



Õiguskantsler

Imre Hohensee
Laagri Kinnisvara OÜ
tuulikki@laesson.ee

Teie nr
Meie 14.04.2025 nr 6-1/242069/2502683

Üleminekusätete puudumine käibemaksumäära tõstmisel

Austatud Imre Hohensee

Pöördusite õiguskantsleri poole, sest käibemaksuseaduses puuduvad üleminekusätted, mis annaksid võimaluse pärast 24-protsendise käibemaksumäära jõustumist 2025. aasta 1. juulil rakendada varem sõlmitud pikaajaliste lepingute puhul seni kehtinud käibemaksumäära. Leiate, et kõrgema käibemaksumäära rakendamine kohe pärast selle jõustumist rikub kinnisvaraarendusega tegelevate ettevõtjate õiguspärasest ootust olukorras, kus kliendiga kokkulepitud hinnale ei saa enam lisada suuremat käibemaksu.

Selgitasite, et kui Riigikogu tõstis käibemaksumäära 20 protsendilt 22 protsendile, olid seaduses ette nähtud üleminekusätted, mis võimaldasid pärast seaduse jõustumist kindla aja jooksul rakendada pikaajaliste lepingute puhul madalamat maksumäära. Märkisite, et selle põhjal tekkis ettevõtjatel ootus, et samamoodi toimitakse käibemaksumäära tõstmisel ka edaspidi.

Leian, et Teie esitatud asjaoludel pole alust pidada käibemaksuseadust [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) vastuolus olevaks. 2024. aasta 1. jaanuarist käibemaksumäära tõstes andis Riigikogu tõesti võimaluse, et teatud tingimustel saavad ettevõtjad kohaldada madalamat maksumäära ka pärast 2024. aasta 1. jaanuari. See asjaolu ei tekita siiski õiguspärasest ootust, et samasugune üleminekusäte kehtestatakse tingimata ka järgmiste maksutõusude korral.

Riigikohus on öelnud, et riik ei tohi käituda isiku suhtes sõnamurdlikult ning et igapäev peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima¹. Selle seisukoha põhjal ei saa järeldada, et kehtivaid seadusi ei tohigi muuta. Riigikogu võib õigussuhteid ümber kujundada vastavalt muutunud oludele.²

Maksuseaduste muutmisel mõjutatakse paratamatult ka varem tekkinud ja uue normi kehtivuse ajal jätkuval õigussuhteid. Sellist mõju nimetatakse ebaehtsaks tagasiulatuvaks jõuks. Ebaehtne tagasiulatuv jõud pole keelatud, sest vastasel juhul ei saaks parlament seadusi üldse muuta. Muudatustega kohanemiseks tuleb jätta mõistlik aeg (*vacatio legis* ehk ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele).

¹ RKPJKo 30.09.1994, nr [III-4/1-5/94](#), RKPJKo 02.12.2004, nr [3-4-1-20-04](#), p 13.

² RKPJKo 02.12.2004, nr [3-4-1-20-04](#), p 14.

Riigikohtu hinnangul tuleb üldjuhul pidada piisavaks PS §-s 108 sätestatud *vacatio legis*'t.³ Selleks, et kohus tunnistaks sellest pikema jõustumisaja põhiseadusvastaseks, peavad olema mõjuvad põhjused, näiteks õigusaru terviklik reform⁴ või muudatuse ootamatus või mastaapsus.⁵ Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist, et anda isikutele aega oma tegevus ümber korraldada.⁶

Riigikogu on seadnud eesmärgiks, et üldjuhul peab maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääma vähemalt kuus kuud ([maksukorralduse seaduse](#) § 4¹). Praegusel juhul on seda põhimõtet järgitud: seadus võeti vastu 11.12.2024, avaldati Riigi Teatajas 02.01.2025 ning uus käibemaksumäär hakkab kehtima 01.07.2025. Kuue kuu pikkune *vacatio legis* ei ole üldiselt lühike aeg. Ka ei ole käibemaksumäära tõstmise sedavõrd keerulisi ettevalmistusi nõudev muudatus, mis nõuaks poolest aastast pikemat kohanemisaega.

