



Õiguskantsler

Teie 03.02.2014 nr

Meie 06.03.2014 nr 6-1/140318/1401056

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Maamaks Tallinna linnas asuva endise talu maadelt**

Lugupeetud []

Täna Teid pöördumise eest. Mulle 05.02.2014 saabunud avalduses kirjutate, et Teie ja Teie õde elate endises ajaloolises [] talus, mis on jagatud kaheks kinnistuks – [], Tallinn. Lisaks on Teil õega kaasomandis hoonetest lõuna poole jääv 2,4 ha suurune põllumaa (elamumaaga kokku 3,4 ha), mis piirneb Rae vallaga. Teie kinnistute lähedal asub paekarjäär. Märkite, et Teie elupiirkonnas puudub linnale iseloomulik infrastruktuur – nt tänavavalgustus, kõnniteed, veevõrk ja kanalisatsioon. Ometi asuvad Teie kinnistud Tallinna linna haldusterritooriumil ja peate maksma maamaksu linnas kehtivate määrade järgi ja saate maksuvabastust samuti linnale kohalduvate reeglite järgi. Te ei ole rahul, et maksate Tallinna linnale maamaksu, kuid ala, kus te elate, linnana ei hallata. Kuna ala, mis Teie maaga piirneb, on hajaasustus ja miski ei meenuta linnaruumi, peaks selles piirkonnas kehtima 2 ha maamaksuvabastus. Täiendavalt märkite, et olete varem pöördunud Tallinna abilinnapea Arvo Sarapuu ja Tallinna Linnavaraameti juhataja Einike Uri poole, kes on vastanud, et kuna Teie maa asub Tallinna linna territooriumil, tuleb Tallinna linnas kehtivat maamaksu ka maksta.

Teie avalduse põhjal tuvastasin kaks põhiküsimust, milles Te praegu kehtiva olukorraga rahul ei ole: (1) Te ei ole nõus sellega, et peate tasuma Tallinna linnale laekuvat maamaksu Tallinna linna kehtestatud maksumääras ning seda põhjusel, et Teie maa asub tööstusettevõtete piirkonnas, mille eest linn ei hoolitse ning mis on Teie hinnangul hajaasustuse tunnustega; (2) eelnevaid asjaolusid arvestades leiate, et maksuvabastuse andmisel tuleks Teie maa puhul lähtuda väljaspool tiheasustusala asuva maa suhtes kehtestatud maksuvabastuse piirmäärast (maksuvabastus kuni 2 ha). Siinkohal on Teie viidatud maksuvabastuse pindalalise piirmäära põhjal kerge mõista, et olete silmas pidanud maamaksuseaduse (edaspidi *MaaMS*) § 11 lõikes 1 sätestatud maamaksuvabastust. Kokkuvõttes palute minult abi ebaõiglase maamaksu kaotamiseks.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Olen Teie avalduse läbi vaadanud ja hinnanud Teie toodud asjaolusid asjakohaste õigusnormide valguses. Kahjuks ei ole mul võimalik Teid aidata. Selgitan oma seisukohta.

I

Teie maamaksuga seonduvad probleemid saavad Teie kirjast tulenevalt alguse sellest, et Teie maa, mis asub Teie hinnangul hajaasustuses ja on tööstusmaa tunnustega, on hõlmatud Tallinna linna piiridesse. Saan aru, et Teie hinnangul oleks Teie maale kohalduv maksumäär väiksem, kui see asuks väljaspool Tallinna linna piire ning teiseks oleks Teil võimalik juhul, kui tegemist oleks hajaasustuses asuva maaga, saada suuremat maamaksuvabastust MaaMS § 11 järgi.

Esmalt pean märkima, et mina ei saa kuidagi muuta ega teha ka ettepanekut muuta Tallinna territoriaalseid piire. Kohaliku omavalitsuse piiride muutmine on Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse põhjal Vabariigi Valitsuse ja asjakohaste kohalike omavalitsuste pädevuses (vt viidatud seaduse § 7 jj). Teiseks märgin, et minu hinnangul on Teile maamaksu summa arvestamisel võetud arvesse asjaolu, et Teie maa asub tööstusrajoonis ning ei ole atraktiivne elukeskkond. Selgitan.

