



RIIGIKOHUS



ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Õigusabikulude väljamõistmise ja vähendamise alused  
halduskohtumenetluses**

Kärt Vaarmari  
Kohtupraktika analüütik

Tartu

August 2016

# Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Üldpõhimõtted.....	4
2. Menetluskulude jaotus.....	6
2.1. Kohtupraktikas tekkinud küsimused.....	6
2.2. Kaebuse osaline rahuldamine .....	6
2.2.1. Rahalised nõuded.....	6
2.2.2. Mitterahalised nõuded.....	8
2.3. Kaebusest loobumine.....	10
2.4. Menetluse lõpetamine haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu .....	11
2.5. Kolmas isik menetluskulude jaotuses .....	13
2.5.1. Kolmandale isikule poole kohta käivate sätete kohaldamine.....	13
2.5.2. Kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmine .....	13
2.5.3. Kolmandalt isikult menetluskulude väljamõistmine .....	14
2.6. Menetlusosalise menetlusõiguste kuritarvitamine .....	15
2.7. Äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik.....	16
2.7.1. Üldised kriteeriumid .....	16
2.7.2. Menetlusosalise roll kaebuse põhjustamisel või keerukamaks muutmisel.....	17
2.7.3. Õigusabikulud keskkonnaasjades .....	18
2.7.4. Menetlusosalise majanduslik seisund .....	19
2.7.5. Väga väikesed kulud .....	19
3. Kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamine .....	20
3.1. Lähtekohad .....	20
3.2. Kulud, mida ei hüvitata õigusabikuluna .....	20
3.3. Põhjendamise meetoodika .....	22
3.4. Mahu ja keerukusega arvestamine .....	25
3.4.1. Põhjendamise kohustus ja ulatus.....	25
3.4.2. Mahu ja keerukuse hindamise kriteeriumid .....	26
3.5. Kulude väljamõistmise piirid.....	31
3.5.1. Kulude proportsioon erinevates kohtuastmetes.....	31
3.5.2. Kulude ülempiir .....	31
3.6. Haldusorgani õigusabikulude põhjendatuse hindamine.....	33
3.6.1. Haldusorgani menetluskulude väljamõistmise piirangud.....	33
3.6.2. Haldusorgani põhitegevuse piiritlemine .....	35
3.6.3. Kaebajast tulenevad tingimused.....	37
3.7. Kolmanda isiku õigusabikulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamine .....	37
3.8. HKMS § 109 lg 6 ja § 108 lg 11 vaheline seos ja hindamise sammud .....	38
Kokkuvõte.....	40

## Sissejuhatus

Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) menetluskulude jaotuse ja väljamõistmise sätted on praegusel kujul kehtinud alates 2006. aastast, võimaldades tekkida mitmekesisel ja pikaajalisel kohtupraktikal. Kuna menetluskulu väljamõistmine kujutab endast tõsist omandiõiguse riivet ning on tihedalt seotud kaebeõiguse tagamisega, ja samas on kohtul kulude väljamõistmisel ulatuslik kaalutlusruum, on oluline, et kulude väljamõistmise kohta oleksid kohtulahendis esitatud selged ja konkreetset põhjendused.

Analüüsis käsitletakse menetluskulude jaotamisel ning õigusabikulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel kohtupraktikas tekkinud küsimusi.

Analüüsi eesmärgiks on:

- 1) selgitada välja, kas õigusabikulude väljamõistmisel rakendatakse kohtupraktikas üheseid kriteeriume, mis võimaldavad menetluskulusid kasvõi umbkaudselt ette näha;
- 2) anda ülevaade kriteeriumidest, mis on Riigikohtu praktikas õigusabikulude väljamõistmisel välja kujunenud;
- 3) selgitada välja, kas ringkonnakohtute ja halduskohtute praktika järgib Riigikohtu praktikat või erineb sellest, eesmärgiga tuvastada võimalikke ebaühtlaseid lähenemisi või häid lahendusi.

Analüüsis on käsitletud HKMS § 108 (menetluskulude jaotus) ja § 109 (menetluskulude väljamõistmine) rakendamist kohtupraktikas, iseäranis HKMS § 109 lg 6 ja § 108 lg 11 vahelise seose küsimust.

Analüüsis ei käsitleta menetluskulude kantuse nõuet, kuludokumentide esitamisega seotud probleeme ega riigilõivu väljamõistmise küsimusi, kuna nendes küsimustes on kohtupraktika piisavalt selge. Pigem on analüüsi eesmärgiks hinnata, milliseid kriteeriume on kohtud kasutanud õigusabikulude väljamõistmisel kaalutlusõigust kohaldades.

Analüüsi aluseks on 129 Riigikohtu lahendit haldusajades aastatest 2001-2016 (üldjuhul 30.04.16 seisuga) ning 53 halduskohtute ja 52 ringkonnakohtute lahendit perioodist 01.07.2015 – 30.04.2016.

Analüüsis esitatud seisukohtadel ei ole siduvat mõju ja need ei ole käsitatavad Riigikohtu seisukohtadena. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis.

## 1. Üldpõhimõtted

Juba aastast 2001 on Riigikohtu praktikas rõhutatud, et kohtukulude jaotamisel tuleb arvestada põhiseaduse (PS) § 15 lg-s 1 sätestatud kaebeõigusega. Kohtukulude kandmise risk ei tohi olla nii suur, et see sunniks ka tegelikult oma õigustes või vabadustest kahjustatud isikut loobuma kohtusse pöördumisest.<sup>1</sup> Riigikohus on viidanud seoses haldusorgani õigusabikulude väljamõistmisega, et PS § 15 lg 1 ei välista kohtukulude väljamõistmist kaebajalt täielikult. Kulude kaebajalt väljamõistmisel tuleb arvestada **proportsionaalsuse põhimõttega** (PS § 11 teine lause). Riigikohtu hinnangul oli see nõue tagatud piisaval määral HKMS § 87 lg-s 2 sätestatud põhjendamatute õigusabikulude vähendamise võimalusega. Üksikisiku kaitse liigsete kohtukulude eest halduskohtumenetluses peab tagama haldusorgani kohtukulude põhjendatuse hindamine.<sup>2</sup>

Ka hilisemas Riigikohtu praktikas on kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamise kohustust selgitatud põhimõttega, et õigusabikulude väljamõistmine halduskohtumenetluses ei tohi piirata liigselt isiku kaebeõigust ja tulemus peab olema õiglane.<sup>3</sup> Veel 2014. aastal on Riigikohus leidnud, et asjas, milles kaebajad pöördusid kohtusse oluliste põhiõiguste kaitseks (omandiõigus, õigus eraelu ja kodu puutumatusse ning tervise kaitsele), vaidlustatud haldusaktiga riivati nende õigusi intensiivselt ning kaebajad ei olnud pahatahtlikud ega kaebused ilmselgelt põhjendamatud, oleks kolmanda isiku kulude kaebajatelt täies ulatuses väljamõistmine ebaõiglane ja piiraks ebaproportsionaalselt kohtusse pöördumise õigust.<sup>4</sup>

Teiselt poolt tuleb arvestada ka võitnud poole või tema poolel menetluses osalenud kolmanda isiku kaitse vajadusega. Riigikohtu üldkogu on viidanud tsiviilkolleegiumi praktikale, mille kohaselt on menetluskulude kindlaksmääramise menetlus analoogne kahju hüvitamise menetlusega, kuna menetluskulude kindlaksmääramise menetluses toimub sisuliselt kohtumenetlusega kaasnenud kahju (õigusabikulu) väljamõistmine tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS) sätestatud korras.<sup>5</sup> Menetluskulude rahaline kindlaksmääramine riivab menetlusosaliste PS §-s 32 tagatud omandipõhiõigust, see seondub ka kohtusse pöördumise õigusega (PS § 15 lg 1) ning edasikaebeõigusega (PS § 24 lg 5).<sup>6</sup>

Alates 2013. aastast on Riigikohus kohaldanud sõnaselgelt ka põhimõtet, et **väljamõistetavate menetluskulude suurus peab olema menetlusosalistele ettenähtav**.<sup>7</sup> Ka haldus- ja ringkonnakohtud viitavad oma lahendites sellele põhimõttele.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> RKHKm 10.05.2001 nr [3-3-1-11-01](#), p 2.

<sup>2</sup> Samas.

<sup>3</sup> RKHKm 30.11.2005 nr [3-3-1-70-05](#), p 11; RKHko 19.04.2007 nr [3-3-1-12-07](#), p 22; 16.04.2009 nr [3-3-1-7-09](#), p 13; 05.05.2011 nr [3-3-1-17-11](#), p 18; 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 32.1.

<sup>4</sup> RKHko 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 35.

