metsaseaduse sätete konkreetse maaüksuse suhtes kohaldamise üheks eelduseks. Muuhulgas sõltuvad sellest metsa korraldamist ning majandamist reguleerivad sätted, millel on märkimisväärne praktiline mõju isiku õigustele ja kohustustele. Näiteks sõltub nimetatud andmetest MS § 24 lõikest 3 tulenev metsaomaniku kohustus rakendada metsa uuendamise võtteid ulatuses, mis tagab uuenenud metsa. Samuti võivad andmed mõjutada MS §-s 10 sätestatud erametsaomaniku toetuste saamise võimalikkust.

Eelneva alusel on põhjendatud nentida, et katastriandmetel on metsaseaduse kontekstis teatud õiguslik tähendus, mis piirdub küll regulatsiooni kohaldatavuse küsimusega, aga millel on siiski mõju metsaomanike õigustele ja kohustustele. Seejuures lähtutakse katastriandmetest ka juhtudel, kus maa-alal näiteks raietegevuse tõttu parajasti sisuliste kriteeriumite kohaselt metsa ei olegi.

[133] TlnRnKo 3-17-2465, punktid 10-12.
[134] Samas.

2.4.3. Katastriandmed looduskaitseseaduses

Metsaseaduses sätestatud metsamaa mõistega on otseselt seotud ka isikute õigusi mõjutavad sätted looduskaitseseaduses. Looduskaitseseadus sätestab ranna ja kalda kaitse eesmärgil ranna ja kalda kasutamise kitsendused (§ 35), sh ranna ja kalda piiranguvööndi (§ 37) ning ehituskeeluvööndi § 38). Üldiselt on piiranguvöönd märgatavalt laiem kui ehituskeeluvöönd[135]. Ranna või kalda ehituskeeluvööndis on LKS § 38 lõike 3 kohaselt uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud. Katastriandmed on ehituskeeluvööndi kontekstis olulised eelkõige seetõttu, et LKS § 38 lõike 2 kohaselt ulatub rannal ja järve või jõe kaldal metsamaal MS § 3 lõike 2 tähenduses ehituskeeluvöönd ranna või kalda piiranguvööndi piirini. Nagu eelmises alapeatükis märgitud, lähtutakse metsamaa määratlemisel olulisel määral just katastriandmetes, st eelkõige katastrisse kantud kõlvikute andmetest.

Samuti on katastriandmetel teatud tähtsus ehituskeeluvööndi kohaldumise eranditele. Nimelt ei laiene ehituskeeld LKS § 38 lõike 4 punktist 1 tulenevalt hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse. Kuna õuemaa olemasolu ja suurus sõltuvad eelkõige maa tegelikust kasutamisest[136], ei ole õuemaa suuruse muutmiseks reeglina vaja sellist luba nagu on metsamaa puhul raadamisluba. Erandina on LKS § 14 lõike 1 punktist 1 tulenevalt kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis kõlviku suuruse muutmiseks vaja kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekut. Lisaks on katastriüksuse kõlvikud LKS § 40 lõike 1 kohaselt üheks asjaoluks, millega arvestatakse ranna ja kalda ehituskeeluvööndi suurendamisel või vähendamisel.

Kinnisasjale uute hoonete ja rajatiste ehitamise keeld mõjutab oluliselt maaomaniku õigusi kinnisasja kasutamisel. Eelnevast nähtub selgelt ka see, et katastrisse kantud andmetel on ehituskeeluvööndi kohaldamisele oluline mõju. Kõlvikute mõju ehituskeeluvööndi laienemisele on ka põhjuseks, miks on praktikas ette tulnud katseid ehituskeeluvööndist vabanemise eesmärgil katastriandmeid alusetult muuta[137], st eelkõige piiranguvööndis asuvat metsamaa kõlvikut katastrist kustutada või õuemaa kõlvikut kunstlikult suurendada. Kuna ranna ja kalda kaitsmise eesmärk põrkub looduskaitseseaduse rakendamisel tihti maaomaniku õiguste ja huvidega, on asjassepuutuvate katastriandmete kvaliteet ja andmete katastrisse kandmise menetluse põhjalikkus eriti olulise tähtsusega.

---

[135] See ilmneb LKS § 37 lõike 1 ja § 38 lõike 1 võrdlemisel.

[136] See nähtub keskkonnaministri 20.12.2013 määruse nr 76 „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“ §-st 26.

[137] Näiteks jõudis ühest sellisest olukorrast tekkinud vaidlus lahenduseni haldusasjas TlnRnKo 3-17-2465.

2.4.4. Katastriandmed riigivaraseaduses

Riigivaraseadus reguleerib riigivara valitsemist (RVS § 1 lõige 1). Riigivaraseaduses ei ole katastriandmeid eriti selgelt esile toodud. Samuti ei ole selles sõnaselgelt ette nähtud seaduse kohaldamisel just katastriandmetest lähtumist nii nagu seda on tehtud mõnes eelnevalt käsitletud seaduses. Siiski võib katastriandmetel olla teatud õiguslik tähendus riigivara võõrandamise regulatsiooni kohaldamisel.

Täpsemalt on katastriandmetel arvestatav tähendus riigivara võõrandamise menetlust reguleeriva RVS-i 5. peatüki 2. jao rakendamisel. Nimetatud jagu reguleerib riigivara kasutamiseks andmist ja võõrandamist läbi avaliku enampakkumise. Ühel selle jao sätetest on oluline praktiline tähendus, millel on seos ka katastriandmetega. Nimelt sätestab RVS § 66 lõige 6, et maatulundusmaa sihtotstarbega vähemalt 0,5 hektari suurust metsamaa kõlvikut sisaldava kinnisasja enampakkumisel võõrandamisel on võõrandatava kinnisasjaga piirneva maatulundusmaa sihtotstarbega vähemalt 0,5 hektari suurust metsamaa kõlvikut sisaldava kinnisasja omanikul, kes osales enampakkumisel, kuid ei osutunud võitjaks, õigus omandada võõrandatav kinnisasi enampakkumisel kujunenud hinnaga, kui ta viie tööpäeva jooksul enampakkumise tulemuste teatavaks tegemisest arvates kinnitab kirjalikult, et kasutab seda õigust. Kui õigustatud isiku kinnisasi koosneb mitmest katastriüksusest, peab võõrandatava kinnisasjaga vahetult piirnema vähemalt 0,5 hektari suurust metsamaa kõlvikut sisaldav katastriüksus. Kui lõikes nimetatud õigustatud isikuid on mitu, eelistatakse nendest kõrgema pakkumise teinud kinnisasja omanikku. Praktikas tähendab see, et eelisõigust omaval isikul on võimalik teha enampakkumisel teadlikult tavalisest madalamaid pakkumisi ning samas säilitada võimalus kinnisasi eelisõigusega omandada.

RVS § 66 lõiget 6 kohaldatakse praktikas tihti ning praktika käigus on ilmnenud ka puudusi. Samuti on selle kohaldamise üle tihti vaidlusi tekkinud[138]. Seetõttu on lõiget 6 ka varasemaga võrreldes korduvalt muudetud, et sätte kohaldamine võimaldaks selle eesmärki täita. Võrreldes lõike 6 varasema sõnastusega sätestati metsamaa kõlviku miinimumsuurus. Samuti täpsustati, et kui õigustatud isiku kinnisasi koosneb mitmest katastriüksusest, peab võõrandatava kinnisasjaga vahetult piirnema metsamaa kõlvikut sisaldav katastriüksus. Sätte eesmärki on selle seletuskirjas põhjalikult käsitletud, kokkuvõtlikult on selleks

[138] Lisaks eelnevalt viidatud lahenditele näiteks TlnRnKo 3-14-51224.

metsamaa sihtotstarbelise kasutamise eelduseks olevate terviklikult majandatavate suuremate metsamassiivide teke[139].

RVS § 66 lõike 6 sõnastustest nähtuvalt on katastriandmetel on roll normi mitme eelduse täidetuse kontrollimisel. Esiteks peavad metsamaa kõlvikut sisaldama nii võõrandatav kinnistu kui ka võõrandatava kinnistuga piirnev kinnistu. Samuti peab mõlemal kinnistul olema maatulundusmaa sihtotstarve. Kui kinnistu (täpsemalt katastriüksuste) maatulundusmaa sihtotstarve olemasolu eelduse kontrollimise osas ei teki küsimust, millistest andmetest või asjaoludest lähtutakse, sest sihtotstarve nähtub registrist, siis metsamaa kõlviku olemasolu eelduse täidetuse hindamine ei ole üheselt kindlaks määratud.

Siinkohal oleks sobilik üle korrata, et MaaKatS § 2 punkti 11 kohaselt on kõlvik ühetaolise majandusliku sihtotstarbe ja/või loodusliku seisundiga katastriüksuse osa, mida ei piiritleta piirimärkidega. Seega, kuigi kõlvikute andmed sisalduvad katastris, viitab kõlviku mõiste määratlemiseks kasutatud väljend „looduslik seisund“ sellele, et kõlviku näol võib tegemist olla ka tegeliku faktilise seisundiga. Ka käsitletava RVS § 66 lõike 6 esimeses lauses on kasutatud väljendit „kõlvikut sisaldava maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjast“. Seega tõusetub loogiliselt küsimus, kas § 66 lõike 6 kohaldamisel tuleb lähtuda katastriandmetest või kinnistu tegelikust looduslikust seisundist. Sellisel juhul peaks olema selge, kas üldse ja kumb eelnimetatud asjaoludest on primaarne, samuti peaks olema arusaadav see, millistel juhtudel peaks lähtuma mõlemast – nii katastriandmetest kui ka looduslikust seisundist – korraga.

Tõenäoliselt on mõistlik metsamaa kõlviku olemasolu eelduse kontrollimisel lähtuda samast põhimõttest, millest on lähtutud metsamaa mõiste määratlemisel eelnevalt käsitletud metsaseaduses. Ehk siis, RVS § 66 lõikes 6 nimetatud metsamaa kõlviku olemasolu eelduse võib lugeda täidetuks, kui esineb vähemalt üks kahest metsamaa definitsioonis esitatud alternatiivsest asjaolust. Seega nii juhul, kui katastriandmetest nähtub, et tegemist on metsamaaga, kui ka juhul, kui olukord looduses vastab metsaseaduses esitatud metsamaa tunnustele, tuleks RVS § 66 lõike 6 esimeses lauses nimetatud eeldusi täidetuks lugeda. Selline tõlgendus on kinnitust saanud ka kohtupraktikas[140]. Ka õigusselguse põhimõttest lähtudes on mõistlik, et ühesuguse tähendusega metsamaa kõlviku olemasolu tuvastatakse erinevate seaduste kontekstis ühesugustel alustel.