Tallinnas kehtiv maamaksumäär on kehtestatud Tallinna Linnavolikogu 16.06.2011.a. määrusega nr 23. Tallinna linn rakendab kõrgeimat võimalikku maksumäära ja see määr jääb maamaksuseaduse ülemmäära piiresse. Asjaolu, et Tallinna linn on kehtestanud ühtse maksumäära ning jätnud kasutamata MaaMS § 5 lõikes 2 sätestatud võimaluse kehtestada maamaksumäär diferentseeritult maa hinnatsoonide ja/või katastriüksuste sihtotstarvete liikide kaupa, ei muuda Tallinnas kehtivat maksumäära seadusvastaseks. Kohalikul omavalitsusel on konkreetse maksumäära kasuks otsustamisel seaduses sätestatud alam- ja ülemmäära piirides kaalutlusruum ning küsimus, millist maad millises määras maksustada, on eelkõige poliitiliste valikute küsimus.

Siinjuures rõhutan, et maamaksu suuruse määramisel on maamaksumäär, mis Tallinnas on üle linna 2,5%, kõigest üks komponent. Maamaks on olemuselt maa maksustamishinnast lähtuv maks (MaaMS § 1 lg 1), mistõttu võetakse maksustamisel arvesse maa omadusi, sh ka maa asukohta. Maksukohustuse suurus sõltub lisaks maksumäärale maa maksustamishinnast, maatüki suurusest, ja võimalikest kohaldatavatest maksuvabastustest. Erinevate maatükkide maksustamisel aluseks võetavad andmed on seega erinevad.

Maa maksustamishind määratakse maa hindamise seaduse alusel. Maksustamisel lähtutakse korralise hindamise tulemustest.¹ Viimase korralise hindamise tulemused on kehtestatud keskkonnaministri 30.11.2001.a. määrusega nr 50, mille lisas 24 on toodud Tallinna linna maa väärtuste loetelu sihtotstarbe liikide ja kõlvikute kaupa.²

Tuvastasin menetluse käigus, et Teile ja Teie õele kuuluvad krundid asuvad hinnatsoonis H0784021,³ kus asuva elamumaa väärtus on Tallinna linnas üks madalamaid. Elamumaa väärtus selles hinnatsoonis on ülalmainitud määruse lisa nr 24 andmeil kuni 900 m² ulatuses 7,03 eur/m² ja üle 900 m² jääva osa ulatuses 3,52 eur/m.² Sellest madalama väärtusega elamumaa on veel vaid ühes hinnatsoonis. Katastriüksused, mille maa maksustamishind leitakse lähtuvalt

¹ Vastavalt maa hindamise seaduse § 5 lõikes 1 sätestatule leitakse maa korralisel hindamisel maa väärtus tsoonide ja sihtotstarvete või kõlvikute kaupa. Korralise hindamise tulemused vormistatakse hinnatsoonide kaartidena ja maa väärtuste loeteluna hinnatsoonide ja sihtotstarvete kaupa.

² Tallinna linna maa hindamise andmed kättesaadavad veebiaadressil <http://www.tallinn.ee/est/maa/maamaks>

³ Andmed sain kiirpäringuga maaregistrist, veebiaadressil <http://xgis.maaamet.ee/ky/>

eelmainitud hinnatsoonist, asuvad Tallinna kesklinna linnaossa kuuluval Aegna saarel. Muude Tallinna linna hinnatsoonide elamumaa väärtused on Teie maksustamisel aluseks võetavatest väärtustes kordades kõrgemad.⁴ Mõnel juhul on maa hind ühiku kohta ca 30 korda kõrgem Teie maatüki puhul kohaldatavast ühiku hinnast.

