



ÕIGUSKANTSLER

Teie nr

Hr Tõnu Tamm
Volikogu esimees
Kuusalu Vallavolikogu
Kiiu Mõis
74604 Kuusalu vald

Õiguskantsler .01.2006 nr 6-8/1922

ETTEPANEK

Kuusalu Vallavolikogu 09.12.2004 määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ põhiseaduse, maamaksuseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla viimiseks

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ (*edaspidi PS*) § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse² § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Kuusalu Vallavolikogu 09.12.2004 määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ (*edaspidi Kompenseerimise kord*) vastavust põhiseadusega, maamaksuseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning sotsiaalhoolekande seadusega. Leian, et osundatud määrus ei ole kooskõlas PS §-dega 3, 154 lg 1, 157 lg 2, maamaksuseaduse §-ga 11, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p-ga 5 ning sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 23.

Tuginedes PS § 142 lg-le 1 ja ÕKS §-le 17 teen Kuusalu Vallavolikogule ettepaneku

viia volikogu 09.12.2004 määrus nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ põhiseaduse, maamaksuseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul arvates ettepaneku saamisest.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 09.12.2004 andis Kuusalu Vallavolikogu määruse nr 19 „Maamaksumäära kehtestamine 2005. aastaks“ (*edaspidi Maksumäärus*). Maksumääruse punktis 1 kehtestatakse Kuusalu valla territooriumil maamaksumäär 2005. aastaks 2,5%, maatulundusmaa haritavaal maal ja looduslikul rohumaal on maksumääraks 1% (p 1.1).

2. 09.12.2004. a andis Kuusalu Vallavolikogu määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“, mille eesmärgiks on kompenseerida Kuusalu valla elanikele maamaksu tõusust tingitud toimetuleku vähenemine (§ 1 lg 1).

¹ PS (RT 1992, 26, 349; 2003, 64, 429).

² ÕKS (RT I 1999, 29, 406; 2005, 39, 308).

3. 31.12.2004. a esitas avaldaja õiguskantslerile avalduse, milles palus kontrollida Kompenseerimise korra põhiseadusele vastavust.

4. 13.01.2005. a esitasin Kuusalu Vallavolikogule teabe nõudmise nr 6-8/1922, milles soovisin volikogu 09.12.2004. a määruse nr 19 „Maamaksumäära kehtestamine 2005. a“ seletuskirja koos volikogu istungite protokollidega, kust nähtub vastava eelnõu menetluse käik. Samuti soovisin volikogu 09.12.2004. a määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ eelnõu volikogus arutamise protokolle, kust nähtub vastava eelnõu menetluse käik.

5. 10.02.2005. a saabus õiguskantsleri teabe nõudmisele Kuusalu Vallavolikogu vastus nr 1-6/81-1. Volikogu edastas 09.12.2004. a määruse nr 19 „Maamaksumäära kehtestamine 2005. aastaks“, 09.12.2004. a määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ koos seletuskirjaga, Kuusalu Vallavolikogu 28.10.2004 protokoll nr 10, 25.11.2004 protokoll nr 11 koos lisadega ja 09.12.2004 protokoll nr 12 koopiad.

6. 01.04.2005. a esitasin Kuusalu Vallavolikogule teabe nõudmise nr 6-8/1922, milles esitasin enda esialgsed seisukohad 09.12.2004. a määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ vastuolust põhiseaduse, maamaksuseaduse ning sotsiaalhoolekande seadusega. Ühtlasi soovisin volikogu kirjalikke seisukohti vastava määruse õigusliku põhjenduse, isikute ebavõrdse kohtlemise jms osas.

7. 09.05.2005. a saabus õiguskantslerile Kuusalu Vallavolikogu vastus nr 1-6/689-1. Vastuses jäädakse seisukoha juurde, et õiguskantsleri poolt vaidlustatud Kuusalu Vallavolikogu Kompenseerimise kord on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas.

II Vaidlustatud määrus

8. 09.12.2004 andis Kuusalu Vallavolikogu määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“, mille § 1 kohaselt on osundatud korra eesmärgiks kompenseerida Kuusalu valla elanikele maamaksu tõusust tingitud toimetuleku vähenemine (lg 1).

Kuusalu valla elanik ülalmainitud korra tähenduses on isik, kes on kantud rahvastikuregistrisse Kuusalu valla aadressiga maksustamisele eelneva aasta 31. detsembri seisuga (lg 2).