[139] Riigivaraseaduse täiendamise seadus 436 SE seletuskiri, lk 1.
[140] TlnRnKo 3-14-53305, punkt 18.

Võiks veel märkida, et erinevalt kinnisasja omandamise kitsendamise seadusest ei ole riigivaraseaduses sõnaselgelt sätestatud § 66 lõikes 6 reguleeritud ostueesõiguse rikkumise tagajärge. Ilmselt on võimalik esitada riigivastutuse seaduses[141] sätestatud nõudeid, muuhulgas haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuet (§ 3) ja kahju hüvitamise nõuet (§ 8). Olukorras, kus enampakkumise ekslikult võitnud isik on kinnistu juba edasi võõrandanud, ei ole reeglina enampakkumise objektiks olnud kinnistu omandiõiguse tagasi andmine kinnisasja heauskse omandamise tõttu AÕS § 56[1] lõikest 1 tulenevalt enam võimalik.

Kokkuvõttes ei ole kahtlust, et asjaolu, et maaüksuse pindala, sihtotstarve ja see, et maaüksus on metsamaa kõlvikuna kantud maakatastrisse, on RVS § 66 lõikes 6 sätestatud eelisõiguse tekkimise eeldusteks ning võivad seega oluliselt mõjutada seda, milline isik kinnisasja omanikuks saab. Eelneva alusel on võimalik asuda seisukohale, et katastriandmetel on riigivaraseaduse kontekstis teatud mitteregulatiivne õiguslik tähendus, mis sarnaneb eelnevalt käsitletud katastriandmete tähendusega metsaseaduse kontekstis.

2.4.5. Katastriandmete tähendus maakorraldusseaduses

Maakorraldusseadus reguleerib maakorralduse läbiviimise korra ja põhimõtted (MaaKS § 1) ning maakorraldus on MaaKS § 2 lõike 1 kohaselt tegevus, mille eesmärk on maakorraldustoimingute läbiviimisega võimaluste loomine kinnisasja või selle osa otstarbekamaks kasutamiseks ja majandamiseks. Üheks maakorraldustoimingutest on MaaKS § 2 lõikest 2 tulenevalt ka kinnisasja piiri kindlaksmääramine. Piiri asukoht tehakse MaaKS § 15 lõikele 3 vastavalt kindlaks kinnistusraamatus, maakatastris, arhiivis või asjakohases registris leiduvate andmete ning piirimärkide alusel. Katastripidajal on MaaKatS § 8 lõike 3[1] alusel õigus moodustada maakorraldustoimingu dokumentide alusel katastriüksus ja otsustada piiride kindlakstegemise dokumentide alusel katastriüksuse piiri asukoht. Katastrikanne on aluseks kinnistusraamatu kande tegemisel.

Kuni 30.06.2018 kehtinud MaaKatS § 10 lõike 1 teine lause nägi vaidluste korral ette lähtumise pigem kannete aluseks olevatest dokumentidest kui otse katastriandmetest ning seaduse kohaselt oli katastriüksuse plaan katastriüksuse piiride ja kitsendusi põhjustavate objektide asukohta tõendavaks algdokumendiks katastrisse kandmisel. Nüüd moodustab katastripidaja MaaKatS § 17 lõike 10 ja § 16 lõike 7 kohaselt katastriüksuse esitatud mõõdistamisandmete ja olemasolevate katastriandmete alusel ning määrab selle pindala

[141] Riigivastutuse seadus - RT I, 11.03.2023, 86.

piiripunktide andmete alusel, kõlvikud kõlvikukaardi andmete alusel ja maa maksustamishinna maa väärtuse kaardi andmete alusel.

Kuna praktikas on vajadus piiri asukoha kindlakstegemiseks eelkõige just juhul, kui naaberkatastriüksuste piiriandmete alusel ei ole võimalik piiri asukohta kindlaks teha, näiteks kui naaberkinnisasjade piiriandmed on vastuolulised ning kui kinnisasjade omanikud ei lepi kokku piiri ühises asukohas[142], ehk teisisõnu ongi piiri kindlakstegemise eesmärgiks katastriandmete täpsustamine, ei too katastriandmed maakorraldusseaduse tähenduses kaasa otseseid tagajärgi. Seetõttu on selge, et katastriandmetel ei ole maakorraldusseaduse kontekstis iseseisvat õiguslikku tähendust vähemalt selle kitsamas regulatiivses tähenduses.

2.4.6. Katastriandmete seos maa maksustamishinnaga

Nagu eelnevalt mainitud, on MaaKatS § 1^1 lõike 1 kohaselt katastri pidamise eesmärk registreerida kinnisasja piir ning maa- ja veeala ruumiline ulatus, väärtus, looduslik seisund ja kasutamist kajastav informatsioon katastris ning tagada selle informatsiooni kvaliteet, säilitamine ja avalikkusele kättesaadavus. Üheks olulisemaks maa kohta andmete kogumise tähtsuse põhjuseks on maa maksustamine. Selleks, et maad oleks võimalik õiglaselt maksustada, on möödapääsmatult vaja maa kohta võimalikult asja- ja ajakohaseid andmeid. Katastriandmete täpsemat seost maksustamisega ongi selgitatud järgnevalt.

MaaMS § 1 lõikest 2 tulenevalt on maamaks maa maksustamishinnast lähtuv maks ning MaaMS § 1 lõike 2 kohaselt määratakse maa maksustamishind ja kehtestatakse selle vaidlustamise kord, lähtudes maa hindamise seadusest. MaaMS § 5 lõikest 1 tulenevalt on maamaksu määr 0,1 kuni 2 protsenti maa maksustamishinnast aastas ning selles vahemikus määrab konkreetse maksumäära kohaliku omavalitsuse volikogu igal maksustamisaastal.

Statistikaameti andmetel koguti 2023. aastal Eestis maamaksu kokku üle 59 miljoni euro[143]. Niisiis ei ole kahtlust, et tegemist on kohalike omavalituste jaoks arvestatavat tähtsust omava sissetulekuallikaga ja samas maamaksu maksjate jaoks mainimisväärse kohustusega. Seetõttu on oluline, et maamaksu andmed oleksid täpsed ja ajakohased.

---

[142] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse 598 SE seletuskiri, lk 70.
[143] Statistikaameti päring – kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud, kättesaadav https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__maksud/RR02/table/tableViewLayout2 (16.08.2024)

Maa maksustamishind määratakse MHS § 4^1 lõike 1 kohaselt igale katastriüksusele korralise hindamise tulemusel ning selle aluseks võetakse MHS § 4^2 lõike 1 kohaselt tehingute andmed maakatastri tehingute andmebaasis, maa omadusi kirjeldavad andmed maakatastri maa väärtuse kaardil ning kinnisvaraturu analüüsiks vajalikud andmed. Seega sõltub maaomaniku maksukohustusega otseses seoses oleva maa maksustamishind eelkõige katastrisse kantud andmetest. Keskkonnaministri määrusega kehtestatud maa korralise hindamise metoodikast[144] tulenevalt mõjutavad maa maksustamishinda mitmed katastriandmed, mida katastripidaja saab muuta või täpsustada omaalgatuslikult. Näiteks võetakse maa maksustamishinna määramisel arvesse maa pindala[145], mida katastripidaja saab muuta näiteks MaaKatS § 16 lõike 8 või § 19^3 alusel, ning kõlvikute pindalad[146], mida katastripidaja uuendab (MaaKatS § 13^1 lõike 2 alusel) regulaarselt.

Kuna katastriandmed on otseses seoses arvutatud maamaksuga, toob katastris registreeritud andmete, näiteks katastriüksuse pindala või kõlvikute andmete võimalik ebatäpsus kaasa üsna olulise negatiivse tagajärje. Tegelikkusele mittevastavad andmed maatüki kõlvikute kohta võivad mõjutada isegi seda, millise – keskkonnaministri 07.07.2022 määrusega nr 32 „Maa korralise hindamise metoodika“ kehtestatud – hindamismudeli alusel maa maksustamishinda määratakse (maatulundusmaa puhul näiteks põllumajandusmaa (§13), metsamaa hindamismudeli (§ 14) või aktiivse turuta maa hindamismudeli (§ 15) alusel) ning seega kaasa tuua ebaõiglase maksustamise. Järelikult on äärmiselt oluline, et katastris oleksid võimalikult kvaliteetsed andmed.

Kokkuvõttes on selge, et katastril ega selle andmetel ei ole maa maksustamise suhtes otsest regulatiivset mõju. Sellegipoolest ei saa eitada, et maamaksu arvutamise alustest tulenevalt on katastriandmetel oluline tähendus maamaksu kui kohaliku omavalitsuse ja maaomaniku jaoks olulise õiguse ja kohustuse kujunemisel. Kuna maamaksumäärad on kohalikes omavalitsustes üldiselt suhteliselt stabiilsed, määravad tegelikkuses katastriandmed suures osas kindlaks tekkiva maksukohustuse ulatuse.

Katastriandmetest ja maa maksustamishinnast rääkides tuleb eraldi rõhutada ka katastriandmete mõju tehnovõrgu või -rajatise talumise kohustuse eest makstava tasu suurusele. AÕSRS § 15^5 lõike 1 kohaselt on talumistasu suurus aastas 3,5 protsenti maa maksustamishinnast korrutatuna kitsenduse ruumilise ja sisulise ulatuse koefitsientidega.

[144] Keskkonnaministri 07.07.2022 määrus nr 32 „Maa korralise hindamise metoodika“ - RT I, 29.08.2023, 9.
[145] Vt keskkonnaministri 14.08.2018 määrus nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“ § 38 lõike 8 punkt 6
[146] Samas, § 38 lõike 8 punkt 7.

Maa maksustamishinna suuruse arvutamisel lähtutakse AÕSRS § 15^5 lõike 8 kohaselt Maa- ja Ruumiameti andmetest. Samuti kantakse katastrisse kitsenduste kaardile kitsenduse ruumiandmed. Seega mõjutavad nii maa maksustamishinna aluseks olevad katastriandmed kui ka kitsenduste ruumiandmed talumistasu suurust, mida maaomanik on õigustatud nõudma ning tehnovõrgu või -rajatise omanik on kohustatud maksma. Kuigi ka selles kontekstis ei ole katastriandmetel otsest regulatiivsust tähendust, on keeruline eitada nende otsest mõju isikute õiguste ja kohustuste tekkimisele ja ulatusele.

2.5. Katastrikande regulatiivne tähendus

Nagu eelnevalt maakatastriseaduse, kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse, metsaseaduse, looduskaitseseaduse, riigivaraseaduse ja maakorraldusseaduse kontekstis selgus, on katastriandmetel küll tihti otsene mõju isikute õiguste ja kohustuste tekkimisele ning sisule, kuid reeglina ei sätesta seadused katastriandmete ja -kannete otsest regulatiivsust. Sellegipoolest on Eesti õiguskorras teatud perioodidel esinenud ka arvestatavaid ja sisulisi erandeid nimetatu suhtes. Nagu järgnevast nähtub, on tegemist siiski olnud pigem ajutiste üleminekuregulatsioonidega.