Seetõttu leian, et Teie maatükkide hariliku väärtuse määramisel on nende asukohta Lasnamäe tööstuspiirkonnas arvestatud, sest elamumaa ja ka sihtotstarbeta maa maksustamishind maa ühiku kohta on väga madal. Võrdlemisi kõrge maksusumma (Teie kirja järgi 1660 eurot aastas) tuleneb Teile kuuluvate maatükkide suuruselt. Ma ei näe selles ebaõiglust, et suurema maatüki omanike maksukohustus on keskmise või väiksema suurusega maatüki omanike maksukohustusest vastavalt suurem. Maksustamine vastavalt maatüki suurusele on kooskõlas ühetaolise maksustamise põhimõttega, mille järgi tuleb võrdselt maksustada võrreldavates olukordades olevaid isikuid.

Kui Te siiski leiate, et Teie maksukohustus on liiga suur, saate pöörduda Tallinna Linnavolikogu poole ja taotleda, et Tallinna Linnavolikogu kasutaks MaaMS § 5 lõikes 2 sätestatud võimalust ja kehtestaks Teile maatüki maksustamishinna määramise aluseks oleva hinnatsoonis asuvale maale madalama maksumäära. MaaMS § 5 lõige 2 annab kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada maamaksumäär diferentseeritult maa hinnatsoonide ja/või katastriüksuse sihtotstarvete liikide kaupa. Kui see ei ole võimalik või põhjendatud kogu hinnatsooni ulatuses, on kohalikul omavalitsusel võimalik madalam maksumäär kehtestada ka üksnes vastava hinnatsooni elamumaa sihtotstarbega maa suhtes.⁵ Pean aga vajalikuks märkida, et kohalikul omavalitsusel on sellistes küsimustes võrdlemisi avar otsustusõigus ega ole kohustust muuta maksumäära.

II

Oma avalduses leidiste ka, et ehkki Teile ja Teie õele kuuluvad maatükid asuvad Tallinna linnas, tuleks tegelikest faktidest asjaoludest lähtuvalt kohaldada Teile maamaksuvabastust 2 ha ulatuses ehk siis samas määras, mis kehtib nende isikute suhtes, kelle maa asub väljaspool tiheasustusala. Sisuliselt olete tõstatanud küsimuse enda ebavõrdsest kohtlemisest. Te elate maalal, mis formaalselt asub linnas, kuid kus linnakeskkonnaga kaasnevad hüved puuduvad, samas Teile puhul kohaldataks maksuvabastust linnas kehtivas määras. Seda eeldusel, et muud maksuvabastuse tingimused on täidetud.

Esiteks märgin, et kõnealuse maksuvabastuse saamise tingimused on järgmised: 1) isik on maa omanik või maa kasutaja; 2) maa on elamumaa sihtotstarbega või maatulundusmaa sihtotstarbega maa, mille koosseisu kuulub õuemaa kõlvik; 3) maal asub hoone; 4) maal asuvas hoones on maa omaniku või maa kasutaja püsiv elukoht rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmete järgi. Teile avaldusest ei tulene, kas Te täidate kõik viidatud tingimused (nt elukoha nõude osas). Kindlasti ei kehti maksuvabastus aga Teile ja Teie õe kaasomandis oleva 2,4 ha põllumaale.

⁴ Nt hinnatsoonis H0784003 on väärtus kogu elamumaa ulatuses 223,69 eur/m², hinnatsoonis H0784003 159,78 eur/m², hinnatsoonis H0784010 44,74 eur/m² jne.

⁵ Ka juhul, kui Tallinna linn leiaks, et Teile juhtumil on põhjendatud vastavas hinnatsoonis madalama maksumäära kehtestamine, saaks vastavat määra kohaldada alates järgmisest aastast.

