



Õiguskantsler

Madis Kallas
Regionaal- ja
Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie nr

Meie 10.04.2024 nr 18-2/240567/2402127

Maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

Austatud regionaalminister

Tutvusin [maamaksuseaduse](#) (MaaMS) muutmise seaduse eelnõu ja seletuskirjaga (EIS-i toimik 24-0273). Juhin Teie tähelepanu eelnõu ja seletuskirja mõningatele puudustele.

On tervitav, et soovitakse suurendada kohalike omavalitsuste otsustusõigust enda tuluallikate üle, kuid seda tuleb teha kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS).

Maamaks on riiklik maks ([maksukorralduse seaduse](#) § 3 lg 2 p 3) ning riikliku maksu kehtestamisel peab järgima PS §-s 113 sätestatud nõudeid. PS § 113 puudutavas kohtupraktikas on rõhutatud, et riikliku maksu elementide üle peab otsustama Riigikogu. Nii on Riigikohus märkinud, et kõik maksuõigussuhte kohustuslikud elemendid – maksumaksja, maksu objekt, maksumäär, maksu saaja, maksu tasumise kord ja tähtpäev – peavad olema kindlaks määratud seadusega.¹ Ka maksusoodustus peab olema sätestatud seadusega.

Otsustusõiguse delegeerimine võib olla lubatud vaid juhul, kui volituse piirid on seaduses kindlaks määratud. Nii saavad omavalitsused otsustada maamaksumäära üle seaduses sätestatud alam- ja ülemmäära piires (MaaMS § 5 lg 1).

Eelnõu järgi tahetakse anda kodualuse maa maksuvabastuse otsustamise õigus kohalikele omavalitsustele. Seejuures ei seata piiranguid, kui suure summa ulatuses või kui suure pindala kohta maksuvabastust saab. Niisiis saavad linnad ja vallad eelnõu järgi õiguse otsustada, kas kodualuse maa maksuvabastus on null või mistahes suuruses summa. Teisisõnu tahetakse anda valdadele või linnadele piiramatut voli otsustada selle üle, kas ja millises ulatuses kehtib kodualuse maa omanikele riiklik maks.

Arvestades seda, kuidas on kohus seni sisustanud PS § 113, on kaheldav, kas selline seadusemuudatus on põhiseadusega kooskõlas. Riikliku maksu üle peab otsustama Riigikogu. See tähendab, et riiklikust maksust vabastamise tingimuste määramine ei ole kohaliku elu küsimus. Kui avalik-õiguslik kohustus on määratletud riikliku maksuna, tuleb sellest maksu kujundamisel ja muutmisel lähtuda. Vastasel juhul tuleks riikliku maksu asemel kehtestada kohalik maks.

¹ [RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98.](#)

Kohaliku maksu üle saab otsustada kohalik omavalitsus. Kohalikest maksudest vabastamise üle on kohalikel omavalitsustel suurem otsustusõigus kui riiklikest maksudest vabastamise üle.

Kindlasti tuleks uuesti üle vaadata ka põhjused, mille tõttu parlament otsustas üle kümne aasta tagasi kõik Eesti elanikud kodualuse maa maksust vabastada. Selle seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud: „*Maksuõiguse ühe põhiprintsiibi kohaselt ei tohi omandimaks sundida omandist loobuma, tänase kõrge maamaksuga on seda põhimõtet rikutud ja löögi alla on sattunud just põlisasumite elanikud. [...] Õigusriik eristub seadusriigist sellega, et igal kehtestatud regulatsioonil on eesmärk ning seadusel, ka maksuseadusel, mõte. Maa maksustamise eesmärk ei ole erinevalt levinud väärarusaamast seotud konkreetsete avalike teenuste pakkumise, näiteks kanaliseerimise lõpuleviimisega. Õigusteooria kohaselt peaks maamaks soodustama maa tõhusamat kasutamist ja toimima maa müügi elavdamise vahendina. Seadus, mille eesmärk on elavdada kodude müüki, on ühiskondlikult destruktiivse iseloomuga.*“²

Seega ajendas parlamenti kogu riigis ühetaolist kodualuse maa maksuvabastust kehtestama mure selle pärast, et maamaks võib olla koduomanikele liialt koormav ning sundida inimesi kodust loobuma. Sooviti vältida sotsiaalsete pingete teket ning kõne all oli ka küsimus, kas kodualuse maa maksustamine on õiglane ja moraalne.