2.5.1. Kohaliku omavalitsuse omandisse antava maa omandiõiguse tekkimine

Ühe tähelepanuväärse juhtumi katastri õigusliku tähenduse seisukohast sätestas varem Vabariigi Valitsuse 02.06.2006 määrus nr 133 „Maa munitsipaalomandisse andmise kord“[147]. Nimelt sätestas määruse § 9 lõige 3 munitsipaalomandisse antud maa kohta, et maa omandiõigus läheb kohalikule omavalitsusele üle maa riigi maakatastris registreerimisest arvates.

Esitatud norm on kahtlemata erandlik, sest andis katastrikandele sõnaselgelt regulatiivse sisu. Nimetatud juhul sai kohalik omavalitsus maa omanikuks katastrikande tegemisega, mitte kinnistusraamatu kande tegemisega nagu üldjuhul, seega oli katastrikandel suure osa munitsipaalomandisse antava maa omandiõiguse tekkimisel ilmselgelt õigustloov tähendus. Määruse §-st 8 tulenevalt on loomulikult ka maa munitsipaalomandise menetluses möödapääsmatult vajalik maa munitsipaalomandisse andmise otsuse vastuvõtmine selleks

[147] Vabariigi Valitsuse 02.06.2006 määrus nr 133 „Maa munitsipaalomandisse andmise kord“ - RT I, 24.01.2017, 13 (kuni 31.12.2017 kehtinud redaktsioonis).

volitatud haldusorgani poolt[148], kuid erinevalt teistes nimetatud algdokumentidest sätestas määrus sõnaselgelt omandiõiguse sõltumise katastrikande tegemisest. Õiguslik tagajärg omandi kohalikule omavalitsuse ülemineku näol oli sellel juhul seotud kande enda, mitte selle alusdokumendiks oleva eelneva haldusaktiga.

Loomulikult oli katastrikandele regulatiivse sisu andmisel ka selge praktiline põhjus. Määruse paragrahvi 9 lõikes 3 kehtestatud regulatsiooni tegi võimalikuks asjaolu, et riigile ja kohalikule omavalitsusele kuuluvate kinnisasjade puhul ei olnud teatud ajani kohustuslik nimetatud kinnisasjade kohene kinnistusraamatusse kandmine. Nimelt sätestas KRS § 8 lõige 3, et riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluv kinnisasi kantakse kinnistusraamatusse, kui see koormatakse asjaõigusega või kui kande tegemist soovib omanik. KRS § 8 lõige 3 tunnistati riigivaraseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega kehtetuks 1. jaanuarist 2017[149]. Muudatust põhjendavas seletuskirjas märgiti, et „*Erisuse kaotamine tähendab, et kinnistusraamatusse tuleb kanda kõik riigi ja omavalitsuste omandis olevad maaüksused. Erisuse kehtetuks tunnistamise vajadus tuleneb asjaolust, et praegu ei ole tagatud arvepidamine riigi ja omavalitsuste omandis olevate kinnistamata kinnisasjade omandiõiguse ja valitsemise üle*“[150]. Kuna suure osa riigile ega kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluvate kinnisasjade puhul ei olnud nende koormamine asjaõigusega vajalik, ei olnudki arvestavat osa neist seni kinnistusraamatusse kantud. AÕSRS § 11^2 lõikest 4 tulenevalt oli valla- või linnavalitsus kohustatud tegema maareformi käigus munitsipaalomandisse antud maaüksuste kinnistamiseks vajalikud toimingud ühe aasta jooksul arvates maa munitsipaalomandisse andmise otsustamisest, kuid mitte hiljem kui 2018. aasta 31. detsembril. Kuna reeglina tekib kinnisomand kande tegemisel kinnistusraamatusse, kuid riigi omandisse jäetud või munitsipaalomandisse antud maa puhul ei olnud maa kohene kinnistusraamatusse kandmine kohustuslik, samas on aga ka siis vajalik määrata ära omandiõiguse ülemineku hetk, saigi selleks hetkeks sisuliselt olla ainult maa riigi maakatastris registreerimine. Samuti võimaldas kinnistamise vabatahtlikkus ka teatud maaga seotud toiminguid lihtsamini teha. Näiteks kui kinnisasja ei olnud vaja kinnistusraamatusse kanda, loeti MaaKS § 11 lõike 2 kuni 31.12.2017 kehtinud redaktsiooni kohaselt maakorraldustoimingud lõpetatuks kinnisasja registreerimisega riigi maakatastris.

Muidugi võib tekkida küsimus selle kohta, millist rolli mängib omandiõiguse üleminekut reguleeriv norm olukorras, kus maareform on sisuliselt lõppenud. Vaatamata sellele, et

[148] Vabariigi Valitsuse 02.06.2006 määrus nr 133 „Maa munitsipaalomandisse andmise kord“ - RT I, 29.12.2024, 30.
[149] Riigivaraseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 28.06.2016, 1.
[150] Riigivaraseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 171 SE seletuskiri, lk 5.

reformimata maad tulevikus enam olema ei peaks, jääb omandiõiguse ülemineku hetk munitsipaalmaade osas oluliseks. Omandiõiguse ülemineku hetke määratlemine on vaieldamatu tähtsusega omandiõigust puudutavates vaidlustes, sealhulgas juhul, kui sama maa osas on ekslikult vastu võetud mitu maa reformimise otsust. Samuti sõltus omandiõiguse ülemineku hetkest see, milline asutus on maad puudutavates menetlustes omaniku esindajaks.

Lõpetuseks tuleks selguse huvides mainida veel paari asjaolu. Esiteks tuleks selguse huvides märkida veel seda, et maa omandiõiguse riigile ülemineku hetke määratlemiseks sarnast vajadust ei olnud, kuna maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse maareformi seaduse alusel, on MaaRS § 31 lõike 2 alusel samuti riigi omandis. Teisisõnu, kuna reformimata maad loetakse riigile kuuluvaks, ei ole sarnast vajadust reguleerida ka sellise maa omandiõiguse riigile ülemineku hetke. Teiseks ei saa jätta tähelepanuta seda, et maa kohalikule omavalitsusele ülemineku sõltumine maa katastrisse kandmisest oli reguleeritud Vabariigi Valitsuse määruse, mitte aga seaduse tasandil ja seejuures üldsõnalise volitusnormi alusel[151]. Nimetatud asjaolu muudab omandiõiguse ülemineku määruse tasemel reguleerimise küsitavaks. Omandiõiguse kui väga olulise õigusega seonduv peaks olema reguleeritud seaduse tasandil[152]. Ka AvTS § 43^6 lõikest 4 tulenevalt tuleks andmekogu andmetele anda õiguslik tähendus seadusega.

Kokkuvõttes tuleks nentida, et isegi kui maa omandiõiguse kohalikule omavalitsusele ülemineku hetke reguleerimist määruse tasandil ebakorrektseks pidada, oleks olukorras, kus maa kinnistamine ei ole kohaliku omavalitsuse jaoks kohustuslik, olnud keeruline maareformi seadusest või seonduvatest seadustest tuletada maa omandiõiguse ülemineku muud hetke. Seega aktsepteeriti ka õiguskäibes, et maa omandiõigus läheb kohalikule omavalitsusele üle maa katastris registreerimisest arvates, ning katastrikandel oli seega selles olukorras regulatiivne sisu.

---

[151] MaaRS § 25 lõige 6 sätestas sellel ajal, et maa munitsipaalomandisse andmise korra ja munitsipaalmaa võõrandamisest, kasutusvaldusesse andmisest või hoonestusõigusega koormamisest riigieelarvesse laekunud raha kasutamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. See viitab pigem menetluslike reeglite kehtestamise, mitte omandiõiguse tekkimise aluse reguleerimiseks volituste andmisele.

[152] Samas saab väita, et määruse § 9 lõike 3 näol on tegemist ainult seadust sisustava, mitte seadust täiendava sättega. See, milline maa täpselt munitsipaalomandisse antakse, on sätestatud seaduse tasandil. Määrus määratleb ainult menetluse korra ning omandiõiguse ülemineku hetke. *Intra-legem* määruste kohta on Riigikohtu põhiseaduslikku järelevalve kolleegium selgitanud, et *„Põhiseaduse § 87 p 6 sätestab, et Vabariigi Valitsus ,,annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi". Sama põhimõtet kordab ministrite määruste suhtes Põhiseaduse § 94 lg 2. ... Vabariigi Valitsusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehnilise detailiseerimise üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega"* (RKPJKo 3-4-1-3-96). Seega, kuigi omandiõiguse ülemineku hetke reguleerimine määruse tasandil ei ole ehk täiesti korrektne, on seda võimalik õigustada.

2.5.2 Katastrikande õigustlõpetav mõju

Kui eelnev näide katastrikande regulatiivsuse kohta käsitles omandiõiguse tekkimist katastrikande tulemusel, siis järgnevalt on toodud näide selle kohta, kuidas katastrisse kandmine võib isiku õigusi piirata või lõpetada. Selle puhul on samuti sisult tegemist ajutise üleminekuregulatsiooniga, mille praktiline tähtsus ajas väheneb.

Nimelt seab AÕSRS § 13 lõike 6 esimene lause ehitise vallasasjana võõrandamise võimalikkuse teatud juhtudel sõltuvusse sellest, kas maa, millel ehitis asub, on juba katastrisse kantud. Viidatud lausest tuleneb, et kuni ehitisealuse maa kinnistusraamatusse kandmiseni või riigi omandisse jäetud või munitsipaalomandisse antud maa riigi maakatastrisse kandmiseni võib ehitist, selle mõttelist osa, reaalosana erastatud eluruumi, elamus asuvat mitteeluruumi, elamuühistu liikme omandisse antud korterit, endise korteriühingu liikme omandisse antud korterit või kaasomandi lõppemisel tekkinud ehitise reaalosa võõrandada ja pärida kui vallasasja. Esitatule on möödaminnes viidanud ka Riigikohtu tsiviilkolleegium[153]. Teisisõnu, esitatud sättest tulenevalt kaotas riik ja kohalik omavalitsus katastrikande tegemise tulemusel õiguse ehitisi vallasasjana võõrandada.