<sup>5</sup> RKÜko 04.02.2014 nr [3-4-1-29-13](#), p 43.1 (viitab lahenditele RKTkm 09.11.09 nr [3-2-1-112-09](#), p 18; 19.06.2013 nr [3-2-1-58-13](#), p 13; 14.10.2013 nr [3-2-1-107-13](#), p 15).

<sup>6</sup> RKÜko 26.06.2014 nr [3-2-1-153-13](#), p 54; 01.02.2016 nr [3-2-1-146-15](#), p 66.

<sup>7</sup> RKHko 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#), p 32; 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 32.1; RKHKm 15.10.2015, nr [3-3-1-21-15](#), p 16.

<sup>8</sup> TlnHKm 20.07.2015 nr 3-15-1502, p 16; TlnRnko 16.10.2015 nr 3-12-1861, p 20; TlnHKm 07.12.2015 nr 3-15-2781, p 14; 21.04.2016 nr 3-16-701, p 14.

Eeltoodud põhimõtted leiavad väljenduse HKMS menetluskulude jaotust ja väljamõistmist puudutavates sätetes, eelkõige HKMS § 109 lg 6 ja § 108 lg 11. Esmapilgul tundub, et need sätted ei kata siiski kõiki proportsionaalsuse printsiibi rakendamise olukordi, millele kohtupraktikas või erialakirjanduses on viidatud.

Proportsionaalsust on kohtupraktikas käsitletud mitmes erinevas tähenduses: 1) menetluskulude proportsionaalne jagamine lähtuvalt kaebuse rahuldamise proportsioonist; 2) menetluskulude väljamõistmise proportsioon erinevate kohtuastmete kulude võrdluses; 3) kulude väljamõistmise proportsionaalsus, lähtuvalt kaebaja majanduslikust seisundist ja sellest, kas kaebuse esitaja nägi ette või pidi nägema ette, et kaebus on põhjendamatu (proportsionaalsus nõ laiemas tähenduses).

Küsimusi tekitab neist eelkõige viimane. HKMS kommentaaride kohaselt peab kohus haldusastmes menetluskulu jaotuse kindlaksmääramisel kontrollima, kas väljamõistetav menetluskulu lõppsumma on menetlusosalise varalist seisundit arvestades proportsionaalne ning ennekõike hindama võitnud menetlusosalise õigusabikulude põhjendatust selles valguses.<sup>9</sup> Analüüsis püütakse muuhulgas leida vastus küsimusele, kas selline hindamine saab toimuda HKMS §-de 108 ja 109 piirides, või oleks tegemist lisakohustusega hinnata kulude proportsionaalsust veel pärast seda, kui väljamõistetavate menetluskulude suurus on muude põhimõtete alusel kindlaks määratud.

---

<sup>9</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koost. K. Merusk ja I. Pilving, lk 549.

## 2. Menetluskulude jaotus

### 2.1. Käsitletavad küsimused

Menetluskulude jaotuse põhimõtted on sätestatud HKMS §-s 108. Kõige üldisema põhimõttena kehtib printsiip „kaotaja maksab“ ehk menetluskulud kannab üldjuhul pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1). Arvestada tuleb siiski ka muude HKMS § 108 lõigetega.

HKMS § 108 rakendamisel on analüüsis käsitletud kohtupraktikas lahendatud eelkõige järgmisi küsimusi:

- 1) kui kaebus rahuldati osaliselt, kuidas arvutada menetluskulude proportsiooni;
- 2) kaebusest loobumise korral küsimus, millises ulatuses olid õigustatud vastustaja ja kolmanda isiku juba tehtud kulud;
- 3) menetluse lõpetamisel haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu küsimus kaebuse seosest menetluse lõpetamist ajendanud vastustaja tegevusega – kas vastustaja tegevus oli ajendatud kaebusest või tühistas vastustaja haldusakti mingil muul põhjusel;
- 4) kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmisel küsimus, kas isik oli kolmanda isikuna kaasatud ning mis saab siis, kui tema poole kulude väljamõistmist ei loetud põhjendatuks;
- 5) kolmandalt isikult menetluskulude väljamõistmise võimalikkus;
- 6) menetlusosalise enda rolliga arvestamine – kuivõrd mõjutab kulude jaotust see, et vaidluse võitnud menetlusosaline oli ise vaidluse tinginud või selle keerukusele kaasa aidanud;
- 7) millistel tingimustel lugeda menetluskulu väljamõistmine kaotanud poolelt äärmiselt ebaõiglaseks või ebamõistlikuks.

### 2.2. Kaebuse osaline rahuldamine

Kaebuse osalise rahuldamise korral jagatakse menetluskulud proportsionaalselt kaebuse rahuldamisega (HKMS § 108 lg 2).

#### 2.2.1. Rahalised nõuded

**Kahju hüvitamise nõuete** lahendamisel on HKMS § 108 lg 2 kohase proportsiooni arvutamine lihtne ning praktika üldiselt selge. Menetluskulude väljamõistmisel arvutatakse proportsioon nõude rahuldatud osa järgi – menetluskuludest mõistetakse välja, kas täpselt või ümardatult, nii mitu protsenti, kui mitu protsenti moodustas rahuldatud nõue taotletust.<sup>10</sup> See reegel ei ole absoluutne. Üheks erandlikuks näiteks on Riigikohtu hiljutine lahend, milles kaebuse nõudeks oli 1500 eurose kahjuhüvitise väljamõistmine ning taotletud menetluskulude suuruseks kokku 1105 eurot. Kaebaja kasuks mõisteti välja kahjuhüvitis 400 eurot (ca 26,7% taotletust) menetluskuludest aga 750 eurot (ca 67% taotletust). Selgituseks on lahendis märgitud, et „arvestades kaebuse rahuldamise ulatust, peab kolleegium põhjendatuks ja vajalikuks mõista

<sup>10</sup> Nt RKHKo 19.11.2014 nr [3-3-1-43-14](#), p 27; TlnRnKo 11.02.2016 nr 3-14-52865, p 18; TlnHKo 07.04.2016 nr 3-11-2589, p 27.

Politsei- ja Piirivalveametilt kaebaja kasuks välja menetluskulud 750 eurot<sup>11</sup>. Võib järeldada, et Riigikohus on andnud selles asjas teistsuguse hinnangu kaebuse rahuldamise ulatusele, või on rakendanud lisaks HKMS § 108 lg-le 2 ka muid põhimõtteid (nt proportsionaalsust laiemas tähenduses).

Haldus- ja ringkonnakohtute praktikas on üheks kahjunõude sagedaseks erijuhtumiks kinnipeetavate kahjunõuded. Ebainimlike kinnipidamistingimustega tekitatud kahju hüvitamise kaebuste lahendamisel on haldus- ja ringkonnakohtud menetluskulude proportsiooni arvutades lähtunud kas kinnipeetava algse rahalise nõude ja väljamõistetud summa suhtest<sup>12</sup> (nagu Riigikohtu praktikaski<sup>13</sup>) või kui kaebaja on taotlenud kohtult üksnes „õiglast hüvitist“, siis sellest, kui mitmel päeval luges kohus kinnipidamistingimused õigusvastaseks, võrreldes kaebaja väidetuga<sup>14</sup>. Samuti on esimese ja teise astme kohtud kinnipeetavate kahjunõuete lahendamisel rakendanud erisust, et kui kahju hüvitamise eeldused on tuvastatud, ent hüvitise väljamõistmise asemel tuvastatakse kahju tekitanud toimingu õigusvastasus, on loetud kaebus osaliselt rahuldatuks; sellest on lähtunud ka menetluskulude väljamõistmisel.<sup>15</sup> Alusena on neis lahendites viidatud Riigikohtu lahendile asjas nr [3-3-1-3-12](#), milles ühekordse juhtumina tõesti selline seisukoht on võetud.<sup>16</sup>

Menetluskulu proportsioon on kohtupraktikas arvutatud nõude rahuldatud osa järgi ka siis, kui halduskohtu või ringkonnakohtu lahend on vaidlustatud üksnes **menetluskulude jaotuse** osas.<sup>17</sup> Väärrib aga märkimist, et [HKMS muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse](#) kohaselt on kaalumisel lahendus, et üksnes menetluskulude üle vaidlemisel tekkinud kulusid ei hüvitataks.<sup>18</sup>

**Rahalist nõuet sisaldava haldusakti** vaidlustamise korral tähendab proportsionaalne jagamine Riigikohtu praktika kohaselt haldusakti tühistatud ja kehtivaks jäänud osa rahalise väärtuse vahekorra lähtuvat arvutust.<sup>19</sup> See lähenemine on Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas olnud järjekindlalt kasutusel iseäranis maksuasjades.<sup>20</sup> Analüüsitud lahenditest ei nähtu, et haldus- ja ringkonnakohtute praktika sellest põhimõttest erineks.

<sup>11</sup> RKHKo 17.06.2016 nr [3-3-1-54-15](#), p 28.