Olenemata sellest, kas Te olete maamaksuvabastuse subjekt või mitte, võtan siiski seisukoha küsimuses, kas MaaMS § 11 lõige 1, mis näeb ette erinevas määras maksuvabastuse sõltuvalt maa asukohast, on vastuolus PS § 12 lg 1 koosmõjus PS §-ga 32.⁶

Asjassepuutuv MaaMS § 11 lg 1 sätestab: “Maamaksu tasumisest on vabastatud maa omanik tema omandis oleva või käesoleva seaduse §-s 10 sätestatud maakasutaja tema kasutuses oleva elamumaa või maatulundusmaa õuemaa kõlviku osas linnas, vallasiseses linnas, alevis, alevikus ning üldplaneeringuga kohaliku omavalitsusüksuse või maakonnaplaneeringuga maavanema poolt tiheasustusega alaks määratud alal kuni 0,15 ha ning mujal kokku kuni 2,0 ha ulatuses, kui sellel maal asuvas hoones on tema elukoht vastavalt rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetele.”

Seega on MaaMS § 11 lõikes 1 sätestatud tulenevalt koduomanike maamaksu vabastus kehtestatud pindalalise määra kaudu ning see on kuni 0,15 ha linnas, vallasiseses linnas, alevis, alevikus ning üldplaneeringuga kohaliku omavalitsusüksuse või maakonnaplaneeringuga maavanema poolt tiheasustusega alaks määratud alal (edaspidi *tiheasustusala*) ning kuni 2 ha mujal (edaspidi *väljaspool tiheasustusala*).

Teisisõnu sõltub maksuvabastuse ulatus sellest, millist liiki asustusüksuses kinnistu asub. Seadus ei võimalda normi tõlgendada teisiti ja lähtuda kohaldamisele kuuluva maksuvabastuse ulatuse üle otsustamisel muudest kui formaalsetest kriteeriumitest, et hinnata, kas maksuvabastust taotleva isiku kinnistu asub tiheasustusalal või väljaspool tiheasustusala. Formaalselt lähenemist kinnitavad ka seadusandja poolt hiljem MaaMS § 11 lisatud lõiked 3¹ ja 3², mis täpsustavad maksuvabastuse rakendamist olukorras, kus katastriüksust läbib tiheasustusega ala piir või asustusüksuse lahkmejoon. Juhul, kui katastriüksust läbib kohaliku omavalitsuse üldplaneeringuga või maavanema maakonnaplaneeringuga määratud tiheasustusala piir või asustusüksuse lahkmejoon, sõltub maksuvabastuse rakendamise ulatus sellest, millisel alal asub suurem osa katastriüksusest. Kui suurem osa katastriüksusest asub nt. linnas, rakendatakse maksuvabastust tiheasustusalal kehtivas määras, kui suurem osa katastriüksusest asub nt. väljaspool linna, siis väljaspool tiheasustusala kehtivas määras.

Põhimõtteliselt on seega võimalik, et sisuliselt sarnastes olukordades olevaid isikuid koheldakse erinevalt, lähtuvalt sellest, kas neile kuuluv maatükk või suurem osa sellest maatükist jääb tiheasustusala piiridesse või asub sellest väljaspool.

Riigikohus on märkinud, et mitte igasugune sarnaste isikute erinev kohtlemine ei ole lubamatu ja PS § 12 lõikega 1 vastuolus, vaid üksnes selline, millel puudub õigustus. Esmalt on vaja leida, kas seadusandja on piiranud võrdsuspõhiõigust legitiimsel eesmärgil.⁷

MaaMS § 11 lõige 1 eesmärgiks on vabastada maamaksust kodualune maa. Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri ei ava põhjuseid, miks on maksuvabastus kehtestatud pindalalise piiranguga ning miks vabastuse määr erineb sõltuvalt sellest, kas maa asub tiheasustusalal või väljaspool tiheasustusala. Need eesmärgid on siiski leitavad. Esiteks on selge, et piirangud kehtestatakse lähtuvalt rahalistest kaalutlustest. Maksuvabastuse suuremas ulatuses rakendamise korral laekuks kohalikele omavalitsustele maamaksust vähem raha. Teiseks võib selgitada neid piiranguid maamaksu vabastuse põhieesmärgiga, milleks oli vabastada maamaksust inimeste kodude alune maa ehk niiõelda elamiseks vajalik maa. Seadusandja ei pidanud võimalikuks vabastada kodude alust maad täies