Rõhutada tuleb, et AÕSRS § 13 lõike 6 kaheksas lause piirab oluliselt ehitise vallasasja käsutamist pärast 2006. aasta esimest märtsi, lubades ehitist käsutada vaid pankroti-, täite- ja sundvõõrandamismenetluse korras või kohtumenetluses tehtud lahendi vabatahtlikuks täitmiseks, samuti lubades ehitise või selle osa suhtes testamendi või sõlmida pärimislepingu. Seetõttu on AÕSRS § 13 lõike 6 esimese lause praktiline tähtsus oluliselt vähenenud. Sellegipoolest on tegemist juhtumiga, kus ehitise kui vallasasja omaniku õigust omandi käsutamisele mõjutab otseselt see, kas ehitise all olev (riigi omandisse jäetud või munitsipaalomandisse antud) maa oli katastrisse kantud või mitte, ning katastrikandel oli seega õigust piirav tähendus.

Nii riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluva maa katastrisse kandmisest tingitud ehitiste vallasasjana võõrandamise võimalikkuse lõppemine kui ka sellele eelnevalt käsitletud maa omandiõiguse kohaliku omavalitsusele üleminek maa katastrisse kandmisel on tingitud omandireformi läbiviimisest. Tegemist on pigem erandlike regulatsioonide, mitte omandiõigust reguleerivatele tavapärastele põhimõtetele vastavate sätetega. Katastrikande

[153] RKTKo 3-2-1-16-05, punkt 17.

tegemise regulatiivne mõju esitatud juhtumitel ei näita, et katastrikandel oleks regulatiivne sisu ka tavapärase katastripidamise korral. Sellegipoolest tähendavad esitatud erandid, et katastrist kui informatiivsest ja mitteregulatiivsest registrist rääkides tuleb möönda teatud erandite eksisteerimist.

3. VÕIMALUSED KATASTRIANDMEID PUUDUTAVA REGULATSIOONI PARANDAMISEKS

Töö eelnevad peatükid määratlesid katastri peamised ülesanded ning katastri õiguslikku tähendust sätestavad normid. Käesolevas peatükis on pakutud välja võimalused kehtiva seaduse edasiarendamiseks või täpsustamiseks. Käsitletud on esiteks katastriandmete õigusliku tähenduse ja andmete endi süsteemsemat reguleerimist ning teiseks andmete õigusliku tähendusega seonduvaid küsimusi katastrikannete tegemise menetlustes.

3.1. Katastriandmete õigusliku tähenduse defineerimisest ning andmete süsteemsemast reguleerimisest

Nagu käesoleva töö alapeatükis 2.1 märgitud, ei ole katastri ega selle andmete üldist õiguslikku tähendust seadustes sõnaselgelt sätestatud. Seetõttu on kohtud pidanud katastriandmete ja kannete õigusliku tähendusega seonduvat korduvalt selgitama[154]. Samuti on kohtud pidanud sisustama katastrisse andmete kandmisest keeldumist[155] ning ka mitmeid kandemenetlusega seonduvaid asjaolusid[156]. Lisaks on praktikas ette tulnud ka lahendeid, kus katastriandmete õigusliku tähenduse määratluse ebaselgus on põhjustanud õigusliku regulatsiooni ja üldise kohtupraktikaga selges vastuolus olevaid kohtulahendeid[157].

Ebaselguse peamiseks põhjuseks on asjaolu, et kõige olulisem katastrivaldkonda reguleeriv õigusakt – maakatastriseadus – pärineb aastast 1994. Seda on hiljem küll korduvalt muudetud, kuid andmete tähendust täpsustatud ei ole. Seega on mõistetav, et rohkem kui kahekümne aasta vanune regulatsioon ei vasta täielikult kaasaegse õigusloome kvaliteedikriteeriumitele.

---

[154] Näiteks RKTKo 3-2-1-67-12 punkt 19 jj, 3-2-1-143-12 punkt 15 jj, RKTKo 3-2-1-156-11, punkt 31.
[155] TrtHKo 3-07-2474, lk 3.
[156] TlnRnKo 3-06-1815, lk 6.
[157] TlnRnKo 3-09-1585, punkt 14.

Selle kõige ilmekamaks näiteks ongi asjaolu, et kuigi seadus nimetab katastri kui registri eesmärgi, ei sätesta seadus sõnaselgelt katastriandmete õiguslikku tähendust. Katastrile kui riiklikule andmekogule kehtib andmekogu põhiandmeid ja andmete tähendust reguleeriv AvTS § 43^6, mille lõike 4 kohaselt antakse õiguslik tähendus andmetele seadusega. Viidatud normist tulenevat nõuet saab selgelt ja üheselt mõistetavalt täita vaid andmete tähenduse otsese määratlemisega seaduses. Praegune olukord, kus andmete tähendus tuletatakse katastri kui riikliku registri pidamise üldisemat eesmärki sätestavast üldsättest, ei taga piisavat õigusselgust. See on arvukate vaidluste näol saanud selgelt kinnitust ka kohtupraktikas[158].

Märkimist väärib asjaolu, et seadusandja on analoogses situatsioonis pidanud vajalikuks andmekogu põhiandmete õigusliku tähendust määratleda. Seda on seadusandja teinud 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustikus ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduses. Nimetatud seadused reguleerivad muuhulgas ehitisregistrit kui riiklikku andmekogu. EhS § 58 lõige 1 sätestab sealhulgas ka ehitisregistri pidamise eesmärgi, milleks on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta. Kui võrrelda seda MaaKatS § 1^1 lõikes 1 sätestatud katastri pidamise eesmärgiga – registreerida kinnisasja piir ning maa- ja veeala ruumilise ulatuse, väärtuse, loodusliku seisundi ja kasutamist kajastava informatsioon katastris ning tagada selle kvaliteet, säilitamine ja avalikkusele kättesaadavus – on nimetatud registrite pidamise eesmärkide sarnasus silmatorkav. Seejuures on seadusandja lisaks ehitisregistri enda eesmärgi sõnastamisele pidanud vajalikuks ka ehitisregistri andmete tähenduse sõnaselgelt sätestamist seaduse tasandil. Seetõttu sätestab EhS § 61 lõige 1 registri andmetest enamiku informatiivse ja statistilise tähenduse, kuid EhS § 61 lõige 2 näeb samas ette, et taotlustel, projekteerimistingimustel, teatistel, ehitus- ja kasutusloal ning ettekirjutustel on õiguslik tähendus. EhSRS § 26 lõige 7 kitsendab seda küll, sätestades, et kuni 2016. aasta 31. märtsini ehitisregistrisse kantud andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus, kuid aja möödudes selle rakendussätte tähtsus paratamatult väheneb. Oluline on see, et seadusandja on katastrile väga sarnase registri puhul pidanud vajalikuks andmete tähenduse sõnaselget reguleerimist. Seega tuleks pidada põhjendatuks sarnase täienduse kehtestamist ka katastrit puudutavas õiguslikus regulatsioonis. Seadus peaks sätestama katastriandmete üldiselt informatiivse, st mitteregulatiivse tähenduse ning jätma võimalused teatud erandjuhtumiteks, mille puhul võiks katastriandmetel ning katastrikande tegemisel olla ka teistsugune õiguslik tähendus.

[158] See ilmneb selgelt eelnevalt viidatud lahenditest, näiteks RKTKo 3-2-1-67-12 punkt 19 jj, 3-2-1-143-12 punkt 15 jj, RKTKo 3-2-1-156-11, punkt 31.

Katastriandmete õigusliku tähenduse selgemal määratlemisel oleks mõju suurele osale katastriga seonduvatele menetlustele. Andmete tähenduse määratlemine tooks kaasa suurema õigusselguse ka andmete katastrisse kandmise ehk katastrikannete tegemise menetluse olemuse osas, täpsemalt katastripidaja otsustuste olemuse osas. Eelnevalt on välja toodud, et tavapäraselt ei ole katastriandmetel regulatiivset õiguslikku tähendust ning nende registrisse kandmise näol on seega tegemist toimingu, mitte haldusaktiga. Kandeotsuse olemusest sõltuvad paljuski ka kandemenetluse menetlusnõuded ja katastripidaja kohustused kande tegemisel. Õigusselgust toetav andmete tähenduse määratlemine aitaks seetõttu märgatavalt kaasa menetluse arusaadavamaks tegemisel ning võimalike vaidluste ennetamisel. Tuleb silmas pidada, et katastrikandeid tehakse MaaKatS § 16 lõikest 1 tulenevalt eelkõige katastriüksuse omaniku avalduse alusel ning omanikuks on tihti tavaline erialaste õigusteadmisteta isik. Seetõttu on oluline, et menetlus oleks lihtne ja arusaadav kõigile omanikele. Praktikas on ette tulnud juhtumeid, kus katastriüksuste omanikud hindavad katastrisse andmete kandmise menetluse olemust ebaõigesti, mistõttu tekib asjatuid ja täiesti välditavaid kohtuvaidlusi[159]. Muidugi on vaidlusi kaasa toonud ka vastuolulised või ebatäpsed katastriandmed[160] ja omanike ebapiisavad teadmised katastriüksuste tegelikest piiridest[161]. Õigusselgus katastriandmete ja sellest tulenevalt katastrikande tegemise õigusliku tähenduse osas aitaks selliseid asjatuid vaidlusi vältida.

Lisaks katastri andmete õigusliku tähenduse selgesõnalisele reguleerimisele oleks põhjendatud senisest süsteemsemalt reguleerida ka katastris sisalduvate andmete koosseisu. Kehtiva seaduse kohaselt koosneb kataster maaregistrist koos katastrikaartidega ja katastriarhiivist (MaaKatS § 2 punkt 1), ning maaregister on katastriüksuste kohta registreeritavate ja peetavate andmete kogu (MaaKatS § 2 punkt 2). Seadus sätestab maaregistri andmekoosseisu MaaKatS § 9 lõikes 2 esmapilgul näiliselt suletud loeteluna. Samas näeb seadus ette ka tehingute andmebaasi moodustamise, kuid ei nimeta seda sõnaselgelt maaregistri osana (MaaKatS § 9 lõige 2^1). MaaKatS § 9 lõige 2^2 sätestab ka tehingute andmebaasi andmekoosseisu. Vabariigi Valitsuse 04.08.2018 määruse nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“ § 38 lõige 1 seevastu täpsustab, et maaregister koosneb katastriüksuste, kõlvikute, piiriandmete, kitsendust põhjustavate objektide, maa väärtuse, riigi kinnisvara ruumiandmete ja tehingute andmebaasist. Maaregistri osaks olevate kaartide puhul on seaduse regulatsioon nendele kantavate andmete osas samuti

[159] Selle heaks näiteks on RKHKo 3-3-1-82-07, punkt 4.
[160] Vt näiteks RKKKo 3-2-1-57-14, punktid 8 ja 9.
[161] TlnRnKo 2-14-7256, punkt 31.