<sup>12</sup> TrtRnKo 09.02.2016 nr 3-15-247, p 20; TlnHKo 20.04.2016 nr 3-14-53140, p 50-51.

<sup>13</sup> RKHKo 03.10.2013 nr [3-3-1-47-13](#), p 27.

<sup>14</sup> TlnRnKo 28.08.2015 nr 3-15-253, p 36; TlnHKo 31.03.2016 nr 3-15-860, p 42.

<sup>15</sup> TlnHKo 12.10.2015 nr 3-14-53004, p 58; TrtHKo 27.10.2015 nr 3-15-115, p 13; 30.10.2015 nr 3-15-157, p 14; TlnRnKo 30.10.2015 nr 3-13-70092, p 34; 04.11.2015 nr 3-13-1189, p 13.

<sup>16</sup> RKHKo 12.06.2012 nr [3-3-1-3-12](#), p 49.

<sup>17</sup> TlnRnKo 16.10.2015, nr 3-12-1861, p 21 ja 22.

<sup>18</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, lk 10; avalikustatud 18.04.2016 eelnõude infosüsteemis: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/84f56baf-8f20-4449-a28c-d461a968232f>

<sup>19</sup> RKHKo 29.04.2009, nr [3-3-1-92-08](#), p 8; 03.03.2014, nr [3-3-1-64-13](#), p 51.

<sup>20</sup> RKHKo 14.12.2012, nr [3-3-1-33-12](#), p 27; 19.12.2012, nr [3-3-1-54-12](#), p 23-24; 28.01.2013, nr [3-3-1-16-12](#), p 26; 31.07.2014, [3-3-1-28-14](#) p 23-24 (viidetega varasemale praktikale); 19.11.2014, nr [3-3-1-43-14](#), p 27; 21.10.2015, nr [3-3-1-27-15](#), p 25; 01.03.2016, nr [3-3-1-65-15](#) p 14.

### 2.2.2. Mitterahalised nõuded

Kui vaidluse esemeks on **mitterahalised nõuded** (näiteks tuvastamiskaebus või kaebus sellise haldusakti tühistamise nõudes, millega ei määrata maksusummat), on Riigikohus võtnud kaebuse rahuldamise proportsiooni määramisel arvesse: 1) esitatud nõuete hulka, 2) rahuldatud nõude või nõuete kaalu teiste nõuete suhtes ning 3) seda, kuivõrd kaebaja saavutas oma sisulise eesmärgi. Järgnevalt on antud ülevaade kohtupraktikast kõigi kolme kriteeriumi osas.

#### 2.2.2.1. Rahuldatud nõuete hulk

Asjas, milles kaebaja oli vaidlustanud Muinsuskaitseameti kooskõlastuse kolme tingimust, hindas Riigikohus kaebuse rahuldamise proportsiooni arvutamisel, et kaebus rahuldati ühe tingimuse osas täielikult ja ühe tingimuse osas  $\frac{1}{2}$  ulatuses, mistõttu esimese astme menetluskuludest tuli välja mõista  $\frac{1}{3} + \frac{1}{6}$ .<sup>21</sup> Tallinna Ringkonnakohus on lähtunud sarnasest loogikast ja hinnanud planeeringuvaidluses kaebuse rahuldatuks ca  $\frac{1}{10}$  ulatuses, võttes aluseks, et vaidluse all olnud kahe planeeringuga seonduv moodustas vaidlusest umbes  $\frac{1}{2}$  ning ühe planeeringu vaidlustatud viiest punktist tühistati ringkonnakohtu poolt üks punkt.<sup>22</sup>

Riigikohtu praktikast nähtub veel põhimõtte, et igas kohtuastmes tuleb menetluskulu väljamõistmisel hinnata kaebuse (apellatsioonkaebuse, kassatsioonkaebuse) rahuldamise proportsiooni **üksnes selles kohtuastmes** esitatud nõuete arvestuses.<sup>23</sup> Kui kohus rahuldab osaotsusega ühe nõude, tuleb menetluskulude arvestamisel ja jagamisel arvestada, et edasine kohtumenetlus puudutas üksnes teist nõuet.<sup>24</sup>

#### 2.2.2.2. Nõuete kaalukus

Kaebuse rahuldamise proportsiooni hindamisel tuleneb Riigikohtu varasemast praktikast põhimõtte, et arvestada ei tule mitte üksnes rahuldatud ja rahuldamata nõuete arvulist suhet, vaid ka **nõuete kaalukust**. Kui kaebuse rahuldatud osa ja rahuldamata jäetud osa on oma kaalukuselt ligikaudu võrdsed, siis oleks proportsionaalne see, et kumbki pool kannab enda kohtukulud ise. Kaebuse esitajalt kohtukulude osaline väljamõistmine võib kõne alla tulla vaid juhul, kui kaebuse rahuldamata jäetud osa on oma kaalukuselt suurem kui rahuldatud osa.<sup>25</sup> Asjas, milles kaebaja oli esitanud nii ehitusloa kui kasutusloa tühistamisaotluse, ent ringkonnakohus tuvastas üksnes ehitusloa õigusvastasuse, arvestas Riigikohus, et kuna ehitusloa osas kaebus sisuliselt rahuldati ning kasutusloa oli üks ehitusloa tagajärgedest, oli kaebuse rahuldatud osa kaalukam kui rahuldamata jäetud osa, mistõttu puudus alus kaebajalt kohtukulude väljamõistmiseks.<sup>26</sup> Asjas, milles kaebaja oli vaidlustanud nii enda teenistusest vabastamise kui talle distsiplinaarkaristuse määramise, leidis halduskolleegium, et teenistusest vabastamise

<sup>21</sup> RKHKo 03.03.2015 nr [3-3-1-82-14](#), p 28.

<sup>22</sup> TlnRnKo 28.01.16 nr 3-12-1411, p 20.

<sup>23</sup> RKHKo 03.03.2015, nr [3-3-1-82-14](#), p 28; 29.04.2015, nr [3-3-1-15-15](#), p 21.

<sup>24</sup> RKHKo 30.09.2015, nr [3-3-1-18-15](#), p 20.

<sup>25</sup> RKHKo 18.12.2003, nr [3-3-1-75-03](#), p 11.

<sup>26</sup> RKHKo 18.12.2003, nr [3-3-1-75-03](#), p 12. Ehitusloa õigusvastasuse tuvastamise luges Riigikohus kaebuse sisuliseks rahuldamiseks, kuna õigusvastasus tuvastati üksnes seetõttu, et ehitusloa oli kohtumenetluse ajal teises haldusasjas juba tühistatud.



vaidluse osa oli kaalukam ning kuna see nõue rahuldati, oli õigusabikulu väljamõistmine põhjendatud peaaegu kogu taotletud ulatuses.<sup>27</sup> Mõlemad viidatud lahendid pärinevad aga 2003. aasta detsembrist, hilisemas praktikast selleteemalisi seisukohti leida ei ole ning lahenditele ei ole hilisemas praktikas selles küsimuses tagasi viidatud. Võib järeldada, et hiljem on praktikas hinnatud pigem küsimust, kas kaebaja saavutas osalise rahuldamise kaudu oma sisulise või põhieesmärgi (vt järgmine p).

### 2.2.2.3. *Sisulise eesmärgi või põhieesmärgi saavutamine*

Hilisemas praktikas on Riigikohus rakendanud põhimõtet, et menetluskulude väljamõistmise proportsiooni hindamisel tuleb aluseks võtta see, **kuivõrd kohus kaebuse sisuliselt rahuldab**. Kohus peab kohtukulude jagamisel arvestama kaebuse eesmärki ning otsuse tegelikku mõju selle eesmärgi saavutamisele.<sup>28</sup> Näiteks asjas, milles Keskkonnainspeksioon (KKI) oli vaidlustanud protestiga kolm kohaliku omavalitsuse haldusakti – detailplaneeringu, ehitusloa ja kasutusloa kehtestamise otsused ning taotlustest rahuldati täielikult üksnes kasutusloa tühistamise taotlus ja osaliselt detailplaneeringu tühistamise taotlus, leidis Riigikohus, et protest sai sisuliselt ja valdavas osas (75%) rahuldatud, ning arvestas seda proportsiooni KKI-lt kolmanda isiku menetluskulu välja mõistmisel.<sup>29</sup> Sarnast lähenemist on kasutatud asjas, milles kaebaja oli esitanud maksuotsuse tühistamise taotluse (mis rahuldati) ja maksurevisjoni tähtaja pikendamise korralduse õigusvastasuse tuvastamise taotluse (jäeti rahuldamata). Riigikohtu halduskolleegium leidis, et maksuotsuse tühistamise taotluse lahendamine oli kaebaja varaliste õiguste kaitsmise seisukohast määrava tähendusega ning selle taotluse rahuldamisega **saavutas kaebaja oma põhieesmärgi**. Kolleegiumi hinnangul oli kaebus 80% ulatuses rahuldatud.<sup>30</sup> Asjas, milles kassatsioonkaebus rahuldati osaliselt, ent kolleegium leidis, et domineeris rahuldatud osa (vaidluse sisuline külg), kuna rahuldamata osa puudutas eelneva kohtumenetluse kulusid, ei pidanud kolleegium kassatsiooniastme menetluskulu üksnes osalist väljamõistmist proportsionaalseks ja mõistis kaebaja kasuks välja kogu kassatsiooniastmes kantud menetluskulu.<sup>31</sup>