⁶ Riigikohus on märkinud, et maamaksusoodustuse piiramisel võrreldes teiste isikutega on tegemist ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riivega. RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p.43

⁷RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p.46.

ulatuses, vaid mõistlikus ulatuses. Seejuures on loogiline, et tiheasustusalal asuval maal on maksuvabastuse määr väiksem kui väljaspool tiheasustusalala, kus elamute juurde kuuluv suur õueala on tavapäraselt suurem ning nõudlus elamumaale seevastu väiksem.

Tähele võib panna ka seadusandja soovi suunata inimesi tiheasustusaladel maad üha säästlikumalt kasutama. Kuni 01.01.2013.a kehtinud maamaksuseadus andis kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada kodualuse maa maksuvabastus 0,3 ha ulatuses tiheasustusalal ning 1 ha ulatuses väljaspool tiheasustusalala. Kehtiva seaduse järgi on tiheasustusalal kehtiva maksuvabastuse määra vähendatud, väljaspool tiheasustusalala rakendatava maksuvabastuse määra on seevastu peetud võimalikuks tõsta.

Maksuvabastuse ulatuse määramine asustusüksuse liigi põhiselt hoiab ka maksuvabastuste süsteemi lihtsa, selge ja kergesti hallatavana. Seda põhjusel, et maatüki kuuluvuse määratlemine haja- või tiheasustusse nõ sisuliste kriteeriumide alusel oleks ajamahukas, keeruline ja kulukas töö. See tooks kaasa vaidlusi nii kriteeriumite paikapanemisel, millest lähtudes tuleks hinnata, kas sisuliselt on tegemist tiheasustusalal või väljaspool tiheasustusalala asuva maaga, ning ka nende kriteeriumite hilisemal kohaldamisel. Arvestades maksuhalduri poolt väljasaadetavate maamaksuteadete suurt hulka ei saa võimalikuks pidada, et maksuhaldur hakkaks eelnevalt hindama sisuliste kriteeriumide alusel, kas tegemist on tiheasustusalas või mujal asuva maaga. Seega võib maksuvabastuse piiramise eesmärgiks lugeda ka maamaksu administreerimise lihtsust.

Eelmainitud eesmärgid on Riigikohus tunnistanud legitiimseteks.⁸

Lisaks erineva kohtlemise eesmärgile tuleb riive põhiseaduspärasuse hindamisel arvesse võtta ka tekitatud erineva olukorra raskust.⁹ Mida erinevamad on võrreldavad grupid, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.¹⁰ Käesolevas asjas oleks võimalik luua palju erinevaid isikute gruppe ja leida paljusid aspekte, milles neid gruppe võrrelda. Siiski ei pea ma käesoleva menetluse raames võimalikuks ja otstarbekaks anda hinnangut kõikvõimalike olukordade põhiseaduspärasusele.

Tulles konkreetsetelt Teie avalduses märgitud asjaolude juurde, ei näe ma, et need annaks alust tuvastada MaaMS § 11 lõige 1 vastuolu põhiseadusega. Selgitan.

Tänapäeva tiheasustusalad ei hõlma tüüpiliselt vaid elamukvartaleid, kauplemis- ja teeninduspiindu, transpordi- ja sotsiaalmaad, parke ja puhkealaseid. Nii võivad linna territooriumil asuda nt ka karjamaa (nt. Pärnu linna rannarajooni karjamaad), põllumajandussaaduste tootmiseks kasutatav maa (aiand) ja isegi saar.