ebaühtlane. Katastrikaardi puhul sätestab seadus selgelt, et katastrikaardile kantakse ruumiandmetena riigipiir, maakonna, valla ja linna halduspiirid, alevi, aleviku, küla, linna kui asustusüksuse ja katastriüksuse piirid (MaaKatS § 11 lõike 3 teine lause) ning täpsustab ka, et katastriüksuse piiri alusandmed on katastrimõõdistamise ja Eesti topograafia andmekogu andmed ning muud käesolevas seaduses sätestatud andmed (MaaKatS § 11 lg 4^1). Maa väärtuse kaardi puhul seadus andmekoosseisu ei täpsusta, aga sätestab sõnaselge volitusnormi andmekoosseisu määrusega kehtestamiseks (MaaKatS § 13^2 lõige 3). Samuti sätestab seadus kõlvikute kaardi täpse andmekoosseisu (MaakatS § 13^1 lõige 2). Samas sätestab kitsenduste kaardi puhul MaaKatS § 12 lõige 1 lakooniliselt, et sellele kantakse kitsenduse ruumiandmed. Kitsenduste andmebaasi – mitte kaardi – andmekoosseis on sätestatud määruses nr 30, kuigi erinevalt näiteks maa väärtuse kaardist seaduse kitsenduste kaardi reguleeriv paragrahv selleks volitusnormi ei sisalda. Maa kvaliteedi ja hindamise kaardi andmekoosseisu ei ole seaduses sätestatud, kuid MaaKatS § 14 lõikes 3 on kehtestatud üldise sõnastusega volitusnorm, mille kohaselt koostatakse maa kvaliteedi ja hindamise kaart Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras. Nimetatud volitusnormi alusel on antud – eraldiseisvalt kõiki teisi katastriandmeid reguleerivast määruses nr 30 – Vabariigi Valitsuse 09.10.2003 määrus nr 256 „Maa kvaliteedi ja hindamise kaardi koostamise kord“[162].

Ehk kokkuvõtteks, kuigi maaregistri juurde kuuluvad ka kaardid ning katastripidaja võib MaaKatS § 9 lõike 3 kohaselt andmebaase moodustada, kahjustab õigusselguse põhimõtet katastri andmekoosseisu üheaegselt, osaliselt kattuvalt ning ebajärjepidevalt reguleerimine nii seaduses kui määruses nr 30 eristamatult maaregistri, katastrikaartide ja andmebaaside põhiselt.

Järgmisena tuleks käsitleda ka määruse nr 30 volitusnormide sobilikkust ja piisavust. Kuigi määrus sätestab või täpsustab olulises ulatuses katastri andmekoosseisu, võib määruse andmise aluseks olevaid volitusnorme hinnates pidada küsitavaks seda, kas seadus annab piisava õigusliku aluse andmekoosseisu määruses reguleerimiseks. Määrusel nr 30 on kokku 9 volitusnormi[163]. Neist viis võiksid tulla maaregistri ülesehituse ja andmekoosseisu kontekstis kõne alla. Eelnevalt viidatud MaaKatS § 13^2 lõige 3 sätestab sõnaselge volituse reguleerida määruses maa väärtuse kaardile kogutavate andmete koosseisu. MaaKatS § 20 lõige 5^5 annab volituse määruses reguleerida muuhulgas andmete esitamist katastrisse, kuid

[162] Vabariigi Valitsuse 09.10.2003 määrus nr 256 „Maa kvaliteedi ja hindamise kaardi koostamise kord - RT I 2003, 65, 436.

[163] Määrus on kehtestatud MaaKatS § 3 lõike 5, § 13^1 lõike 3, § 13^2 lõike 3, § 15^1 lõike 3, § 16 lõike 9, § 16^1 lõike 5, § 17 lõike 11, § 19^4 lõike 2 ja § 20 lõike 5^5 alusel.

vaid maareformi ajal. Kumbki nimetatud sätetest ei anna alust katastri andmekoosseisu üldiseks reguleerimiseks. Teistest volitusnormidest viitab katastripidaja ülesandeid reguleeriv MaaKatS § 3 lõige 5 katastripidamisele, katastriüksuse moodustamisele ja kannete tegemisele, elektroonilist katastrit reguleeriv MaaKatS § 15^1 lõige 3 katastrisse andmete esitamise mahule ja vormingule, ning katastriüksuse moodustamist reguleeriv MaaKatS § 16 lõige 9 katastriüksuse moodustamise taotlusega seotud andmete esitamisele. Kuigi määruse nr 30 aluseks on seega mitu volitusnormi, mis katastriga andmekoosseisuga kokkupuudet omavad, ei tulene ühestki neist piisavalt selgesõnalist andmekoosseisu kehtestamise ega täpsustamise volitust. On küll argumenteeritav, et näiteks katastripidamise või katastrisse kannete tegemise reguleerimise volitamisel on seadusandja soovinud anda ka volituse andmekoosseisu täpsustamiseks või täiendamiseks määruses. Viidatud volitusnormide seletuskirjas on muuhulgas selgitatud, et „*otstarbekas on kogu katastrit ja katastrimõõdistamist puudutav regulatsioon tuua ühte määrusesse*“[164]. Siiski tuleks (muuhulgas Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“[165] § 11 lõikest 3 tulenevalt) volitusnormis esitada määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada, ning see nõue eelnevalt esitatud volitusnormide puhul – vähemalt õigusselgust tagaval määral – täidetud ei ole.

Samuti tekitab ebaselgust see, et kuigi MaaKatS § 9 lõige 3 võimaldab katastripidajal andmebaase moodustada, ei ole katastripidaja vastavat õigust sätestava normi näol tegemist keskkonnaministrile suunatud volitusnormiga, kuid määruse nr 30 § 38 sätestab siiski maaregistri osana ette mitmeid andmebaase, mida seadus ei nimeta. Lisaks ei ole MaaKatS § 9 lõikes 3 mingite kriteeriumitega piiritletud see, milliseid andmeid katastrisse kanda võib.

Erinevate katastriandmete rohkust, mõnede andmete tehnilist olemust ning andmekoosseisu järjepideva ajakohastamise vajadust arvestades on küll siiski selge, et katastri andmekoosseisu reguleerimine vaid seadusega ei vasta katastri toimimise sisulistele nõuetele. Seega on andmete täpsustamine määruses (nr 30) mõistlik ja põhjendatud. Sellegipoolest tasuks seadusandjal kaaluda määruse aluseks olevate volitusnormide täpsustamist, et neist nähtuks selgelt andmete määruses reguleerimise pädevus.

---

[164] Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse 598 SE seletuskiri, lk 48.
[165] Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ - RT I, 29.12.2011, 228.

Käesolevas alapeatükis esitatud ettepanekud on kokkuvõtlikult seega järgnevad:

1. kaaluda katastriandmete üldise õigusliku tähenduse määratlemist maakatastriseaduses;
2. süstematiseerida katastri andmekoosseisu reguleerivad sätted, sh reguleerida andmekoosseisu erinevaid osi ühetaoliste põhimõtete alusel ning ühtlustada ka mõistete kasutamist vastavates normides;
3. täpsustada seaduses sätestatud volitusnorme, et nähtuks selgelt ja läbipaistvalt andmete määruses reguleerimise pädevus.

3.2. Katastri menetlusnormide vastavusest katastri eesmärgile

Käesoleva alapeatüki eesmärgiks on näitlikustada seda, kuidas katastripidajale katastriandmete uuendamisel aktiivsemat rolli andvate sätete kehtestamine võib – katastriandmete üldise kvaliteedi tõstmise kõrval – kaasa tuua ka ebasoovitavaid olukordi, kus andmete uuendamise praktiliseks tagajärjeks on maaomanike omandipõhiõiguse riive.

Nagu eelnevalt mainitud, on viimastel aastatel mitmel korral maakatastriseadust muudetud viisil, mis mõjutab mainimisväärselt katastriandmete ja katastrikannete õiguslikku tähendust. 2018. aastal vastu võetud kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusega liikus seaduse raskuspunkt alusdokumentidelt katastriandmetele ning seega ka maamõõtja poolt esitatud andmetelt erinevate andmekogude andmete kasutamisele (näiteks sätestati katastriüksuse kõlvikute määramisel lähtumine Eesti topograafia andmekogu andmetest). Muu hulgas loodi õiguslik alus üksikute piiripunktide mõõdistamiseks katastriüksuse kui terviku asemel (MaaKatS § 16 lõige 5), katastriandmete parandamiseks nii mõõdistamise tulemusel kui teatud juhtudel ka ilma mõõdistamiseta (MaaKatS § 16 lõige 6), katastriüksuse pindala arvutamist saadud andmete alusel (MaaKatS § 16 lõige 7) ning ametliku väljavõtte koostamist registriandmete, mitte katastriüksuse algsete moodustamise dokumentide alusel (MaaKatS § 10 lõige 1). 2022. aastal vastu võetud maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega lisati katastrisse maa väärtuse kaart, mis võeti ka juba aluseks 2022. aastal toimunud maa korralisel hindamisel. 2023. aastal vastu võetud maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega lisati seadusesse senisest täpsem regulatsioon avaliku veekoguga piirnevate katastriüksuste piiriandmete muutmiseks ning laiendati katastripidaja õigusi omaalgatuslikult katastriüksuse andmeid muuta. Kõik nimetatud muudatused tähendavad sisuliselt, et katastris kui süsteemis vähenes katastriüksuse moodustamise algdokumentide

tähtsus ning suurenes registrisse kantud andmete õiguslik tähendus. Nimetatud tähendus mängib rolli näiteks maakorraldustoimingute läbiviimisel kui ka muude katastriandmetest sõltuvate kohustuste puhul. Muuhulgas aitab näiteks täpsustatud andmete alusel arvutatud katastriüksuse pindalast lähtumine kaasa omandi õiglasemale maksustamisele ning ennekõike tagab parema teadmise maaomandi ulatusest ja piiridest.

Kuigi piiriandmete tegelikkusele vastavuse tagamine ning sellel eesmärgil andmete parandamine on kindlasti positiivne, võib teatud juhtudel siiski tekkida olukord, kus maaomandit vaid kirjeldatavate andmete täpsustamisel või muutmisel on faktiline mõju maaomandi tegelikule ulatusele. Näiteks võib tekkida vastuolu kinnisomandi ulatust määratleva asjaõigusseaduse ning kinnisomandi ulatust kirjeldava maakatastriseaduse vahel. Ootuspärane oleks, et omandi ulatust kirjeldavad reeglid peaksid aluseks võtma omandi ulatust sätestavad normid.