Asjas, milles kaebaja oli esitanud nii kohustamisnõude (mis rahuldati) kui hüvitise nõude õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamata jätmise eest (jäeti rahuldamata), ei saavutanud kaebaja Riigikohtu hinnangul aga oma põhieesmärki – varaliste õiguste kaitset –, mistõttu kaebusest loeti rahuldatuks 20%.<sup>32</sup>

Seda, et kaebaja põhieesmärk jäi saavutamata, on Riigikohus leidnud ka asjades, milles kassatsioon rahuldati **menetluskulude väljamõistmise** osas, ent kaebuse algset eesmärki – nt kaevandamisloa tühistamist, maksuotsuse tühistamist, hüvitist õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamata jätmise eest – ei saavutatud. Neis asjus on Riigikohus mõistnud kassatsiooniastme kulud kassaatorilt välja vähendatud mahus. Seejuures on halduskolleegium viidanud kas

<sup>27</sup> RKHKo 22.12.2003, nr [3-3-1-76-03](#), p 16.

<sup>28</sup> RKHKo 24.11.2005, nr [3-3-1-55-05](#), p 7.

<sup>29</sup> RKHKo 30.11.2010, nr [3-3-1-63-10](#), p 30 ja 31.

<sup>30</sup> RKHKo 05.05.2011, nr [3-3-1-17-11](#), p 18.

<sup>31</sup> RKHKo 22.10.2012, nr [3-3-1-46-12](#), p 38.

<sup>32</sup> RKHKo 30.09.2015, nr [3-3-1-18-15](#), p 21.

üldsõnaliselt kassaatori kulude põhjendatusele ja proportsionaalsusele<sup>33</sup> või hinnatud kassatsiooni rahuldatud osa protsentuaalset ulatust kogunõudest<sup>34</sup>.

Analüüsitud haldus- ja ringkonnakohtute praktika pinnalt ei saa teha selget järeldust, kas alama astme kohtud järgivad Riigikohtu praktikat või mitte. Ühe näitena võib välja tuua kohtuasja 3-12-2696, milles Tallinna Halduskohus lähenes kaebuse rahuldamise osakaalu hindamisele pigem aritmeetiliselt – kuna rahuldatud oli pool nõuet kolmest taotletust, luges ta kaebuse rahuldatuks 16,7% ulatuses. Ringkonnakohus rahaldas osaliselt ka teise nõude, ent ei lugenud rahuldatuks mitte 1/3 ehk 33%, vaid 50% kaebusest, lähtudes kaebuse eesmärgist.<sup>35</sup>

Võib järeldada, et teatud juhtudel võib sisulise eesmärgi saavutamise hindamine olla kohtu jaoks keeruline ning lihtsam on arvutada, mitu kaebaja nõuet sai rahuldatud. Viimasel juhul sõltub kaebuse rahuldamise osakaalu hinnang suuresti sellest, millises sõnastuses kaebaja on oma nõuded esitanud ega pruugi seetõttu anda õiglast tulemust.

### 2.3. Kaebusest loobumine

Kaebaja, kes loobub kaebusest, kannab menetluskulud (HKMS § 108 lg 7 ls 1). Riigikohus on selgitanud, et kaebusest loobumise võimalus on kaebajale antud eelkõige selleks, et ta saaks lõpetada lootusetuks osutunud protsessi. Kui vastustaja on kaebaja nõudmised juba täitnud, siis ei ole tal vaja kaebusest loobuda, kuna sel juhul lõpetatakse asja menetlus teisel alusel. Kui ta soovib loobuda muudel kaalutlustel, on tal võimalik sõlmida vastustajaga kokkulepe, mispuhul jäävad kohtukulud üldjuhul **iga protsessiosalise enda kanda**.<sup>36</sup>

Kaebusest loobumisel peab kaebaja arvestama, et mida hiljem ta kaebusest loobub, seda tõenäolisemalt võivad tema kanda jääda ka **vastustaja ja kolmanda isiku menetluskulud**, mis on seotud loobumisavalduse vastuvõtmiseni tehtud toimingutega. Riigikohus on rõhutanud, et vastustaja, kellel üldjuhul puudub teave kaebuse esitajate kavatsuste ja taktika kohta, on paratamatult sunnitud kuni kaebusest loobumise vastuvõtmiseni tegema omapoolseid protsessitoiminguid.<sup>37</sup> Näiteks asjas nr 3-3-1-36-07 luges Riigikohus põhjendatuks vastustaja menetluskulud istungiks valmistumisel, ehkki istung ise kestis üksnes 10 minutit. Kaebaja loobus kaebusest pärast kohtuistungit. Kohus leidis, et arvestades kaebuse menetluse võtmise määruse sõnastust, pidi vastustaja olema valmis ka asja sisuliseks arutamiseks kohtuistungil (ning seega olid põhjendatud istungiks valmistumise kulud), ehkki kohtuistungil peamiseks eesmärgiks oli kaebuse eseme ning kaebaja eesmärgi välja selgitamine.<sup>38</sup>

Kui kolmandat isikut ei olnud kaebusest loobumise hetkeks veel määrusega menetluse kaasatud, ent teda on käsitletud „**võimaliku kolmanda isikuna**“, on Riigikohus leidnud, et kaasamise määruse puudumine ei saa olla kolmanda isiku menetluskulude üle otsustamisel

<sup>33</sup> RKHKo 06.03.2015, nr [3-3-1-78-14](#), p 29.

<sup>34</sup> RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 40.1.

<sup>35</sup> TlnRnKo 01.10.2015, nr 3-12-2696, p 24.

<sup>36</sup> RKHKm 10.05.2001, nr [3-3-1-11-01](#), p 1.

<sup>37</sup> Samas.

<sup>38</sup> RKHKm 19.06.2007, nr [3-3-1-36-07](#), p 15.

määrava tähendusega.<sup>39</sup> Sarnase olukorra lahendamisel on Tallinna Halduskohus lähtunud Riigikohtu praktikast<sup>40</sup> ning kaebajalt kolmanda isiku kasuks menetluskulud välja mõistnud (sh õigusabikulu summas 800 eurot). Halduskohus viitas, et kaebaja ise oli loobumisavalduse esitanud pärast seda, kui oli möödunud vastustajale ja kolmandale isikule antud esialgse õiguskaitse taotlusele vastamise tähtaeg, mistõttu kaebajale pidi olema ette näha, et neile võivad sellega seoses kulutused tekkida.<sup>41</sup>

Kui kaebaja **loobub vaid osadest nõuetest**, on halduskohtu praktikas hinnatud loobumise osakaalu ning vastavalt otsustatud menetluskulude väljamõistmise üle. Näiteks hankevaidluses, milles kaebaja esitas kolm tühistamisinõuet ning kahe esimese osas lõpetati menetlus HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel, kolmandast kaebaja aga loobus, luges Tartu Halduskohus menetluskulude väljamõistmisel, et kaebaja on loobunud kaebusest 1/3 osas.<sup>42</sup>

Kaebusest loobumise korral tuleb menetluskulude väljamõistmisel hinnata **kulude vajalikkust ja põhjendatust**.<sup>43</sup> Nii Riigikohtu kui haldus- ja ringkonnakohtute praktikast nähtuvalt on seda tehtud samade põhimõtete alusel nagu muudeski olukordades. (Vajalikkuse ja põhjendatuse hindamist käsitleb põhjalikult analüüsi p 3.)

#### 2.4. Menetluse lõpetamine haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu

HKMS § 152 lg 1 p 4 kohaselt lõpetab kohus menetluse, kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud. HKMS § 108 lg 6 kohaselt kannab vastustaja menetluskulud, kui kohus lõpetab menetluse HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel, välja arvatud juhul, kui kaebuses vaidlustatud haldusakti kehtetuks tunnistamine või kaebuses nõutud haldusakti andmine või toimingu tegemine ei ole tingitud kaebuse esitamisest. Niisiis on eelkõige oluline **kaebuse seos menetluse lõpetamist ajendanud vastustaja tegevusega**.