Eelnõu koostaja peab võtma selge seisukoha, kas kodualuse maa eest võetava maksu kui riikliku maksu proportsionaalsuse peab tagama riik või tohib selle jätta valdade ja linnade otsustada. Tuleb ka põhjendada, kas riikliku maksu võib eri omavalitsustes kehtestada sedavõrd erinevatel alustel, et ühes linnas või vallas on kodualune maa maksuvaba ja teisel maksuvabastust ei anta. Need küsimused tuleb läbi mõelda põhiseaduse printsiipidest lähtudes.

Mõistagi tekivad maa maksustamisel erinevused ka piirkondlikult erinevate maa hindade tõttu ja erinevate maamaksuäärade tõttu. Esimesel juhul sõltub maa hind selle piirkonna turuhindadest, kus inimene elab, ning teisel juhul kehtestab volikogu maamaksuäärad seadusega sätestatud piire arvestades. Kodualuse maa maksuvabastuse kehtestamine sõltuks eelnõu järgi valla- või linnavolikogu otsusest.

Eelnõuga on kavas suurendada alates 2025. aasta 1. jaanuarist maamaksu aastase tõusu lubatud ülemmäära 10 protsendilt 50 protsendile. See tähendab, et aastas tasumisele kuuluv maamaks võib tõusta eelmise aastaga võrreldes poole võrra. 2026. aasta 1. jaanuarist tahetakse seesugune kodualuse maa omanikku kaitsev piirang üldse kaotada ja otsustamine jääb kohalikule omavalitsusele.

Maamaksu tõusu piirang võeti vastu 23. veebruaril 2022 ning see jõustus 1. jaanuaril 2024. Selle [seadusemuudatusega](#) sooviti tagada, et pärast 2022. aastal tehtud korralise maa hindamise tulemuste rakendamist 2024. aastal ei tekiks hüppelist maamaksu tõusu. Hüppelise maksutõusu vältimiseks kaaluti toona sedagi, kas anda rahandusministrile õigus otsustada, millal uued maa hindamise tulemused kasutusele võtta.³ Kuna ka see lahendus ei olnud PS § 113 arvestades probleemitu (maksubaasi üle ei saa otsustada minister), sätestati seadusega maksutõusu piirang. Inimestele anti lubadus, et isegi kui hindamise tulemusel maa hind hüppeliselt kasvab, tõuseb maamaks järgmistel aastatel üksnes 10 protsendi kaupa ning seetõttu ei tarvitse kellelgi karta järsku maksutõusu.

² [Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse](#) eelnõu (51 SE) seletuskiri.

³ Vt õiguskantsleri 5.10.2016 seisukohta [maa hindamise seaduse ja maakatastriseaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse](#) kohta.

Kui kavandatava seadusemuudatusega lubatakse 2025. aastal tõsta maamaks 50 protsenti kõrgemaks, kui oli eelmisel aastal, saab inimeste usaldus riigi vastu taas löögi.

Seletuskirjas tuleb vastata ka küsimusele, kas riikliku maksu põhimõtetega on kooskõlas, et kohalikud omavalitsused saavad otsustada, mitu protsenti võib maamaks suurenda. Tuleb kaaluda, kas see, et kohalikule omavalitsusele seab piirid maksu alam- ja ülemmäär, on piisav või peaks Riigikogu tagama, et maa hindamise tulemusel kaasnev maamaksutõus ei oleks nii järsk.

Eelnõu seletuskirjas pole esitatud eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi. Seletuskirjas on selle kohta vaid 5. alajaotus pealkirjaga „Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele“, kuid peatükis on vaid üks lause: „Eelnõu reguleerimisala ei puuduta Euroopa Liidu õigust“.

Palun analüüsige neid küsimusi ning kaaluge eelnõu muutmist nii, et kavandatud muudatused oleksid kooskõlas põhiseadusega. Ühtlasi palun esitage eelnõu seletuskirjas muudatuste põhiseaduspärasuse analüüs.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee