



Õiguskantsler

Ain Valdmann  
Tallinna Keskkonna- ja  
Kommunaalamet  
kommunaal@tallinnlv.ee

Teie 12.11.2020 nr

Meie 09.03.2021 nr 6-4/201883/2101557

### Asutuse Kadrioru Park hallatavatele kalmistutele sissesõidu eest kehtestatud tasu

Lugupeetud juhataja

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas on põhiseaduspärane nõuda hooldusteenuseid osutavatelt ettevõtjatelt Tallinna kalmistutele sissesõidu lubamise eest tasu. See tasu on sätestatud Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti juhataja 02.07.2020 käskkirja nr KA-4/28 „Asutuse Kadrioru Park kalmistuteenuste hindade kehtestamine“ punktis 1.9.29.

Kalmistule sissesõidu eest tasu kehtestamine on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 157 lõikega 2 ja piirab seadusliku aluseta omandipõhiõigust (PS § 32 lõiked 1–3) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31).

Kalmistul hooldusteenuseid osutavatelt ettevõtjatelt oleks lubatud kalmistule mootorsõidukiga sisenemise eest tasu nõuda vaid sel juhul, kui seadus annaks kohalikule omavalitsusele sõnaselgelt õiguse kehtestada tasu kalmistule sissesõidu eest. Sellist alust seaduses ei ole. Palun Teil käskkirja punkti 1.9.29 kehtetuks tunnistada. Ootan Teie vastust hiljemalt 15.04.2021.

#### I. Vaidlustatud säte

1. Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti juhataja 04.12.2020 käskkirjaga nr KA-4/60 täiendati 02.07.2020 käskkirja punktiga 1.9.29 järgmiselt:

Jrk	Teenus	Ühik	Hind käibemaksuta	KM määr %	Lõpphind	Kehtib alates
1.9.29	Sissesõiduluba teenuse osutamiseks kalmistul (sissesõiduluba ettevõtjale kalmistule sissesõiduks, et osutada hauaplatsi korrastusteenuseid klientidele)	päev	10,00	20	12,00	04.12.2020

Õiguskantsleri Kantselei

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

## II. Tasu kehtestamise põhjendused

2. Käskkirja seletuskirjas on põhjendatud sissesõiduloo ja selle eest võetava tasu kehtestamist sooviga piirata ja kontrollida teenusepakkujate tegevust kalmistutel. Hoolimata sellest, et kalmistul kehtib üldine sõidukiga liiklemise keeld, soovib suur hulk teenusepakkujaid pääseda mootorsõiduki(te)ga otse kalmude juurde. Sissesõidulooga saab kontrollida teenusepakkujate tegevust kalmistul ning saadud rahaga saab parendada kalmistute taristut (mida ettevõtja taristut kasutades kahjustab). Halduskoormuse optimeerimise eesmärgil peetakse mõistlikuks anda sissesõiduluba üheks päevaks. Ameti selgituste järgi täpsustatakse poolte õigused ja kohustused [Tallinna kalmistute kasutamise eeskirja](#) § 3 lõike 4 alusel sõlmitavas lepingus.

3. Keskkonna- ja Kommunaalameti juhataja asetäitja viitas õiguskantslerile antud [vastuses](#) Tallinna kalmistute kasutamise eeskirja § 3 lõikele 4 ja § 5 lõike 2 punktile 7. Tema sõnul on asutus Kadrioru Park järginud põhimõtet, et kalmistul teenuste osutamise tingimused täpsustatakse ettevõtja ja asutuse vahelises lepingus. Tema sõnul ei saa ükski teenusepakkuja eeldada, et talle lubatakse mootorsõidukiga tasuta piiramatult ligipääs kalmistualale, kuivõrd see ei pruugi sobida viimse puhkepaiga olemusega. See ei tähenda ameti hinnangul ettevõtluse ülemäärast piiramist, sest kalmistul teenuste osutamiseks ei pea sinna tingimata sisenema sõidukiga.

## III. Põhiõiguste piirangute ja avalik-õigusliku tasu kehtestamise eeldused

4. Teenuste osutamiseks kalmistule mootorsõidukiga sisenemise eest tasu võtmisega piiratakse omandipõhiõigust (PS § 32 lõiked 1–3) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31). Ettevõtja õigust olla vaba avaliku võimu sekkumisest tuleb käsitada avaralt. Riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabaduse piiranguks.

5. Põhiõigust või -vabadust tohib kindlatel eeldustel piirata seadusega, vähemintensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo 03.12.2007, [3-3-1-41-06](#), punktid 21 ja 22). Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad tingimused peavad olema selged ja arusaadavad ning ei tohi minna eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale (proportsionaalsuse põhimõte).

6. Tasu kehtestamisel tuleb kohalikul omavalitsusel järgida põhiseaduse § 157 lõiget 2, mille kohaselt saab kohalik omavalitsus maksu, lõivu või muu avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestada üksnes seaduses sätestatud volitusnormi alusel.

7. Riigikohus on sedastanud näiteks tänavakaubanduses kauplemislubade eest tasude võtmise kohta, et tegu on ettevõtlusvabaduse piiranguga, milleks peab olema seaduslik alus. (RKPJKo 10.04.2002, [3-4-1-4-02](#), punkt 18).