HKMS v. r § 92 lg 5 ei sidunud erinevalt kehtiva HKMS § 108 lg-st 6 menetluskulu väljamõistmist sellega, milline oli haldusakti kehtetuks tunnistamise ajend.<sup>44</sup> Seetõttu on kaebuse ja vastustaja tegevuse seose tuvastamise praktika tekkinud alles viimastel aastatel, pärast HKMS 2012. a redaktsiooni jõustumist.

Esmalt on kohtupraktikas tekkinud küsimus seose tõendamiskoormusest – kes peab tõendama, et vastustaja tegevus oli seotud kaebuse esitamisega. Riigikohtu praktikas ei ole seda käsitletud. Tallinna Halduskohtu praktika kohaselt **vastustaja tegevuse seost kaebusega eeldatakse**. Halduskohus on märkinud, et puudub alus arvata, et kaebajad oleksid saavutanud kaebuse eesmärgi ka juhul, kui kaebust poleks esitatud<sup>45</sup>, või lugenud haldusakti kehtetuks tunnistamise

<sup>39</sup> RKHKm 15.10.2015, nr [3-3-1-21-15](#), p 13.

<sup>40</sup> TlnHKm 21.04.2016, nr 3-16-701, p 12.

<sup>41</sup> TlnHKm 21.04.2016 nr 3-16-701, p 13.

<sup>42</sup> TrtHKm 14.10.2015 nr 3-15-2300, p 9.

<sup>43</sup> RKHKm 10.05.2001, nr [3-3-1-11-01](#), p 2; 19.06.2007, nr [3-3-1-36-07](#), p 15.

<sup>44</sup> RKHKo 20.03.2013, nr [3-3-1-64-12](#), p 38.

<sup>45</sup> TlnHKm 07.12.2015 nr 3-15-2895, p 7.

või nõutud toimingute tegemise tingitaks kaebuse esitamisest, kuna vastustaja ei ole vastupidist välja toonud<sup>46</sup>.

Riigikohtu praktika kohaselt tuleb HKMS § 108 lg-t 6 tõlgendada laiendavalt ja mõista vastustajalt kaebaja menetluskulud välja ka olukorras, kus vastustaja on tunnistanud vaidlustatud haldusakti kehtetuks **kaebaja poolt teises haldusasjas esitatud kaebuse tõttu**.<sup>47</sup> Riigikohus on leidnud, et viimane tõlgendus toetab paremini sätte eesmärki, milleks on hüvitada kaebajale vastustaja õigusvastase haldustegevuse tagajärjel tekkinud menetluskulud.<sup>48</sup> Konkreetse asjas tunnistas Maksuamet intressinõude kehtetuks, kuna teises haldusasjas oli intressinõude aluseks olev maksuotsus tühistatud.

Ebaselge on praktika juhtumite osas, mil **haldusorgan on tunnistanud haldusakti kehtetuks kolmanda isiku taotlusel**. Sellise juhtumi kohta analüüsi käigus Riigikohtu praktikast ei leitud. Tartu Halduskohus on selles küsimuses jõudnud ühesuguste asjaoludega lahendites põhimõtteliselt erinevatele järeldustele. Nimelt oli kahes kohtuasjas vaidluse all Ravimiameti otsus muuta BENU Apteek OÜ tegevuskohta. Ettevõtte esitas taotluse üldapteegi tegevusloa muutmiseks seoses apteegi tegutsemiskoha ja apteegi nime muutmise, kohalik apteek vaidlustas tegevusloa muutmise, misjärel ettevõtte esitas uue taotluse tegevusloa muutmiseks teise asukoha jaoks ning kohus lõpetas asja menetluse. Teise asukoha kohalikud apteegid vaidlustasid järgmise tegevusloa muutmise, mispeale ettevõtte esitas jälle uue taotluse tegevusloa muutmiseks hoopis kolmandas asukohas tegutsemiseks ning kohus lõpetas ka teise kohtuasja menetluse. Esimeses asjas jõudis Tartu Halduskohus järeldusele, et Ravimiameti otsuse (tegevusloa muudatuse) kehtetuks tunnistamine ei olnud tingitud kohalike apteekide kaebusest, vaid BENU Apteek uuest taotlusest tegevusloa muutmiseks. Seega ei olnud halduskohtu hinnangul tegemist olukorraga, kus HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel saaks jätta menetluskulud vastustaja kanda.<sup>49</sup> Teises asjas leidis Tartu Halduskohus aga, et haldusakti muutmine oli põhjuslikus seoses kaebuse esitamisega ning menetluskulud tuleks HKMS § 108 lg 6 kohaselt jätta vastustaja kanda<sup>50</sup> (jättes need HKMS § 108 lg 11 alusel siiski kaebaja kanda).

**Kui haldusorgan on andnud kaebuses nõutud haldusakti enne kaebusest teadasaamist**, on Tallinna Halduskohtu praktikas loetud, et haldusakti andmine ei olnud tingitud kaebuse esitamisest ning menetluskulude vastustajalt väljamõistmiseks alust ei ole.<sup>51</sup>

Lisaks eeltoodule hindab kohus menetluse lõpetamisel haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu, nagu muudelgi juhtudel, kas taotletud õigusabikulu oli vajalik ja põhjendatud.<sup>52</sup> Samuti on Riigikohus vähendanud väljamõistetavat kulu põhjendusega, et kogu summa väljamõistmine oleks ebamõistlik<sup>53</sup> (kulude vajalikkuse ja põhjendatuse ning ebamõistlikkuse kriteeriumide

<sup>46</sup> TlnHKm 22.01.2016 nr 3-15-3025, p 8; 26.01.2016 nr 3-15-1532, p 6; 11.02.2016 nr 3-15-2698, p 51.

<sup>47</sup> RKHKm 05.11.2013, nr [3-3-1-50-13](#), p 12.

<sup>48</sup> Samas.

<sup>49</sup> TrtHKm 04.09.2015 nr 3-15-1929, p 6.

<sup>50</sup> TrtHKm 07.09.2015 nr 3-15-839, p 18.

<sup>51</sup> TlnHKm 15.04.2016 nr 3-16-445, p 9.

<sup>52</sup> Nt RKHKm 14.10.2008, nr [3-3-1-59-08](#), p 12; RKHko 09.03.2011, nr [3-3-1-91-10](#), p 26.

<sup>53</sup> RKHko 19.06.2008, nr [3-3-1-25-08](#), p 26.

omavahelise seose osas vt analüüsi p 2.7.1). Ka ringkonnakohtute ja halduskohtute praktikas hinnatakse HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel menetluse lõpetamisel kulude vajalikkust ja põhjendatust samasuguse hoolsusega nagu muudes olukordades. Väljamõistetavate kulude vähendamine on olnud tavaline praktika.<sup>54</sup>

Kulude vähendamine või välja mõistmata jätmine ebamõistlikkuse tõttu saab Riigikohtu praktikast tulenevalt siiski olla tingitud üksnes erandlikust olukorrast. Üldiselt peab haldusorgan ette nägema, et haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu menetluse lõpetamisel võivad teise poole menetluskulud jääda tema enda kanda.<sup>55</sup>

Kokkuvõttes võib järeldada, et HKMS § 108 lg 6 rakendamisel kasutatavad põhimõtted on alles kujunemisjärgus ning esineb ebaühtlast ja vastuolulist praktikat.

## 2.5. Kolmas isik menetluskulude jaotuses

### 2.5.1. Kolmandale isikule poole kohta käivate sätete kohaldamine

Apellatsioon-, kassatsioon- või määruskaebuse või teistmisavalduse esitanud kolmanda isiku suhtes kohaldatakse HKMS §-s 108 poole kohta sätestatud (HKMS § 108 lg 1). Niisiis **kohaldatakse kolmandale isikule poole kohta käivaid sätteid, kui ta on edasikaebemenetluses nõ poole staatuses.** Kui näiteks vastustaja poolel olnud kolmas isik esitab iseseisva kassatsioonkaebuse, mis jääb rahuldamata, võidakse temalt välja mõista kaebaja menetluskulu.<sup>56</sup> Muudel juhtudel jääb kolmas isik ikka kolmanda isiku staatusesse ja talle kohalduvad kolmandat isikut puudutavad sätted.

### 2.5.2. Kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmine

Kolmanda isiku menetluskulud hüvitab tema poole vastaspool samade reeglite järgi nagu poolele (HKMS § 108 lg 8 ls 1).<sup>57</sup>

Kehtiva HKMS järgi kolmanda isiku kasuks menetluskulude väljamõistmise esimeseks eelduseks on Riigikohtu praktika kohaselt see, et **väljamõistmise hetkel on isik kohtumenetluses kolmanda isiku staatuses.**<sup>58</sup> Kui näiteks kaebuse eset muudetakse ning menetluse lõpptulemus ei saa enam kolmanda isiku õigusi puudutada ja ta arvatakse menetlusest välja, ei saa lõpplahendis menetluskulusid kolmanda isiku kasuks välja mõista. Menetluskulude väljamõistmise soovi korral on kolmandal isikul võimalus jätkata menetluses osalemist üksnes menetluskulude väljamõistmise eesmärgil.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Nt TlnHKm 16.09.2015 nr 3-15-2017, p 6; TrtHKm 25.09.2015 nr 3-15-1962, p 7; TlnRnKm 29.10.2015 nr 3-15-175, p 16; TrtHKm 11.03.2016 nr 3-15-3092, p 19.