Kinnisomandi ulatust reguleerib AÕS-i 3. peatüki 2. jagu. Muuhulgas sätestab seadus, et piir külgnevate maatükkide vahel määratakse maakatastri andmete ja piirimärkidega seaduses sätestatud korras (AÕS § 128 lõige 1) ning kinnisomand ulatub avaliku veekogu kaldajooneni (AÕS § 133 lõige 1). Seadus reguleerib põhjalikult ka veekogust tekkinud maa omandiõiguse tekkimist. AÕS § 132 kohaselt on kuivanud jõesäng või jões tekkinud saar lähemate kallaste omanike omandis. Iga kaldaomaniku omandis on see osa jõesängist või saarest, mis on keset jõge tõmmatava mõttelise joone ning sellelt joonelt vastava omaniku kaldapiiripunktidele risti tõmmatavate mõtteliste joonte vahel. Maatükk, mis veevoolu või muu loodusjõuga on kistud ühelt kinnisasjalt ja viidud teisele, muutub teise kinnisasja osaks, kui ta sellega kindlalt liitub. Ärakistud maatüki eest võib endine omanik nõuda hüvitist vastavalt uue omaniku kasule. Pinnas, mis kaldale uhutakse või millega kallast täidetakse, jääb kalda osaks.

Esitatud regulatsiooniga seondub otseselt avaliku veekoguga seotud piiriandmete parandamise regulatsioon MaaKatS §-s 19^3. Sealhulgas sätestavad viidatud paragrahvi lõiked 5 ja 6, et avaliku veekogu taandumise korral pikendatakse katastriüksuse avaliku veekogu kaldajoone suunal kulgevaid viimaseid ühiseid piirilõike sirgjooneliselt avaliku veekogu kaldajooneni või kuni pikendatavate piirilõikude lõikumiseni ning kui selle tulemusel jääb üle jaotamata maad või maa tuleb jaotada mitme puudutatud katastriüksuse vahel, jaotatakse maa puudutatud katastriüksuste vahel proportsionaalselt, arvestades olemasolevate piiride kirjeldust geograafilises ruumis.

Kokkuvõtlikult tuleneb asjaõigusseadusest, et veekogust tekkinud maa omandiõigus tekib automaatselt seaduse alusel ning maa on selle isiku omandis, kellele kuuluva kinnisasja külge maad on juurde tekkinud. See on kinnitust leidnud ka kohtupraktikas[166]. Piiriandmete pikendamise reeglid seevastu lähtuvad maa proportsionaalsest jagunemisest puudutatud kinnisasjade omanike vahel. Eelnevast võib tuleneda sisuline vastuolu omandi tekkimist reguleerivate sätete ja omandi ulatuse andmete registreerimist reguleerivate sätete vahel.

Nimelt ei pruugi looduses avaliku veekogu kaldajoone taandumisel maad juurde tekkida – näiteks merelaht pinnasega täituda – ühtlaselt. Viidatud näites võib seda, millise katastriüksuse külge maad juurde tekib, sõltuda näiteks kaldajoone liigendusest, tuulte ja lainete tavalisest suunast, kallaste kõrgustest, merepinna koostisest, taimestikust, veekogusse rajatud ehitistest ja paljudest muudest asjaoludest. Seega võib merelahega piirnevate katastriüksuste külge maad tekkida – ja tihti tekibki – ebavõrdselt. Kuna asjaõigusseaduse kohaselt tekib omandiõigus avalikust veekogust tekkivale maale automaatselt seaduse alusel, on juurde tekkinud maa automaatselt nende katastriüksuste omanike omandis. Seega võib piiriandmete parandamine piiride pikendamise ja maa proportsionaalse jagamise põhimõtetest lähtudes viia selleni, et katastris katastriüksuste kohta registreeritavad andmed – mis on aluseks erinevate õiguste ja kohustuste tekkimisele – ei vasta tegelikult tekkinud omandiõiguse ruumilisele ulatusele.

Kuna avaliku veekogu arvelt juurde tekkinud maa omandiõigust – sisuliselt selle ruumilist ulatust – on praktikas keeruline tõendada muul viisil kui katastriandmete kaudu, tähendab eelnev, et katastris maa-ala ruumilise ulatuse andmete registreerimine muudab faktiliselt juba tekkinud omandiõiguse ruumilist ulatust. Esile toodud vastuolu ei saa ka pidada marginaalseks, sest see puudutab suurt arvu kinnisasju ning mõjutab seega suure hulga isiku põhiõigusi. Avaliku veekoguga on seotud hinnanguliselt 14 000 katastriüksust[167]. Samuti ei ole tegemist andmete ühekordse täpsustamise, vaid pideva protsessiga, kuna avalike veekogude kaldajooned muutuvad looduslike protsesside tulemusel kogu aeg.

Omandi tekkimist ja selle kohta andmete katastrisse kandmist reguleerivate sätete vastuolu leevendab teatud määral asjaolu, et kui piirilõike pikendades jääb üle jaotamata maad või maa tuleb jaotada mitme puudutatud katastriüksuse vahel, teeb katastripidaja puudutatud kinnisasja omanikele piiri kulgemise ettepaneku ning kui kinnisasjade omanikud ei saavuta

[166] TlnHK 3-22-1446, punkt 16.
[167] Maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE seletuskiri, lk 18.

kokkulepet piiri asukoha kohta, otsustab piiri asukoha (MaaKatS § 19^3 lõiked 5, 6, 10 ja 11). Siiski on nii maaomanikud kui katastripidaja ka sellisel juhul seotud piirilõikude pikendamise ja maa proportsionaalse jaotamise reegleid sätestavate normidega, mistõttu ei saa puudutatud maaomanike kokkulepe ega katastripidaja otsus kõrvaldada võimalikku vastuolu katastrisse kantavate andmete ja tegelikult juba tekkinud omandiõiguse ruumilise ulatuse vahel. Eelneva alusel on võimalik ka väita, et maakatastriseaduses kehtestatud tekkinud maa omandiõigust puudutavad reeglid peaksid vähemalt osaliselt paiknema hoopis asjaõigusseaduses sarnaselt teiste kinnisomandi ruumilist ulatust reguleerivate sätetega ning maakatastriseadusesse peaks jääma vaid piiriandmete täpsustamise menetlusreegleid sätestav osa regulatsioonist.

Tuleb siiski nentida, et maa proportsionaalse jaotamisega sarnaseid reegleid leidub nii Eesti kui välisriikide õigusest. Nii on reguleeritud kinnisomandi ulatus veekogudele nii Eestis (AÕS § 131 lõige 2) kui Saksamaal, näiteks Nordrhein-Westfalen liidumaal[168] ja Brandenburgi liidumaal[169]. Samuti on Saksa õiguses kasutatud maa juurde tekkimisel olemasolevate piiride pikendamise põhimõtet, näiteks Reihnland-Pfalz'i liidumaal[170]. Seega ei ole Eestis kehtestatud reeglid tekkinud maa jaotamiseks sisult ebatavalised.

Kirjeldatud vastuolu võimaldaks kõrvaldada regulatsioon, mis arvestab enam ka erinevaid tõendeid omandi tekkimise ulatuse kohta, näiteks maa- ja merepinna kõrgusandmeid ning erinevatel ajahetkedel tehtud aerofotosid. Sellisel juhul nõuaks katastriüksuste piiriandmete määramine keerulisemat ja aeganõudvamat menetlust ning võiks potentsiaalselt põhjustada enam vaidlusi. Just seetõttu oleks ilmselt otstarbekas jätta seadusesse alles universaalsed põhimõtted piiride pikendamise ning avalikust veekogust tekkinud maa jaotamise kohta, kuid samaaegselt tuleks siiski MaaKatS § 19^3 täpsustada viisil, mis võimaldaks selles reguleeritud juhul arvesse võtta ka omandi automaatse tekkimise aluseks oleva asjaõigusseaduse sätteid. Alternatiivse lahendusena võib kaaluda asjaõigusseaduses reguleeritud omandiõiguse tekkimise aluste täpsustamist.

Kokkuvõtlikult ilmestab esitatu seda, kuidas katastripidajale katastriandmete uuendamisel aktiivsemat rolli andvate sätete kehtestamine võib – katastriandmete üldise kvaliteedi

---

[168] Landeswassergesetz (Nordrhein-Westfalen), § 5. Kättesaadav https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-WasGRP2015pP5 (16.04.2025).

[169] Verfahrensvorschriften zur Behandlung von Gewässern im Liegenschaftskataster (Gewässererlaß), p 5.2.1. Kättesaadav https://bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-216346 (16.04.2025).

[170] Landeswassergesetz (Reihnland-Pfalz), § 7. Kättesaadav https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-WasGRP2015pP7 (16.04.2025).

tõstmise kõrval – kaasa tuua ka ebasoovitavaid olukordi, kus andmete uuendamise praktiliseks tagajärjeks on maaomanike omandipõhiõiguse riive ning menetlusreeglite hulgas reguleeritakse ka omandiõiguse sisulist ruumilist ulatust. Ehk teisisõnu, andmete katastrisse kandmise menetluse ja andmete parandamise menetlusreeglite kehtestamisel on oluline arvestada katastri funktsiooni ja katastri seadusest tulenevat eesmärki.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millisena määratleb Eesti kehtiv õigus katastriandmete õigusliku tähenduse ning kas see regulatsioon vastab katastri põhiseadusest tulenevatele funktsioonidele. Samuti oli eesmärgiks tuua välja kehtiva õigusliku regulatsiooni olulisemad puudused ning näidata ära puuduste kõrvaldamiseks vajalikud seadusemuudatused.

Käesolevas töös kasutati mõistet „õiguslik tähendus“ nii otsese regulatiivsuse, mitteregulatiivse õigusliku tähenduse kui ka õiguste faktilise mõjutamise tähenduses. Andmete registrisse kandmise regulatiivse ehk õigustloova toime korral on arvestatava õigusliku tähenduse olemasolu ilmne. Regulatiivsusele suunatuse puudumine ei tähenda aga, et registrikandel ei võiks olla üleüldse mingit õiguslikku tähendust. Toiming – sealhulgas katastrikande tegemine – võib mõjutada isiku õigusi ka juhul, kui regulatiivsus ei ole toimingu eesmärgiks. Samuti võib õiguslik tähendus seisneda selles, et katastriandmetest sõltub normide kohaldamine, näiteks õiguste tekkimine või piiramine. Sellisel juhul ei pruugi andmete registrisse kandmisel olla otsest regulatiivset eesmärki, kuid õiguslik tähendus seaduses sätestatud tagajärje saabumise näol on sellegipoolest olemas. Andmete katastrisse kandmine võib tihti olla maaomandiga seotud õiguste praktilise teostamise eelduseks. Sellisel juhul saab andmete õiguslikust tähendusest rääkida ainult laiemas tähenduses.

Katastril on roll mitme põhiõiguse tagamisel. Olulisimaks neist on PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse tagamine. Õiguste teostamise seisukohast on äärmiselt oluline PS §-st 14 tulenev riigi kohustus tagada isiku õigused ja kohustused. Kinnisasjade määratlemiseta ei ole võimalik vähemalt maaomandi osas teostada PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ega PS §-st 19 tulenevat õigust vabale eneseteostusele. Tegelikkuses ongi võimalik piiri määrata katastris peetavate andmete alusel. Ainult katastrist leiab asjakohaseid andmeid selle kohta, millised on kinnisomandi tegelik faktiline ulatus ja asukoht, mis tähendab, et praktikas täidab kataster olulist funktsiooni omandi määratlemisel ehk omandipõhiõiguse tagamisel.