Seejuures on maa maksustamishinna määramisel maa asukohast tulenevate eripäradega arvestatud. See, et linna äärealadel asuvate elamumaa kruntide omanikele kohaldatakse maamaksuvabastust tiheasustusalal kehtivas määras, on õigustatud ja põhjendatud ülalkirjeldatud eesmärkidega tagada maamaksu administreerimise lihtsus, hoida kokku raha ning vabastada maaomanik maamaksust üksnes elamiseks vajaliku maa osas. Oluliseks tuleb pidada ka eesmärki tagada võimalikult otstarbekas maakasutus tiheasustusaladeks kujunevatel aladel. Linn laieneb ja areneb pidevalt, kuid seejuures ei jõua üheaegselt arendada välja kõiki infrastruktuure. Nende täielik või osaline puudumine ei muuda aga lubamatuks kohaldada maksuvabastust

⁸ RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p.46.2 ja 46.3

⁹ RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p.32

¹⁰ RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p.47

tiheasustusosalal kehtivas ulatuses, et suunata inimesi maad kokkuhoidlikumalt kasutama ja arvestama, et nende maa asub linnas või linnaks kujuneval alal.¹¹

Lõppmärkusena toon välja, et on võimalik, et Vao liiklussõlme ehitamisel võib osutada vajalikuks Teile ja Teie õele kuuluvate maatükkide vähendamine ning osaline võõrandamine,¹² mille tagajärjel väheneb ka neilt maatükkidelt tasumisele kuuluv maamaks. Mulle teadaolevalt on Teile ja Teie õele kuuluv maatükk aadressil [] müügis kui perspektiivikas ärimaa.¹³ Ka selle elamiseks mittevajaliku maatüki võõrandamine vähendaks suurel määral Teie ja Teie õe maksukoormust.

Kokkuvõtvalt leian, et arvestades MaaMS § 11 lõikes 1 kehtestatud kodualuse maa maksuvabastuse piirangute eesmärke, on põhjendatud, et tiheasustusosalal kehtivat maksuvabastuse määra kohaldatakse ka nende maaomanike suhtes, kes tulenevalt maatüki asukohast tiheasustusala äärealal ei saa kasutada alati kõiki hüvesid, mis kaasnevad tavapäraselt tiheasustusosalal elamisega. Seega ma **ei tuvastanud käesoleva menetluse raames, et MaaMS § 11 lõige 1, mis näeb ette erinevas ulatuses maksuvabastuse tiheasustusosalal ja väljaspool tiheasustusala asuva elamumaa omanikele, oleks vastuolus PS §-s 12 sätestatud põhimõtetega.**

Sellega lõpetan ma Teie avalduse menetlemise ja tänan Teid pöördumast. Vabandan väikese viivituse pärast Teile vastamisel. Ühtlasi loodan, et toodud selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega,

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

¹¹ Lasnamäe tööstusala piirkonna elamumaa puhul võib väiksemas määras maksuvabastuse kohaldamise kasuks kehtida osade maatükkide puhul ka tervisekaitseline argument - kui piirkonnas on väga kõrge radoonisisaldus vm ohtlike tegurid, siis elamute rajamist sinna ei soosita. Vt seletuskiri Lasnamäe tööstusala üldplaneeringu juurde, lk.43, kättesaadav veebilehel <http://www.tallinn.ee/est/ehitus/Lasnamae-toostusalade-uldplaneering>

¹² Mul ei õnnestunud kindlaks teha, kas ja millises ulatuses on maatükkide osaline võõrandamine vajalik Tallinna linna kehtestatud detailplaneeringu alusel. [] maatüki müügikuulutuses on märgitud maatüki kärpimine lähtuvalt Tallinna ringtee laiendamisest ning uue sissesõidutee rajamisest.

¹³ Vt. eelmise viite kuulutust. Lisaks märgin, et maakatastri andmeil on vastav katastriüksus sihtotstarbeta maa, maa väärtuste loetelus väärtusega 3,2 eurot m². Sihtotstarbe muutmisel ärimaa sihtotstarbega maaks on maa väärtuseks 15,98 m².