<sup>55</sup> RKHKm 04.08.2011, nr [3-3-1-39-11](#), p 15.

<sup>56</sup> RKHko 18.12.2014, nr [3-3-1-57-14](#), p 21.

<sup>57</sup> Kolmanda isiku menetluskulude hüvitamine on HKMS-s ette nähtud alates 1.09.2006 (HKMS v. r. § 92 lg 7).

<sup>58</sup> RKHKm 30.04.2009, nr [3-3-1-33-09](#), p 11.

<sup>59</sup> RKHKm 30.04.2009, nr [3-3-1-33-09](#), p-d 12 ja 16.

**Kolmas isik võib osutada ka vaikivalt kaasatuks**, kui kohus ei ole ettevalmistavas menetluses kolmandat isikut kaasanud, ent on käsitlenud teda „võimaliku kolmanda isikuna“, esitanud talle seisukoha esitamise kohtunõude vmt. Riigikohus on leidnud, et kaasamise määruse puudumine ei saa nendel asjaoludel olla kolmanda isiku menetluskulude üle otsustamisel määrava tähendusega.<sup>60</sup> Sarnase olukorra lahendamisel on Tallinna Halduskohus lähtunud Riigikohtu praktikast.<sup>61</sup>

Kui vastaspool ei pea kulusid hüvitama, jäävad kolmanda isiku kulud tema enda kanda (HKMS § 108 lg 8 ls 2). Ent **kui vastaspoole kulud jäeti välja mõistmata üksnes kulude põhjendamata tõttu, ei ole Riigikohtu praktika kohaselt õige jätta kulusid kolmanda isiku enda kanda.**<sup>62</sup> Viidatud asjas jäeti vastustajaks olnud Elva linnavalitsuse õigusabikulu välja mõistmata põhjusel, et kohus ei pidanud välise õigusabi kasutamist vajalikuks kuluks HKMS v. r. § 93 lg 5 tähenduses<sup>63</sup>, kuna kohtu hinnangul ei väljunud jäätmevedaja konkursi puudutanud vaidlus haldusorgani põhitegevuse raamest. Selline lähenemine on juurdunud hilisemas Riigikohtu halduskollegiumi praktikas niivõrd, et enam ei ole kollegium pidanud vajalikuks lahendites selgitada, miks kolmanda isiku menetluskulu kuulub väljamõistmisele (vajalikus ja põhjendatud ulatuses) ka siis, kui tema poolel olnud haldusorgani õigusabikulu on loetud põhjendamatuks.<sup>64</sup> Tallinna Halduskohtu praktikas on ka teistsugust lähenemist. Ühes hankevaidluses jäeti RMK kui vastustaja õigusabikulud tema enda kanda, kuna kohus leidis, et riigihangete korraldamine on tema igapäevane majandustegevus. RMK kuludest mõisteti välja üksnes kohtuistungil esindamise kulud. Kolmanda isiku kulude osas viitas halduskohus HKMS § 108 lg-le 8 ja leidis, et kuna vastaspool ei pidanud kulusid (vastustajale) hüvitama, peavad ka kolmanda isiku kulud, v. a. kohtuistungil kulud, jääma tema enda kanda.<sup>65</sup>

Kolmanda isiku õigusabikulu väljamõistmisele kehtib samamoodi nagu poolele tingimus, et välja mõistetakse üksnes **vajalikud ja põhjendatud kulud** (HKMS § 109 lg 6). Samuti kehtib ka kolmanda isiku õigusabikulude väljamõistmisel printsiip, et see ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ning tulemus peab olema õiglane.<sup>66</sup> Kolmanda isiku õigusabikulude väljamõistmine ei või olla kaotanud menetlusosaliste suhtes äärmiselt ebaõiglane ega ebamõistlik.<sup>67</sup> Nende kriteeriumide praktikas rakendamise kohta vt analüüsi p 2.7 ja p 3.

### 2.5.3. Kolmandalt isikult menetluskulude väljamõistmine

**Kui kohtuvaidluse kaotab menetlusosaline, kelle poolel kolmas isik vaidluses osaleb, ei pea kolmas isik vastaspoole menetluskulusid kandma.** Kuna HKMS sätestab vaid kolmandate isikute menetluskulude hüvitamise, kuid ei näe ette nende kohustust hüvitada

<sup>60</sup> RKHKm 15.10.2015, nr [3-3-1-21-15](#), p 13.

<sup>61</sup> TlnHKm 21.04.2016, nr 3-16-701, p 12.

<sup>62</sup> RKHKO 18.11.2009, nr [3-3-1-44-09](#), p 30.

<sup>63</sup> Kehtiva HKMS § 109 lg 6.

<sup>64</sup> Nt RKHKO 15.12.2014 nr [3-3-1-67-14](#) p-d 40 ja 40.1; 13.05.2015 nr [3-3-1-8-15](#), p 24 (halduskohus luges selles asjas vastustajaks olnud Keskkonnaministeeriumi õigusabikulu põhjendamatuks, kohtuvaidlus puudutas suures osas just kolmanda isiku õigusabikulu suurust);

<sup>65</sup> TlnHKO 22.02.2016, nr 3-15-3213, p 36.

<sup>66</sup> RKHKO 19.04.2007, nr [3-3-1-12-07](#), p 22; 16.04.2009, nr [3-3-1-7-09](#), p 13.

<sup>67</sup> RKHKO 14.03.2011, nr [3-3-1-3-11](#), p 15.

vastaspoole menetluskulud, siis ei laiene kolmandatele isikutele need sätted, mis reguleerivad vastaspoole menetluskulude kandmist.<sup>68</sup> Kolmanda isiku kanda võivad menetluskulud jääda ühel, HKMS-s sõnaselgelt sätestatud juhul: kui kohus ei võta vastustaja poolset kaebuse õigeksvõttu vastu, kuna kolmas isik ei nõustunud õigeksvõetud kaebuse rahuldamisega, jäävad kaebuse rahuldamise korral pärast õigeksvõttu tekkinud menetluskulud kolmanda isiku kanda (HKMS § 108 lg 5). Kõne alla võiks tulla ka kolmandalt isikult menetluskulude väljamõistmine HKMS § 108 lg 9 alusel, kui ta on menetlusosalisena oma õigusi kuritarvitanud. Analüüsi raames ei leitud ei Riigikohtu ega alamate astmete kohtute praktikast näiteid kummagi sätte alusel kolmandalt isikult kulude väljamõistmise kohta.

Tartu Halduskohtu praktikas on tekkinud küsimus kolmandalt isikult kulude väljamõistmisest nn apteekide ümberpaigutamise kaasuses, kui kolmanda isiku tegevusest initsieeritud kohtuasi lõpetati sellesama kolmanda isiku tegevuse tõttu. Mõlemas asjas leidis halduskohus, et vastustaja kanda kaebaja kulusid jätta ei saanud, kuna vastustaja ei olnud menetluse lõpetamise nõ initsiaatoriks, samas ei võimaldanud seadus kaebaja kulusid välja mõista ka kolmandalt isikult. Nii jäid kulud mõlemas asjas kaebajate endi kanda.<sup>69</sup>

**Ka juhul, kui apellatsiooniasemes vaidlevad apellandina algne kaebaja ning vastustajana kolmas isik, ei saa kaebaja võidu korral menetluskulud kolmandalt isikult välja mõista.** Selline olukord on Riigikohtu praktikas tekkinud seoses kaebaja poolt kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmise vaidlustamisega. Riigikohus leidis, et HKMS § 108 lg 1 teisest lausest järeldub, et kuna kolmas isik ei esitanud apellatsioonkaebust, ei saa tema kui kolmanda isiku suhtes kohaldada poole kohta sätestatud.<sup>70</sup>

Nõ kolmandalt isikult kaebuse esitaja kasuks õigusabikulude väljamõistmist on erandjuhtudel tulnud ette hankeasjades, milles kohtud on lugenud kaebajaks isiku, kes esitas vaidlustuse vaidlustuskomisjonile, mitte isiku, kes esitas kaebuse halduskohtule.<sup>71</sup> Sellise praktika kohasus ja tagajärjed vajaksid eraldi põhjalikumat analüüsi.