On tõsi, et kinnisvaraarendused on mahukad ning need projektid võivad kesta väga kaua. Kirjutasite, et suuremate arendusprojektide elluviimine võib aega võtta 24–36 kuud. Riigikogu võib, kuid pole kohustatud seda asjaolu arvestama. Pole põhjendatud eeldada, et mõnele majandussektorile antakse käibemaksumäära tõstmisel alati pikem üleminekuaeg (nt kaks-kolm aastat). Tavaliselt on üleminekusätete eesmärk leevendada lühikesest etteatamisega kaasnevaid mõjusid, kuid praegusel juhul pole põhjust etteatamisega lühikeseks pidada. Kuna Riigikogu plaanis julgeolekumaksu kehtestada tähtajaliselt, oleks pikaajaliste lepingute tarbeks ette nähtud üleminekusäte tähendanud seda, et riik ei saagi pikaajalisi lepinguid sõlmivatest majandusharudest käibemaksu arvel lisalaekumisi.

Rahandusministeerium selgitas õiguskantsleri nõunikule, et sel ajal, kui käibemaksumäära tõsteti 20 protsendilt 22 protsendile, rakendati madalamat maksumäära võimaldavast üleminekusätet ka neis valdkondades, kus pikaajalise lepingu sõlmimist ei peeta tavaliselt vajalikuks. Nii olid maksueelise saamiseks pikaajalisi lepinguid kasutanud ka jaemüügiettevõtted. Madalamat maksumäära rakendati seega pikemat aega ka olukordades, milleks see ei olnud ette nähtud. Sellist olukorda Riigikogu enam luua ei soovinud.

Viitasite, et [tarbijakaitse seaduse](#) § 7 kohaselt peab ettevõtja avaldama lepingus müügihinna ehk lõpphinna (mis sisaldab käibemaksumäära) ning hiljem lepingut muuta ei saa. Tarbijakaitse seaduse § 7 lõikest 7 tuleneb, et sätet kohaldatakse vallasasjana müüdava kauba suhtes. Seega ei keela seadus kinnisvaraarendajal sõlmida kliendiga ka sellist lepingut, milles jäetakse mõni hinnakomponent lahtiseks, viidates sellele, et lepingu täitmise ajal võib kehtida teistsugune käibemaksumäär.

Rahandusministeerium selgitas, et lõpphinna asemel tuleks lepingus ette näha kauba või teenuse hind, mille juurde on märgitud, et hinnale lisandub käibemaks või hinnale lisandub käibemaks seaduses sätestatud määras. Nii saab ettevõtja vähendada maksumäära muutumisest tulenevat riski. Kui ettevõtja pole seda teinud ning lepingut ei saa enam muuta, selleks et käibemaksutõusu arvesse võtta, on ettevõtja võtnud riski.

³ Põhiseaduse §-s 108 on öeldud, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist jõustumistähtaega.

⁴ RKPJKo 02.12.2004, nr [3-4-1-20-04](#), p 27.

⁵ RKPJKo 02.12.2004, nr [3-4-1-20-04](#), p 28.

⁶ Vt RKHKo 05.10.2006, nr [3-3-1-33-06](#), p 18.

Kokkuvõtvalt: kinnisvaraarendajatel ei võinud tekkida õigustatud ootust, et pikaajaliste lepingute alusel saab alati veel mitu aastat pärast lepingu sõlmimist rakendada lepingu sõlmimise ajal kehtinud käibemaksumäära. Sellist lubadust seaduses sätestatud ei ole.

Selles vastuskirjas pole kujundatud seisukohta [käibemaksuseaduse](#) § 46 lõike 25 muutmise põhiseaduspärasuse suhtes, kuna Te ei palunud seda hinnata. KMS § 46 lõikes 25 on sätestatud tähtpäev, mis võimaldas käibemaksu tõstmisel 20 protsendilt 22 protsendile rakendada pikaajaliste lepingute puhul madalamat maksumäära. See tähtpäev toodi [julgeolekumaksu seadusega](#) kuus kuud varasemaks. Selle muudatuse põhiseaduspärasust on vajaduse korral otstarbekas hinnata kohtus, kus saab anda hinnangu ka konkreetse ettevõtja põhiõiguste piirangu intensiivsusele.⁷

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

⁷ Näiteks aktsiisitõusude kaasuses nentis kohus, et puuduvad täpsemad andmed selle kohta, mida ettevõtjad on varem teinud ning milliseid ümberkorraldusi peavad maksutõusu tõttu tegema. RKPJKo 30.06.2017, nr [3-4-1-5-17](#), p 86.