Riigikohus ütles Tallinna vanalinna sissesõidu tasu põhiseaduspärasust hinnates järgmist: “Tallinna vanalinna sissesõidu tasu tuleb käsitada mitte teenustasuna, vaid erieesmärgiga kohaliku maksuna. Põhiseaduse § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ja koguda makse üksnes seaduse alusel. Selles sättes tähendab tingimus "seaduse alusel" seaduse reservatsiooni, mille järgi kohaliku maksu kehtestamise volitus peab tulenema vastavast seadusest.“ (RKPJKo 22.12.1998, [3-4-1-11-98](#), V). Ühtlasi sätestab ka HMS § 5 lõige 3, et menetlustoimingute tegemise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suurusel.

## IV. Seisukoht kalmistu sissesõiduloo tasu kohta

8. Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti 04.12.2020 käskkirjas viidatakse selle õiguslike alustena [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 30 lõikele 4, Tallinna Linnavalitsuse

11.10.2017 määruse nr 33 („Teenuse ja kauba hinna kehtestamine linna asutustes“) § 3 lõike 1 punktile 2 ning [Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti põhimääruse](#) (Tallinna Linnavolikogu 16.05.2019 määrus nr 9) § 8 lõike 2 punktile 2.

9. KOKS § 30 lõige 4 sätestab, et sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul võib linnavalitsus volitada linna ametiasutust, mis teostab avalikku võimu, kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus, mis ei teosta avalikku võimu. Volituse andmisel linna ametiasutusele, mis teostab avalikku võimu, on korralduse andmise õigus sellel ametiasutuse juhil.

KOKS § 30 lõike 3 kohaselt kehtestab valla- või linnavalitsus oma korraldusega valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lõikes 3 sätestatud. HMS § 5 lõige 3 kinnitab veel kord, et menetlustoimingute eest võib tasu võtta üksnes seaduse alusel. KOKS § 30 lõiked 3 ja 4 ei volita valla- või linnavalitsust kehtestama avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, vaid teenustasusid soovitud teenuste eest.

10. Sissesõiduloo eest võetav tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus. Ettevõtja ei saa sõita kalmistule mootorsõidukiga, kui ta ei ole sissesõiduloo eest tasu maksnud. Linna omandis olevale kalmistule sissesõidu lubamine on kalmistu haldaja avalik-õiguslik otsustus, mitte ettevõtjale eraõiguslikus suhtes teenuse pakkumine. Selline olukord erineb olemuslikult näiteks olukorrast, kus omaksed tellivad asutuselt Kadrioru Park konkreetse hauaplatsi hooldamise teenust ning tasuvad selle eest vastavalt tellitud teenuse mahule.

11. Tallinna kalmistuid haldav asutus Kadrioru Park saab kalmistu üldiste halduskulude katmiseks vajaliku raha linnaeelarvest. Kui ettevõtjalt küsitakse sissesõidu eest tasu, et sellest rahastada kalmistu taristu parendamist, tähendab see sisuliselt maksule iseloomuliku tasu kehtestamist, millega kogutakse kohaliku omavalitsuse eelarvesse lisaraha. Põhjendus, et sissesõidu tasu kehtestamist õigustaksid võimalikud kahjustused, mida ettevõtja kalmistule mootorsõidukiga sõites tekitab, ei ole asjakohane. Tasul puudub otsene seos ettevõtja tegevuse tagajärgedega. Pealegi on kalmistul teenuseid osutavate ettevõtjatega sõlmitud lepingutes sätestatud keelatud tegevused (nt on keelatud kahjustada hooneid, väravaid, piirdeid, veevõtukohti, kalme, hauatähiseid ja –rajatisi) ning ette nähtud, et tekitatud kahju hüvitatakse täies ulatuses. Kohalikul omavalitsusel on võimalik kalmistul teenuste osutamise tingimusi lähemalt reguleerida ka kalmistu kasutamise eeskirjas. Muuhulgas saab eeskirjas näha ette kohustuse, et ettevõtjal tuleb pärast tööde tegemist taastada heakord ning et kui ettevõtja seda tingimust ei täida, teha vajalikud heakorratööd asendustäitmise korras ja nõuda selle kulud sisse ettevõtjalt.

12. [Kalmistuseadus](#) ega ükski muu seadus ei anna alust võtta tasu kalmistule (teenuste osutamiseks vm eesmärgil) sissesõidu lubamise eest. Kuna seaduslikku alust sissesõidutasu kehtestamiseks ei ole, on käskkirja punkt 1.9.29 õigusvastane.

Kui kohalik omavalitsus soovib kalmistute korrashoiu rahastamiseks kehtestada maksu või tasu, saab seda teha üksnes juhul, kui Riigikogu täiendab kalmistuseadust, [kohalike maksude seadust](#) või muud seadust ning näeb sellise maksu või tasu kehtestamiseks ette aluse.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445 Vallo.Olle@oiguskantsler.ee  
Kristi Lahesoo 693 8409 [Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee](mailto:Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee)  
Liina Lust-Vedder 693 8404 Liina.lust-vedder@oiguskantsler.ee