## 2.6. Menetlusosalise menetlusõiguste kuritarvitamine

HKMS § 108 lg 9 (v. r. § 92 lg 8) näeb ette võimaluse jätta kulud menetlusosalise kanda, kes on oma menetlusõigusi kuritarvitanud. Selle sätte märkimisväärset rakenduspraktikat analüüsi käigus ei leitud.

See ei tähenda, et kohtud ei arvestaks praktikas sellega, kui menetlusosaline on põhjustanud menetluse mahukuse suurenemise või tema roll vaidluse põhjustamisel oli oluline. Ent kohtud on hoidunud hindamast neid olukordi menetlusõiguste kuritarvitamiseks. Selle asemel on kohtud menetluskulude välja mõistmata jätmisel või vähendamisel viidanud, et kulude

<sup>68</sup> RKHKo 14.03.2011, nr [3-3-1-3-11](#), p 15; 28.03.2012, nr [3-3-1-4-12](#), p 30.

<sup>69</sup> TrtHKm 04.09.2015 nr 3-15-1929, p 6; TrtHKm 07.09.2015 nr 3-15-839, p-d 20 ja 21.

<sup>70</sup> RKHKo 29.04.2015, nr [3-3-1-15-15](#), p 23.

<sup>71</sup> TrtHKo 14.08.2015, nr 3-15-1683; TrtRnKo 03.11.2015, nr 3-15-1683; TlnHKo 19.01.2016, nr 3-15-3055, p 20.

väljamõistmine oleks äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik ning tuginenud HKMS § 108 lg-le 11 (vt analüüsi p 2.7).

Otseselt on HKMS § 108 lg-le 9 viidanud Tartu Halduskohus kulude väljamõistmisel kahes kohtuasjas, millest ühes leidis, et kolmas isik oma menetlusõigusi ei kuritarvitanud.<sup>72</sup> Teises lahendis märkis halduskohus küll ära kolmanda isiku poolt õiguste kuritarvitamise, ent kolmanda isiku kulude tema enda kanda jätmise alusena viitas nii HKMS § 108 lg-le 9 kui HKMS § 108 lg-le 11.<sup>73</sup>

## 2.7. Äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik

### 2.7.1. Üldised kriteeriumid

HKMS § 108 lg 11 kohaselt võib kohus jätta kulud täielikult või osaliselt poolte endi kanda, kui vastaspoole kulude väljamõistmine poolt, kelle kahjuks otsus tehti, oleks tema suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik (HKMS v. r. § 92 lg 10). See norm lisati HKMS sätetele 2006. a muudatustega; varem tulenes sama põhimõtte TsMS § 162 lg-st 4.

Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas ei ole välja kujunenud selgeid kriteeriume määratluse „äärmise ebaõiglane või ebamõistlik“ sisustamiseks. Paljudes lahendites on kulude vähendamisel HKMS § 108 lg-le 11 viidatud, ent kuna Riigikohus on neist paljudes vähendanud kulusid ka vajalikkuse ja põhjendatuse kriteeriumi alusel (HKMS § 109 lg 6), ei ole selgelt aru saada, kas ja kuidas halduskolleegium on neid sätteid eristanud.

Üheks enamlevinud olukorraks, milles Riigikohtu halduskolleegium on vähendanud väljamõistetavaid õigusabikuluseid viitega HKMS § 108 lg-le 11, on haldusorgani õigusabikulude väljamõistmine. Mitmes lahendis on haldusorgani õigusabikulu jäetud välja mõistmata põhjusel, et välise õigusabiteenuse kasutamine ei olnud vajalik (ka „möödapääsmatu“, „põhjendatud“), viidates otsuse alusena HKMS v. r. § 92 lg-le 10 või kehtiva HKMS § 108 lg-le 11<sup>74</sup>. Mõnes lahendis on halduskolleegium analüüsinud kulude vajalikkust ja põhjendatust, ent lisanud kulude vähendamise alusena juurde, et taotletud mahus kulude väljamõistmine oleks äärmiselt ebaõiglane ja ebamõistlik, või lihtsalt viidanud lisaks HKMS v.r. § 92 lg-le 10 või kehtiva HKMS § 108 lg-le 11.<sup>75</sup> Nii ei tule Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast selgelt välja kriteeriumid, mille poolt erineb HKMS § 108 lg 11 kohaldamine HKMS § 109 lg-st 6. On võimalik, et haldusorgani õigusabikulude vähendamist on õigustanud mõlemad aspektid – ühelt poolt välise õigusteenusetellimise mittevajalikkus ja teiselt poolt ebaõiglus, kui eraisik peaks võimuorganiga kohut käies tema kulud kinni maksma. Kohtupraktika selgusele ja ühtlusele tuleks kasuks lahendites nende aluste selgem eristamine.

Haldus- ja ringkonnakohtute praktikast tuleb selgemini välja printsiip, et HKMS § 108 lg 11 rakendamiseks peab esinema mingi **eriline olukord, erandlikud asjaolud**. Tallinna

<sup>72</sup> TrtHKm 07.09.2015 nr 3-15-839, p 21.

<sup>73</sup> TrtHKm 14.10.2015 nr 3-15-2300, p 11.

<sup>74</sup> RKHKo 14.05.2007, nr [3-3-1-16-07](#), p 14; RKHKo 17.04.2009, nr [3-3-1-16-09](#), p 22; 14.04.2010, nr [3-3-1-99-09](#), p 23.

<sup>75</sup> RKHKm 07.05.2008, nr [3-3-1-85-07](#), p 42; RKHKm 18.10.2012, nr [3-3-1-55-10](#), p 18.



Ringkonnakohus on märkinud, et menetluskulude väljamõistmise ebaõiglus või ebamõistlikkus saab seonduda eelkõige olukordadega, kus **menetlusosalised on ilmselt ebavõrdses positsioonis või ei saanud kaebaja menetluskulude tekkimist mõistlikult ette näha.**<sup>76</sup> Viimasena märgitud olukorra erandlikkus väljendub selgelt ka Riigikohtu praktikas. Olukorraks, mil kaebaja ei saanud kolmanda isiku menetluskulu tekkimist ette näha, on Riigikohus lugenud näiteks seda, kui HKMS muudatus, mis võimaldas kolmanda isiku menetluskulusid poolelt välja mõista, jõustus poolelioleva kohtumenetluse kestel.<sup>77</sup> Enamjaolt on halduskolleegium aga leidnud, et kulude väljamõistmine ei olnud ebaõiglane ega ebamõistlik, põhjendusega et kaebaja pidi kaebuse esitamisel ette nägema kolmanda isiku menetluskulude hüvitamise võimaluse<sup>78</sup>, või et haldusorgan pidi vaidlusaluse haldusakti tühistamisel ette nägema, et tal tuleb kanda teise poole kulud<sup>79</sup>. Ka Tallinna Halduskohus on leidnud, et kaebajalt kolmanda isiku kulude väljamõistmine ei ole ebaõiglane, kuivõrd kaebaja pidi kaebust esitades teadma, et sellesse menetlusse tuleb kaasata kolmas isik, kellel on õigus kasutada õigusabi.<sup>80</sup>

### 2.7.2. Menetlusosalise roll kaebuse põhjustamisel või keerukamaks muutmisel

Kohtud on kohaldanud HKMS § 108 lg-t 11 muuhulgas juhtudel, kui **isik, kelle kasuks kulud tuleks välja mõista, on oma tegevusega vaidluse põhjustanud või muutnud selle keerukamaks või mahukamaks.** Nn Villa Benita asjas leidis Riigikohus, et Eesti Haigekassa poolt vaidlusaluse haldusakti motiveerimata jätmine muutis kaebajate jaoks kohtusse pöördumise ning haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise oluliselt keerukamaks. Seetõttu oluks kolleegiumi hinnangul üksnes 50% kaebajate menetluskuludest vastustajalt väljamõistmine äärmiselt ebaõiglane, kuna kaebajate õigusabikulud olid osaliselt põhjustatud vastustaja õigusvastasest tegevusest haldusmenetluses.<sup>81</sup> Samuti ei ole pidanud Riigikohus õiglaseks jagada kassatsiooniastme menetluskulusid kassaatorite vahel võrdsetes osades, kui kohtuvaidluse põhjustas ühe kassaatori, Tallinna linna ekslik haldustegevus.<sup>82</sup> Halduskolleegiumi praktikas on arvesse võetud ka asjaolu, et vaidluse võis tingida hankija mitmetimõistetavalt ja eksitavalt sõnastatud hankedokumentide tingimus.<sup>83</sup>

Halduskohtute praktikas on järgitud sama joont. Nii on halduskohtud HKMS § 108 lg-le 11 viidates kulusid vähendanud või jätnud need välja mõistmata näiteks põhjendustega, et kolmas isik oma tegevusmustriks on ajendanud mitmeid kohtuvaidlusi, kuid enne kohtuotsuseni jõudmist on korduvalt esitanud vastustajale uue taotluse, muutes sellega varasema haldusakti vaidlustamise sisutuks<sup>84</sup>; vastustaja poolt haldusakti motiveerimata jätmine muutis kaebaja jaoks kohtusse pöördumise ning haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise oluliselt

<sup>76</sup> TlnRnKm 31.08.2015, nr 3-15-1088, p 18.