Maamaksu kompensatsiooni (*edaspidi kompensatsioon*) saab taotleda ainult Kuusalu valla elanik (*edaspidi taotleja*) tema omanduses oleva Kuusalu vallas asuva maa eest (lg 3).

Taotlejale kompenseeritakse maamaks 100% ulatuses, mis ületab 2004. aastal kehtinud maamaksu (§ 2 lg 1). Kuusalu valla pensionäridele ja sotsiaaltoetuse andmise korra järgi vähekindlustatud maaomanikule (Kuusalu Vallavolikogu 18.12.2003 määrus nr 33 „Sotsiaaltoetuste andmise kord Kuusalu vallas“) kompenseeritakse maamaksu lisaks käesoleva paragrahvi lõikele 1 kuni 300 krooni ulatuses, kui taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- ja üüritulu (§ 2 lg 2).

Määruse §-des 3-6 sätestatakse kompensatsiooni taotlemine, taotluse läbivaatamine, kompensatsiooni maksmine ning lõppsätted.

III Õiguskantsleri seisukoht

9. Esmalt analüüsin Kompenseerimise korra ja Maksumääruse tekkelugu ning Kompenseerimise korra andmise eemärki. Maksumääruse kehtestamisest ülevaate andmine võimaldab hinnata

Kompenseerimise korda. Järgnevalt analüüsin maamaksusoodustuste kehtestamise õiguslikke aluseid tulenevalt maamaksuseadusest, et hinnata volikogu poolt täiendava maksusoodustuse kehtestamist ja otsustada selle õiguspärasuse üle.

A. Kompenseerimise korra ning Maksumääruse tekkelugu

10. Maamaksumäärade tõstmise algatus pärineb juba 2003. aastast. 29.10.2003. a Ida-Harju nädalalehes „Sõnumitooja“ märgitakse³, et „Kuusalu valla eelarve- ja majanduskomisjon arutas vallavalitsuse ettepanekut tõsta vallas maamaksu mitmekordselt (maksimummäär 2,5% maa maksustamise hinnast) ning kompenseerida suurt maksukoormust valla elanike registris olevatele inimestele sotsiaaltoetuste näol. Näiteks oleks Salmistul mere ääres tõusnud maamaks ligi 5,25 korda.“ „Eelarve- ja majanduskomisjoni esialgne seisukoht on vallavanema sõnul, et tõsta võiks 2005. aasta maamaksu. Vallavanem rääkis veel, et vallavalitsus on arutanud ka teisi võimalusi, kuidas vastukaaluks Tallinna algatusele teha nii, et inimestel oleks kasulik olla Kuusalu valla elanike registris. Näiteks võiks vallaelanikele kehtestada vee- ja kanalisatsioonitrassidega liitumiseks madalama tasu. Ka on arutatud vallaelanikele soodustuste tegemist info-tehnoloogia valdkonnas.“

11. 21.01.2004. a „Sõnumitoojas“ märgitakse⁴, et „Maamaksu teema taas ülesvõtmine on vallavanema sõnul tingitud eelkõige Tallinna linna ettevõtmistest, mis eelistavad linnakodanikke ning panevad löögi alla naabervaldadest pealinnas käivad inimesed. „Kindel on see, et vallaelanikud ei kannata,“ lubab ta.“

12. 04.02.2004. a „Sõnumitoojas“ märgitakse⁵, et „Vallavanem selgitas istungil, miks hakkas vallavalitsus kavandama maamaksu tõstmist ning valla registris olevatele maaomanikele kompenseerimissüsteemi väljatöötamist: see oluks vastukaaluks Tallinna linna tegemistele (ühistranspordi ja parkimistasude soodustused linna elanike registris olevatele inimestele). Ka andnuks see maaomanikele ajendi kirjutada end Kuusalu valla elanike registrisse.“

13. 28.10.2004 toimunud Kuusalu Vallavolikogu istungil märgib vallavanem (protokollis 2. päevakorrapunkt), et „maksumäär on kõigile võrdne. Vahe tuleb korrast, mis kehtestatakse sotsiaaltoetuste seaduse alusel, kus on õigus taotleda füüsilistel isikutel.“