Katastri ja selles sisalduvate andmete õiguslik tähendus peaks vastama funktsioonidele, mida kataster täidab. Vastavalt MaaKatS § 1^1 lõikele 1 on katastri pidamise eesmärk maa väärtust, maa looduslikku seisundit ja maa kasutamist kajastava informatsiooni registreerimine katastris ning informatsiooni kvaliteedi, säilimise ja avalikkusele

kättesaadavuse tagamine. Eelkõige on katastri peamiseks funktsiooniks seose loomine õigusliku olukorra ja tegeliku olukorra vahel. Kui seadusandja tahab mingi õigusnormi rakendamise panna sõltuma looduslikust olukorrast, peab looduslikku olukorda olema võimalik hinnata ja määratleda. Kuna maa on õiguse või toimingute objektiks, peab maad olema võimalik looduses piiritleda. Seda võimaldabki teha kataster ning sellel põhjusel on katastriandmetega seadustes seotud erinevad õiguslikud tagajärjed. Sel viisil aitab kataster kui riiklik register tagada isikute põhiõigusi ning rakendada erinevaid õigusnorme. Seadusi, mis seovad katastriandmetega tagajärje, on mitmeid. Olulisemate näidetena võiks nimetada kinnisasja omandamise kitsendamise seadust, riigivaraseadust, looduskaitseseadust, metsaseadust ja maa maksustamist reguleerivaid õigusakte.

Katastriandmete õiguslikku tähendust ei ole Eesti õiguses otseselt ja selgelt määratletud. Seadus ei sätesta üldnormina katastriandmete regulatiivsust. Katastril ning katastris sisalduvatel andmetel on reeglina eelduslikult vaid mitteregulatiivne tähendus. See ei välista regulatiivsete või mitteregulatiivsete õiguslike tagajärgede seostamist katastriandmetega muudes seadustes teatud kitsamate õiguslike küsimuste lahendamiseks.

Kinnisasja omandamise kitsendamise seadusega on kehtestatud mitmed katastriandmetest – täpsemalt katastris registreeritud üksuse pindalast ning kõlvikulisest koosseisust – sõltuvad omandamispiirangud metsamaa ja põllumajandusliku maa omandamisel. Seejuures näeb seadus kitsenduste hindamisel ette lähtumise katastrisse kantud andmetest, mitte alusdokumentidest ega faktilisest olukorrast. Seega on omandamispiirangute puhul katastriandmetele seadusega ilmselgelt antud õiguslik tähendus omandiga seotud põhiõiguste piiramise kontekstis. Metsaseadus seab selle sätete kohaldamise sõltuvusse muuhulgas sellest, kas maaüksus on metsamaa kõlvikuna kantud maakatastrisse. Seega sõltub katastriandmetest sellisel juhul metsaseadusest tulenevate õiguste ja kohustuste tekkimine. Looduskaitseseaduse kohaselt sõltub katastriandmetest näiteks ehituskeeluvööndi laius. Riigivaraseaduses sõltub katastriandmetest naaberkinnisasja omaniku eelisõiguse tekkimine riigile kuuluva kinnisasja enampakkumisel. Ühtlasi mõjutab see ka teiste enampakkumisel osalejate õigusi. Maamaksu arvutamise alustest tulenevalt on katastriandmetel oluline tähendus maamaksu kui riigi, kohaliku omavalitsuse ja maaomaniku jaoks olulise õiguse ja kohustuse kujunemisel, sest katastriandmed määravad suures osas kindlaks kinnisasja omaniku maksukohustuse ulatuse.

Eelneva kõrval tuleneb Eesti varasemast õigusest ka paar erandit, millal katastrisse andmete kandmisel on otsene õigustloov või õigustlõpetav mõju. Regulatsiooni kohaselt läheb maa omandiõigus maareformi käigus kohalikule omavalitsusele üle maa katastrisse kandmisel ehk katastrisse kandmisel on nimetatud juhul sarnane mõju, mis tavapäraselt kinnistusraamatu kande tegemisel. Samuti tuleb mainida, et riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluva ehitise vallasasjana võõrandamise võimalikkuse lõpetab katastriüksuse registreerimine. Tegemist on pigem erandlike regulatsioonide, mitte omandiõigust reguleerivatele tavapärastele põhimõtetele vastavate sätetega.

Lisaks saab katastrikande olemasolu pidada kinnisomandi suhtes omandiõiguse teostamise praktiliseks eelduseks. Sellisel juhul on andmete õiguslikust tähendusest keeruline rääkida, aga faktiline mõju omandiõiguse teostamisele andmete katastrisse kandmisel on.

Töö käigus leidis kinnitust, et katastriandmete õiguslikku tähendust ei ole seaduses piisavalt määratletud. Praktikas on see väljendunud mitmete kohtuvaidluste ning kehtiva õiguse ebajärjepideva kohaldamise näol. Seetõttu on vajalik määratleda katastriandmete õiguslik tähendus seaduse tasandil sõnaselgelt. Õigusraamistikus peaks sätestama katastriandmete üldiselt mitteregulatiivse tähenduse ning jätma võimalused teatud erandjuhtumiteks, mille puhul võiks katastrikande tegemisel olla ka regulatiivne tähendus. Samuti oleks vajalik katastri andmekoosseisu reguleerivad sätted süstematiseerida, sh reguleerida andmekoosseisu erinevaid osi ühetaoliste põhimõtete alusel ning ühtlustada ka mõistete kasutamist vastavates normides. Seejuures tuleks kaaluda seaduses sätestatud volitusnormide täpsustamist, et nähtuks selgelt ja läbipaistvalt andmete määruses reguleerimise pädevus. Lisaks tasub ka katastri menetlusnormid katastri õiguslikku tähendust arvestades üle vaadata.

Käesolev töö võikski olla lähtepunktiks eelnevalt välja toodud seadusemuudatuste kaalumisel, ettevalmistamisel ja sõnastamisel.

LEGAL SIGNIFICANCE OF DATA OF THE LAND CADASTRE

SUMMARY

The most general function of the land cadastre is to establish a connection between the actual situation – the factual location, condition, and characteristics of the land – and the legal situation and regulation, including the obligations and rights arising from the regulation. Therefore, in numerous laws where certain legal consequences are intended to depend on specific conditions or characteristics, cadastral data is used to establish such a connection and to assess whether the conditions for the application of specific rules are met. In this context, cadastral data has a quite varied legal role in different laws. This thesis analyses the significance of cadastral data in the context of different legal provisions. The legal significance of data determines the principles and regulation applicable to its registration procedure, the form of administrative action in registering the data, and the rights of persons affected by the procedure.

The research problem of this thesis lies in the fact that despite the expanding use of cadastral data, the legal definition of the data, including its legal significance, has remained unclear both in recently amended legislation and in administrative and judicial practice. This thesis aims to eliminate this legal ambiguity by giving a comprehensive overview of the legal significance of cadastral data.

The author considers this topic important for several reasons. First, the legal significance of the data determines the norms applicable to their registration procedure and the rights of persons involved in that procedure, which ultimately affects several fundamentals rights established in the Constitution of the Republic of Estonia (for example, the right to property and the right to efficient proceedings). Secondly, defining the legal significance of cadastral data is a prerequisite for the correct and systematic application of various legal norms in administrative and judicial proceedings. Thirdly, analysing the legal significance and functions of cadastre data allows for the identification of the most significant shortcomings of the current regulation, thus representing an essential step towards improving it. Furthermore, it seems quite likely that questions regarding the use of artificial intelligence in refining cadastral data or the use of automatic administrative acts in cadastre management will arise in the near future.

The thesis seeks to answer the following questions:

1. What are the main rights and obligations derived from the Constitution that the cadastre has been established to define?
2. Does the current Estonian law define the legal significance of cadastral data?
3. What are the key shortcomings of the current legislation, and what are the possibilities for further improvement?

In writing this thesis, the author used a dogmatic method, which is based on the analysis of the current legislation, especially the Land Cadastre Act and other laws that are significant for cadastral data, considering the legal purpose of the data addressed in the thesis. Additionally, an analytical method was used, as the thesis is also based on an analysis of case law. A comparative method has also been used to compare the key aspects of Estonian laws on cadastre with relevant regulations from Germany's federal states, Austria, and the Netherlands. These countries' regulations have been chosen for comparison because their legal systems are similar to Estonia's, and their cadastre regulations are thus more comparable to Estonia's. In preparing to write the thesis, the author also researched the relevant regulations of several other countries, but it would have been impractical to discuss them in detail in this thesis due to their significant differences (and thus incomparability) from Estonian legislation.

In this thesis, the term "legal significance" is used in the sense of both direct regulatory effect, non-regulatory legal significance, and also in case of factual influencing of rights, obligations or other legal consequences. In the case of clear regulatory objective, the presence of legal meaning is clear. However, the lack of regulatory intention does not mean that a cadastral data does not have any legal significance. An action, including the registration of cadastre data, can affect an individual's rights even if the action does not aim for a regulatory outcome. The legal significance may also manifest in the fact that the applicability of certain legislation depends on cadastral data, such as the obtaining or restriction of rights. In this case, the registration of data may not have direct regulatory intent, but legal significance still exists in the form of the consequences specified by law. The registration of a cadastral unit in the cadastre often serves as a precondition for the practical realization of rights associated with land ownership. In this case, the "legal significance" of the data can be understood in its broadest sense.

The thesis consists of three chapters. The first chapter defines what is meant by the term "legal significance" of cadastre data in this thesis. It also gives an overview of the object and composition of cadastral data and introduces constitutional principles, fundamental rights and obligations that cadastre is established to ensure. The topics addressed in this chapter are crucial for defining the goals, tasks, and fundamental principles of the cadastre as a national register, based on which the legal significance of cadastre data should be regulated.

The second chapter analyses the legal significance attributed to cadastral data by the law currently in force. It distinguishes between the regulatory legal significance and non-regulatory legal significance, i.e., cases where data has no direct regulatory purpose, but its legal significance manifests in the fact that its use affects the application of certain norms or the obtaining or extent of rights and obligations. The main laws discussed in this chapter include the Land Cadastre Act, the Restrictions on Acquisition of Immovables Act, the Forest Act, the Nature Conservation Act, the State Assets Act, the Land Consolidation Act and laws related to taxation of land.