14. 25.11.2004 toimunud volikogu istungil selgitab vallavanem kirjalikult (protokollis 6. päevakorrapunkt), et „maksumäära tõstmise üks eesmärke ongi maakasutuse aktiveerimine. Maamaksu tõstmise teemat arutati aktiivselt volikogu tasandil juba ka eelmisel aastal. Ka siis oli tegemist sarnase lähenemisega, kus valla elanikele maamaksu tõus kompenseeritakse, kuid lisa tingimusena oli välja toodud, et maa peab olema ka heakorrastatud. Siis tekkisid arutelud, kas seda on võimalik kontrollida ja mis on ikkagi heakorrastatud? Tänapäevaks oleme kavandanud esimese sammuna, et kõigil valla elanikel on võimalik saada maamaksu kompensatsiooni ning kui süsteem on käivitunud võime järgmistel aastatel võtta juurde ka maa heakorrastatuse küsimuse.“

15. 09.12.2004 toimunud volikogu istungil märgib volikogu liige Kalev Kornet muuhulgas, et „Kui esialgselt oli maamaksu määra tõstmise eesmärgiks saada valda elanikke juurde, siis tänaseks

³ „Kuusalu valla maamaksu mitmekordne tõstmine jääb ära“. 29.10.2003. a „Sõnumitooja“ nr 43. Veebis: http://www.sonumitooja.ee/2003/St43/St43_2003.htm#Kuusalu_valla_maamaksu_mitmekordne_tostmine_jaab_ara.

⁴ „Ka Kuusalu vallas võib maamaks suurenedä“. 21.01.2004. a „Sõnumitooja“ nr 3. Veebis: http://www.sonumitooja.ee/2004/St03/St03_2004.htm#Ka_Kuusalu_vallas_voib_maamaks_suurenedä.

⁵ „Kuusalu vallas jääb maamaks samaks“. 04.02.2004. a „Sõnumitooja“ nr 5. Veebis: http://www.sonumitooja.ee/2004/St05/St05_2004.htm#Kuusalu_vallas_jaab_maamaks_samaks.

on ilmselt meile paljudele selge, et selle pärast veel inimesed meie valda sisse kirjutama ei hakka ja ka Loksa valla näide kinnitab elavalt seda väidet. Praegune väide on, et meie valla elanikele maamaks ei tõuse. Tegelikult tõuseb maamaks firmadel ja korteriühistutel. Kõige rohkem kannatavad selle pärast just põllumajandusega tegelevad firmad, kellede tegevust me peaks igati toetama. Kui me maksame toetust kõigile meie valla elanikele, ei saa seda lugeda enam toetuseks ja sellest võib tulla ka kohtuvaidlusi.“

16. Maksumäärade tõstmine viidi Kuusalu Vallavolikogu poolt siiski läbi ning oma valla elanike maksukoormuse tõusu olematuks muutmiseks andis Kuusalu Vallavolikogu nn Kompenseerimise korra. Kompenseerimise korra § 1 lg 1 kohaselt on määruses kehtestatud korra eesmärk kompenseerida Kuusalu valla elanikele maamaksu tõusust tingitud toimetuleku vähenemine. Kuusalu valla elanikuks on aga isik, kes on kantud rahvastikuregistrisse Kuusalu valla aadressiga (§ 1 lg 2). Kompensatsiooni saab taotleda iga ja ainult Kuusalu valla elanik tema omandis oleva Kuusalu vallas asuva maa eest (§ 1 lg 3). Seejuures **kompenseeritakse maamaks 100% ulatuses, mis ületab 2004. aastal kehtinud maamaksu** (§ 2 lg 1).

B. Kompenseerimise korra eesmärgid

17. Vallavolikogu 03.05.2005 kirjutas õiguskantslerile tuuakse määruse andmise peamiste eesmärkidena välja järgmised:

- 1) maakasutuse aktiveerimine maksumäära diferentseerimise abil (sh kompenseerida vajadusel maamaksukoormuse kasv nõ kohalikele);
- 2) maa kui „lisahüve“ efektiivsemale kasutamisele suunamine sel teel, et elanikuks registreerides tekib isikul õigus maksusoodustuse saamiseks.

Vastuskirjas defineerib Kuusalu Vallavolikogu Kompenseerimise korra alusel makstavat toetust **maksusoodustusena**: „Sarnaselt teiste ainult kohalikele elanikele võimaldatavate soodustuste ja toetustega (lapse sünnitoetus, paljulapselise pere toetus, koolitoidu hüvitamine jms) on ka **maamaksusoodustus, mis ületab 2004. a maamaksu, ettenähtud Kuusalu valla elanike toimetuleku soodustamiseks**“ (vt lk 3).

„Kuusalu vald näeb ette oma valla elanikele **maksusoodustused**, pidades silmas, et nende alaliseks elukohaks on Kuusalu vald ning kohalik maakasutus on möödapääsmatu. Seega on tõepoolest kehtestatud **maamaksusoodustus** teatud isikute ringile, eesmärgiga soodustada kohalike elanike toimetulekut (SHS § 3 lg 1 p 4).“

18. Maksumääruse ning Kompenseerimise korra kujunemislugu (eesmärgid: oma valla elanikele jätta maksukoormus sama kõrgeks kui 2004. aastal, mõjutada Kuusalu valla maaomanikke end registreerima rahvastikuregistris Kuusalu vallas, tagades sel teel suurema eelarvetulu kohalikule omavalitsusüksusele ka tulumaksu laekumise arvelt), samuti asjaolu, et kogu maamaksumäära tõus võrreldes 2004. aastal kehtinud maamaksumääraga kompenseeritakse rahvastikuregistrisse kantud Kuusalu valla elanikele, võimaldab asuda seisukohale, et faktiliselt on tegemist Kuusalu Vallavolikogu poolse maksusoodustuse kehtestamisega isikutele, kes on kantud rahvastikuregistrisse Kuusalu valla aadressiga 15. aprilli 2005 seisuga (Kompenseerimise korra § 6 lg 3).

Ka Kuusalu Vallavolikogu vastuskirjas õiguskantslerile on asutud samale seisukohale, et määruse andmise **eesmärk** oli **maksusoodustuse kehtestamine**.

19. Järgnevalt analüüsin, kas Kuusalu Vallavolikogul oli õigus maamaksusoodustuse kehtestamiseks tulenevalt maamaksuseadusest.

IV. Maamaksusoodustuse kehtestamine

A. Volitusnormist

20. Kuusalu Vallavolikogu on **Kompenseerimise korra andmisel lähtunud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁶ (edaspidi KOKS) § 22 lõike 1 punktist 5 ja sotsiaalhoolekande seaduse⁷ (edaspidi SHS) § 23 lõikest 1.**

KOKS § 22 lg 1 kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse järgmiste küsimuste otsustamine: sh toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (p 5). Osundan, et KOKS puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse ülesandeid, vastutust ja korraldust ning omavalitsusüksuste suhteid omavahel ja riigiorganitega reguleeriva üldseadusega. Maamaks kui riiklik maks on sätestatud maamaksuseaduse kui eriseadusega ning maamaksusoodustuse kehtestamisel saab volikogu määrust anda üksnes erialuse ehk maamaksuseadusest tuleneva volitusnormi alusel. Seetõttu ei ole maamaksu kompenseerimise korda sätestava määruse andmisel Kuusalu Vallavolikogu poolt viide selle andmise õigusliku alusena KOKS § 22 lg 1 p-le 5 asjakohane.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 23 lg 1 kohaselt (kuni 31.03.2005 kehtivas redaktsioonis⁸) võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi järgmiselt: 1) kohaliku omavalitsuse eelarvest – kohaliku omavalitsuse volikogu poolt kehtestatud tingimustel ja korras; 2) riigieelarvest – Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras; 3) muudest allikatest – raha eraldaja poolt esitatud tingimustel.

Antud normi alusel on kohalikul omavalitsusel õigus seega maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi. Kui toetus kvalifitseerub olemuslikult maksusoodustuseks aga mitte sotsiaaltoetuseks, siis on nii KOKS § 22 lg 1 p-s 5 kui ka SHS § 23 lg-s 1 sisalduvat volitusnormi rakendatud väärtalt ning korrektse volitusnormi olemasolul on tegemist määruse andmisel seaduslikkuse nõude rikkumisega.

Sellisel juhul ei ole ka täiendav sotsiaalhoolekande seaduse analüüs vajalik, kuna hinnangu saab anda juba maamaksuseaduse, maksukorralduse seaduse ning põhiseaduse pinnalt.

B. Maamaksusoodustuste kehtestamise õiguslikud alused

21. Maamaksuseaduse⁹ (edaspidi MMS) § 1 lg 1 kohaselt on maamaks maa maksustamishinnast lähtuv maks. Maamaks arvutatakse kohalikust omavalitsusest saadud andmete põhjal (MMS § 1 lg 3).

22. MMS § 5 lg 1 kohaselt on maamaksumäär 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas, välja arvatud käesoleva seaduse paragrahvi 11 1. lõikes sätestatud juhul. Maksumäära kehtestab kohaliku omavalitsusüksuse volikogu hiljemalt maksustamisaasta 31. jaanuariks. Muudetud maksumäära rakendatakse maksustamisaasta algusest.

⁶ RT I 1993, 37, 558; RT I 1999, 82, 755; ...; 2005, 31, 230

⁷ RT I 1995, 21, 323; 2005, 57, 451.

⁸ Alates 01.04.2005 kehtiv § 23 lg 1 redaktsioon: „Valla- või linnavalitsus võib määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras“.

⁹ RT I 1993, 24, 428; 2005, 57, 451.

MMS § 11 lg 1 kohaselt on põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksu määr 0,1 kuni 2,0 protsenti maa maksustamishinnast aastas.

MMS § 5 lg 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsusüksuse volikogu maamaksumäära kehtestada diferentseeritult maa hinnatsoonide lõikes käesoleva paragrahvi 1. lõikes või käesoleva seaduse paragrahvi 11 1. lõikes nimetatud vahemikus.

Eeltoodust tuleneb, et kohalikul omavalitsusel on õigus MMS §-des 5 lg 1 ja 11 lg 1 sätestatud maksumäärasid diferentseerida üksnes hinnatsoonide põhjal.

23. Maamaksuseadus annab kohalikule omavalitsusele ka teatud soodustuste kehtestamise võimaluse, vastavad soodustused on **ammendavalt** sätestatud MMS §-s 11.

MMS § 11 lg 2 kohaselt **voib** kohalik omavalitsus **vabastada** maamaksust **riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saaja** tema kasutuses olevalt elamumaa linnas kuni 0,1 ha või vallas kuni 1,0 ha ulatuses. Maksuvabastust **voib anda tingimusel**, et maksuvabastuse taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu.

Lisaks eeltoodule sätestatakse MMS § 11 lõikes 2¹ veel üks maksusoodustus. Viidatud sätte kohaselt **voib** kohalik omavalitsus **vabastada** maamaksust **represseeritu ja represseerituga võrdsustatud isiku okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõistes** tema kasutuses oleva elamumaa osas, kui isik ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu.

Rohkem võimalusi maksusoodustuste sätestamiseks kohalikule omavalitsusele maamaksuseadus ei näe ette.

Osundan, et MMS §-st 11 tulenevalt tuleb Kuusalu Vallavolikogul Kompenseerimise korra § 2 lg-s 2 toodud maamaksusoodustus Kuusalu valla pensionäridele ümber otsustada MMS §-i 11 alusel antavas maamaksusoodustuse andmise ulatust ja korda sätestavas määru.

24. Kuusalu Vallavolikogu vastuskirjas õiguskantslerile märgitakse järgmist: „Leiame, et Õiguskantsleri poolt viidatud maamaksuseaduse § 11 peab silmas maksuvabastusi, mis on seadusandja poolt ammendavalt sätestatud, kuid mis ei takista kohaliku omavalitsuse poolsete soodustuste kehtestamist teistel alustel. Seetõttu on õiguslikult põhjendatud maksusoodustuse võimalusi andva regulatsiooni kehtestamine isikutele, kes on end Kuusalu valla elanikeks registreerinud.“

Pean vajalikuks vastata Kuusalu Vallavolikogu argumentidele järgmiselt.

25. Kohaliku omavalitsusüksuse pädevus maksude kehtestamise alal on sätestatud PS § 157 lg-s 2. Viidatud sätte kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi.

Seaduseks, mis sätestab kohalikule omavalitsusele õiguslikud alused maksude kehtestamiseks, on kohalike maksude seadus¹⁰. Erinevalt kohalikest maksudest, mille puhul on kohaliku omavalitsuse volikogule kohalike maksude seaduses pea iga maksu osas antud õigus soodustuste

¹⁰ RT I 1994, 68, 1169; 2005, 57, 451.

kehtestamiseks, on maamaksu kui riikliku maksu puhul võimalike maksusoodustuste valik seadusandja poolt lõplikult määratletud.

Kuna maamaks on riiklik maks, siis kohalike maksude seaduses maamaksuga seonduvat ka ei reguleerita.

Seega ei saa ei PS §-st 157 ega ka kohalike maksude seadusest tuleneda Kuusalu Vallavolikogule alust kehtestada maamaksuga maksustamisel täiendavaid maksusoodustusi.

26. PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Riigikohus märgib, et „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab kohalikule omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste „seaduste alusel“ sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi (vt *mutatis mutandis* Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 22.detsembri 1998. a otsus II osa – RT I, 1998, 113/114, 1887). Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.¹¹“

Nimetatud seaduslikkuse nõue eeldab, et maamaksu maksusoodustuste kehtestamiseks oleks kohalikele omavalitsustele antud otsustuspädevus.

27. Riigikohus märgib, et „Maksu sätestamine tähendab Maksukorralduse seaduse §-s 7 loetletud küsimuste lahendamist, s. o maksu nimetuse, maksuobjekti, maksumäära, maksumaksja, maksu laekumise koha, maksu tasumise tähtpäeva või tähtaja, maksu tasumise korra, võimalike maksusoodustuste ja maksuseaduse rakendamise korra sätestamist. Maksukorralduse seaduse §-dest 3 ja 6 lg 1 tuleneb, et maksu kehtestamine tähendab riigi või kohaliku omavalitsuse ja maksumaksja vahelise maksuõigussuhte tekkimist.

Põhiseaduse § 113 terminit „maksu sätestamine“ tuleb mõista nii maksu sätestamise kui ka maksu kehtestamisena. Põhiseaduse selle sätte niisuguse tõlgendamisega on kooskõlas ka Maksukorralduse seaduse § 3 - maksusüsteem koosneb maksuseadustega sätestatud ja kehtestatud riiklikest maksudest ning seaduse alusel valla- või linnavolikogu poolt oma haldusterritooriumil kehtestatavatest kohalikest maksudest.¹²“

28. Vastavalt maksukorralduse seaduse¹³ (*edaspidi MKS*) § 3 lg-le 1 koosneb Eesti maksusüsteem maksuseadustega sätestatud ja kehtestatud riiklikest maksudest ning seaduse alusel valla- või linnavolikogu poolt oma haldusterritooriumil kehtestatavatest kohalikest maksudest. Samas § 3 lg 2 p 3 kohaselt on maamaks riiklik maks. MKS § 4 lg 1 kohaselt on maksuseadus seadus, millega

¹¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 09.02.2000. a otsus nr 3-4-1-2-2000 (RT III 2000, 5, 45).

¹² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23.03.1998. a otsus nr 3-4-1-2-98 (RT I 1998, 31/32, 432).

¹³ RT I 2002, 26, 150; 2005, 57, 451.

sätetatakse maks. MKS § 4 lg 3 p 8 kohaselt sätestatakse maksuseaduses võimalikud maksusoodustused.

Vastavad võimalikud maksusoodustused on ammendavalt sätestatud maamaksuseaduse § 11 lg-s 2 ja 2¹.

29. Eeltoodut kokku võttes olen seisukohal, et maamaksu kui riikliku maksu sätestamise, sealhulgas maamaksusoodustuste sätestamise ainuõigus on Riigikogul ning võimalikud maksusoodustused sätestatakse maamaksuseadusega, mitte kohaliku omavalitsuse volikogu poolt antava määrusega. Omavalitsusel on õigus üksnes etteantud piires soodustusi rakendada.

Seega on Kuusalu Vallavolikogu seadusliku aluseta kehtestanud riiklikule maksule täiendava maksusoodustuse isikutele, kes on end rahvastikuregistris Kuusalu valla elanikena registreerinud, võrreldes Kuusalu valla teiste maaomanikega.

V Kokkuvõte

30. Esitatust tulenevalt leian, et Kuusalu Vallavolikogu 09.12.2004 määrus nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ on vastuolus PS §-dega 3, 154 lg 1, 157 lg 2, maamaksuseaduse §-ga 11, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p-ga 5 ning sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 23.

Nimetatud korraga on Kuusalu Vallavolikogu seadusliku aluseta kehtestanud täiendava maamaksusoodustuse, mida maamaksuseadus ette ei näe.

Allar Jõks