The third chapter analyses the key shortcomings in the legal regulation of cadastral data that somewhat hinder the register from fulfilling its intended purposes. It shows the negative consequences arising from the legal ambiguity and lack of systematization in defining the data. Additionally, the chapter discusses possibilities and makes proposals for improving the relevant regulation.

As a conclusion of the thesis, it was confirmed that the legal significance of cadastral data is not clearly defined by the law. This has manifested in various court disputes and inconsistent application of the law.

In order to improve the current regulation, the following is proposed in the thesis:

1. Defining the legal significance of cadastral data in the Land Cadastre Act should be considered.
2. The provisions regulating the data composition of the cadastre must be systematized. The composition of all the cadastral data should be regulated based on uniform principles and standardized use of terminology in relevant legislation.

3. The authorizing provisions in the law should be revised and improved to ensure the clear and transparent competence for regulating the data by the executive branch of the government.
4. The procedural norms of the cadastre should be reviewed with the perspective of legal significance of cadastral data.

In conclusion, this thesis could serve as a trigger for considering, preparing, and drafting the proposed legislative amendments.

LÜHENDITE LOETELU

AvTS – avaliku teabe seadus

AÕS – asjaõigusseadus

AÕSRS – asjaõigusseaduse rakendamise seadus

BbgVermG - Gesetz über das amtliche Vermessungswesen im Land Brandenburg

EhS – ehitusseadustik

EhSRS - ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus

HMS – haldusmenetluse seadus

KAOKS - kinnisasja omandamise kitsendamise seadus

KRS – kinnistusraamatuseadus

KrtS – korteriomandi- ja korteriühistuseadus

LKS - looduskaitseseadus

MaaKatS – maakatastriseadus

MaaKS - maakorraldusseadus

MaaMS – maamaksuseadus

MaaRS – maareformi seadus

MHS – maa hindamise seadus

MS - metsaseadus

PS - Eesti Vabariigi põhiseadus

RKHKo - Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKPJKo - Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKTKm - Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus

RKTKo - Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

RVS – riigivaraseadus

TlnHKo – Tallinna Halduskohtu otsus

TlnRnKo - Tallinna Ringkonnakohtu otsus

TrtHKo – Tartu Halduskohtu otsus

TsÜS - tsiviilseadustiku üldosa seadus

VeeS – veeseadus

VermG – Bundesgesetz vom 3. Juli 1968 über die Landesvermessung und den Grenzkataster.

VermKatG – (Bayerische) Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster

VermKatG NRW – Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster, Nordhein-Westfalen

KASUTATUD MATERJALID

Kirjanduse loetelu

1. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Kaardirakendused Maa- ja Ruumiameti veebilehel https://geoportaal.maaamet.ee/est/kaardirakendused-p2.html
3. Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse 108 SE seletuskiri
4. Kitsenduste infosüsteemi kirjeldus riigi infosüsteemi haldussüsteemis, kättesaadav veebist https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/kpois
5. Maakatastriseaduse seletuskiri
6. Maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 761 SE seletuskiri
7. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
8. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 5. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020.
9. Merusk, K. Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses – Juridica 2001/VIII
10. Tupay, P.K, Mikiver, M. E-riik ja põhiõigused – Juridica 2015/III
11. Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. I) . Overview on the Cadastral Systems of de EU member States, 2008, kättesaadav veebist aadressil https://www.eurocadastre.org/documents.html
12. Permanent Committee on Cadastre in the European Union, "Cadastral Information System: a resource for the EU policies" (PART. III) . Overview on the Cadastral Systems of de EU member States, 2009, kättesaadav veebist aadressil https://www.eurocadastre.org/documents.html
13. Rahandusministeerium „Riigiülesannete analüüs“ - dokumendiregistris 29.06.2016 registreerimisnumbriga 12.4-7/09149
14. Rauk, T. Regulatiivsus ja selle sisustamise problemaatika – Juridica VI/2013
15. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse 598 SE seletuskiri
16. Riigivaraseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 171 SE seletuskiri
17. Riigivaraseaduse täiendamise seadus 436 SE seletuskiri
18. Statistikaameti andmed metsa valdkonna kohta, kättesaadav veebist aadressil https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/keskkond/mets.
19. Statistikaameti päring – kohalikesse eelarvetesse laekunud maksud, kättesaadav veebist aadressil https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus__rahandus__valitsemissektori-rahandus__maksud/RR02/table/tableViewLayout2 (16.08.2024)
20. Varul, P. jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne Tartu: Juura 2010
21. Veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse 581 SE seletuskiri

22. Veeseadus 643 SE seletuskiri

Õigusaktide loetelu

23. andmekogude seadus - RT I 1997, 28, 423; 2004, 30, 204
24. asjaõigusseadus - RT I, 17.03.2023, 58
25. asjaõigusseaduse rakendamise seadus - RT I, 04.12.2024, 3
26. avaliku teabe seadus - RT I, 30.12.2024, 5
27. Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2
28. ehitusseadustik - RT I, 04.12.2024, 4
29. ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus - RT I, 30.12.2024, 7
30. haldusmenetluse seadus - RT I, 06.07.2023, 31
31. kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus - RT I, 29.06.2018, 1
32. kinnisasja omandamise kitsendamise seadus - RT I, 06.07.2023, 41
33. kinnistusraamatuseadus - RT I, 28.11.2024, 5
34. korteriomandi- ja korteriühistuseadus - RT I, 23.12.2022, 4
35. looduskaitseseadus - RT I, 04.12.2024, 13
36. maa hindamise seadus - RT I, 04.12.2024, 15
37. maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 10.03.2022, 2
38. maakatastriseadus - RT I, 04.12.2024, 16
39. maakatastriseaduse, asjaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 17.03.2023, 4
40. maakorraldusseadus - RT I, 04.12.2024, 17
41. maamaksuseadus - RT I, 30.06.2024, 4
42. maareformi seadus - RT I, 04.12.2024, 20
43. metsaseadus - RT I, 19.12.2024, 6
44. riigivaraseadus - RT I, 30.12.2024, 16
45. riigivaraseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 28.06.2016, 1
46. riigivastutuse seadus - RT I, 11.03.2023, 86
47. tsiviilseadustiku üldosa seadus - RT I, 31.12.2024, 48
48. tõestamisseadus - RT I, 06.07.2023, 105
49. täitemenetluse seadustik - RT I, 31.12.2024, 49
50. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 30.12.2024, 1
51. veeseadus - RT I, 11.06.2024, 18

52. Vabariigi Valitsuse 02.06.2006 määrus nr 133 „Maa munitsipaalomandisse andmise kord“ - RT I, 24.01.2017, 13
53. Vabariigi Valitsuse 02.06.2006 määrus nr 133 „Maa munitsipaalomandisse andmise kord“ - RT I, 29.12.2024, 30

54. Vabariigi Valitsuse 05.02.1993 määrus nr 36 „Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise kord“ - RT I, 29.12.2024, 45
55. Vabariigi Valitsuse 24.01.1995 määrus nr 37 „Riigi maakatastri pidamise korra kinnitamine“ - RT I 1995, 13, 151
56. Vabariigi Valitsuse 19.06.2015 määrus nr 69 „Ehitisregistri põhimäärus“ - RT I, 29.12.2024, 48
57. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ - RT I, 29.12.2011, 228
58. Vabariigi Valitsuse 09.10.2003 määrus nr 256 „Maa kvaliteedi ja hindamise kaardi koostamise kord - RT I 2003, 65, 436
59. Vabariigi Valitsuse 23.10.2003 määrus nr 264 „Katastrimõõdistamise teostamise ja katastrimõõdistamise kontrollimise kord“ - RT I 2003, 67, 458
60. Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrus nr 267 „Maa ostueesõigusega erastamise korra kinnitamine“ - RT I, 29.12.2024, 31
61. keskkonnaministri 14.08.2018 määrus nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“ - RT I, 28.12.2024, 55
62. keskkonnaministri 07.07.2022 määrus nr 32 „Maa korralise hindamise metoodika“ - RT I, 29.08.2023, 9
63. keskkonnaministri 20.12.2013 määrus nr 76 „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“ - RT I, 28.12.2024, 75
64. majandus- ja tööstusministri 17.12.2024 määrus nr 83 „Maa- ja Ruumiameti põhimäärus“ - RT I, 27.12.2024, 18
65. Bundesgesetz vom 3. Juli 1968 über die Landesvermessung und den Grenzkataster. Kättesaadav https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011400 (28.04.2024).
66. Bürgerliches Gesetzbuch. Kättesaadav https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html
67. Gesetz über das amtliche Vermessungswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Vermessungsgesetz). Kättesaadav https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgvermg
68. (Bayerische) Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster. Kättesaadav https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVermKatG/true
69. Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster, Nordhein-Westfalen. Kättesaadav https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=0&anw_nr=2&gld_nr=%207&ugl_nr=7134&val=7127&ver=0&aufgehoben=N&keyword=vermessung&bes_id=7127&show_preview=1&typ=Kopf
70. Grundbuchordnung. Kättesaadav https://www.gesetze-im-internet.de/gbo/BJNR001390897.html
71. Kadasterwet. Kättesaadav https://wetten.overheid.nl/BWBR0004541/2024-01-01/0#Hoofdstuk8
72. Landeswassergesetz (Nordrhein-Westfalen). Kättesaadav https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-WasGRP2015pP5

73. Landeswassergesetz (Reihnland-Pfalz). Kättesaadav https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-WasGRP2015pP7
74. Verfahrensvorschriften zur Behandlung von Gewässern im Liegenschaftskataster (Gewässererlaß). Kättesaadav https://bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-216346
75. Vermessungsgesetz für Baden-Württemberg. Kättesaadav https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-VermGBWrahmen/part/X

Kohtupraktika loetelu

76. RKHKo 3-18-687
77. RKKKo 3-2-1-57-14
78. RKTKm 3-2-1-149-15
79. RKTKo 3-2-1-143-12
80. RKTKo 3-2-1-156-11
81. RKTKo 3-2-1-16-05
82. RKPJKo 3-2-1-42-13
83. RKTKo 3-2-1-67-12
84. RKHKo 3-3-1-50-09
85. RKHKo 3-3-1-62-01
86. RKHKo 3-3-1-82-07
87. RKPJKo 3-4-1-14-06
88. RKPJKo 3-4-1-16-05
89. RKPJKo 3-4-1-20-14
90. RKPJKo 3-4-1-3-96
91. RKPJKo 3-4-1-33-05
92. RKPJKo 3-4-1-4-03
93. RKPJKo 3-4-1-52-13
94. TlnHK 3-09-1047
95. TlnHK 3-22-1446
96. TlnRnKo 2-14-7256
97. TlnRnKo 3-06-1815
98. TlnRnKo 3-09-1585
99. TlnRnKo 3-14-51224

100. TlnRnKo 3-14-53305

101. TlnRnKo 3-17-2465

102. TrtHKo 3-07-2474