<sup>77</sup> RKHKo 19.04.2007, nr [3-3-1-12-07](#), p 21.

<sup>78</sup> RKHKo 14.03.2011, nr [3-3-1-3-11](#), p 17.

<sup>79</sup> RKHKm 04.08.2011, nr [3-3-1-39-11](#), p 15.

<sup>80</sup> TlnHKm 07.12.2015, nr 3-15-2781, p 15.

<sup>81</sup> RKHKo 29.11.2012, nr [3-3-1-29-12](#), p 30.

<sup>82</sup> RKHKo 18.12.2014, nr [3-3-1-57-14](#), p 22.

<sup>83</sup> RKHKo 15.01.2015, nr [3-3-1-68-14](#), p 33.

<sup>84</sup> TrtHKm 07.09.2015, nr 3-15-839, p 20.

keerukamaks<sup>85</sup>; kaebaja on vaidlustanud hankedokumentid põhjendamatult ilma reaalse pakkumuse esitamise soovita, mis viitab kaebaja pahatahtlikkusele ning menetlusõiguste kuritarvitamisele HKMS § 108 lg 9 mõistes<sup>86</sup>.

Küsimusele, millal ja millise põhjendusega võib haldusorgani õigusabikulud välja mõista **kaebaja pahatahtliku käitumise** tõttu, kohtupraktikas selget vastust ei leia. Riigikohtu lahendites on seda võimalikku kriteeriumi menetluskulude vähendamise või ka mittevähendamise (nt haldusorgani õigusabikulude puhul) alusena nimetatud, ent üheski neist lahenditest ei ole kaebaja pahatahtlikkust tuvastatud, mistõttu see ei ole kulude väljamõistmist mõjutanud.<sup>87</sup> Selge ei ole ka see, millise HKMS sätte alusel sel juhul menetluskulusid vähendatakse (või ei vähendatakse) – kas selleks oleks HKMS § 108 lg 11 või § 109 lg 6.

### 2.7.3. Õigusabikulud keskkonnaasjades

Täiendavad piirangud õigusabikulude väljamõistmisele rakenduvad **keskkonnaasjades**. Kohtuasjades nr 3-3-1-67-14 ja 3-3-1-8-15 on Riigikohus lugenud ebaõiglaseks kaevandamisloa vaidlustanud kaebajatelt täies ulatuses kolmanda isiku kulude väljamõistmise, arvestades et kaebajad olid pöördunud kohtusse oluliste põhiõiguste kaitseks (omandiõigus, õigus eraelu ja kodu puutumatusse ning tervise kaitsele), vaidlustatud haldusaktiga oli nende õigusi intensiivselt riivatud ning kaebajad ei olnud pahatahtlikud ega kaebused ilmselgelt põhjendamatud.<sup>88</sup> Kulude vähendamise ühe põhjendusena on Riigikohus viidanud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (Aarhuse konventsioon) art 9 lg-le 4, mille järgi ei tohi kohtumenetlus olla takistavalt kallis, samuti Aarhuse konventsiooni kontrollikomisjoni praktikale, EL direktiivi 2011/92/EL art 11 lg-le 4, millest samuti tuleneb, et kohtumenetlus direktiiviga hõlmatud asjades ei tohi olla üle jõu käival kulukas ning Euroopa Kohtu praktikale (C-427/07). Kulude vähendamise aluseks olevaks HKMS sätteks oli lahendi kohaselt aga HKMS § 108 lg 11. Niisiis on Riigikohus lugenud keskkonnaasjad üheks selliseks erandolukorraks, milles menetluskulu väljamõistmine kaebajalt oleks äärmiselt ebaõiglane ja ebamõistlik.

Riigikohtu nimetatud põhimõtteid ehk erireegleid keskkonnaasjades on rakendatud ka Tallinna Ringkonnakohtu praktikas.<sup>89</sup> Väärrib märkimist, et ringkonnakohtu lahendatud kohtuasjas nr 3-12-1861 olid kaebajateks keskkonnaorganisatsioonid, mitte füüsilised isikud. Selline lähenemine on õigustatud, kuna Riigikohtu lahendites viidatud konventsiooni ega direktiivi sätteid ega ka Euroopa Kohtu praktika ei näe ette erisust, et üle jõu käival kalli kohtumenetluse

<sup>85</sup> TlnHKo 14.10.2015, nr 3-15-1081, p 11.

<sup>86</sup> TrtHKm 14.10.2015, nr 3-15-2300, p 11.

<sup>87</sup> RKHKo 24.04.2001, nr [3-3-1-19-01](#), p 3; 15.10.2004, nr [3-3-1-49-04](#), p 12; 05.10.2005, nr [3-3-1-48-05](#), p 12; 29.11.2005, nr [3-3-1-62-05](#) p 8; RKHKm 19.06.2007, nr [3-3-1-36-07](#), p 18; RKHko 19.06.2007, nr [3-3-1-24-07](#), p 16; 15.11.2007, nr [3-3-1-58-07](#) p 13.

<sup>88</sup> RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 35; 13.05.2015, nr [3-3-1-8-15](#), p 24 (viitab eelmisele).

<sup>89</sup> TlnRnKo 16.10.2015, nr 3-12-1861, p 20.

keeld peaks kehtima ainult füüsilistele isikutele. Vastupidi, keskkonnaorganisatsioonidel on konventsiooni kohaselt keskkonnaalastes vaidlustes eriline, laiendatud kaebeõigus.

#### 2.7.4. Menetlusosalise majanduslik seisund

Tallinna Halduskohus on mitmes 2015. a lahendis jätnud HKMS § 108 lg-le 11 tuginedes välja mõistmata menetlusabikulud **maksejõuetult kaebajalt**.<sup>90</sup>

Ka Riigikohtu praktikast jookseb korduvalt läbi seisukoht, et kulude väljamõistmise otsustamisel tuleb arvestada **menetlusosalise majanduslikku seisundit**.<sup>91</sup> Kui kaebaja on maksejõuetu, ei ole temalt haldusorgani kasuks menetluskulude väljamõistmist õigustatuks peetud. Selle põhjenduseks ei ole toodud aga mitte kulude väljamõistmise äärmist ebaõiglust või ebamõistlikkust, vaid proportsionaalsust. Viidatud lahendid on tehtud enne 2006. aastat, st HKMS varasema redaktsiooni alusel. Seetõttu ei ole päris selge, kas sama kriteeriumi kasutamisel kehtiva HKMS alusel peaks aluseks võtma HKMS § 108 lg 11 või saab tugineda üldisemale proportsionaalsuse printsiibile, nagu on viidatud HKMS kommentaarides (vt ka analüüsi p 1). Kui lähtuda HKMS § 108 lg-st 11, siis tekib küsimus, kas arvestada tuleb ka sellise kaebaja majanduslikku seisundit, kes ei ole maksejõuetu.

#### 2.7.5. Väga väikesed kulud

Haldus- ja ringkonnakohtud on HKMS § 108 lg-le 11 väga sageli viidanud ka juhtudel, mil **kulude vajalik ja põhjendatud osa jääb väga väikeseks**, mistõttu ei ole mõistlik neid välja mõista. Neis asjus tulnuks kinnipeetavatest kaebajate kasuks välja mõista summad suurusjärgus 0,2-10 eurot, ühel juhul ka 19,45 eurot.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> TlnHKm 13.08.2015, nr 3-15-1486; 11.09.2015, nr 3-15-258; 05.02.2016, nr 3-15-2147.

<sup>91</sup> RKHKo 19.12.2003, nr [3-3-1-78-03](#), p 17; 15.10.2004, nr [3-3-1-49-04](#), p 10.

<sup>92</sup> TrtRnKo 29.10.2015, nr 3-14-51775, p 27; 11.11.2015, nr 3-14-310, p 37; 8.12.2015, nr 3-14-51350, p 22; 07.01.2016, nr 3-14-51417, p 22; 29.03.2016, nr 3-14-51158, p 21; TlnHKo 20.04.2016, nr 3-14-53140, p 51.

## 3. Kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamine

### 3.1. Lähtekohad

HKMS § 109 lg 6 kohaselt mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud kulud. Hindamisel, millised kulud on vajalikud ja põhjendatud, on kohtul ulatuslik kaalutusruum. Riigikohus on märkinud, et menetluskulude väljamõistmine ei ole karistuslik meede, vaid kohustatud isikult või asutuselt mõistetakse välja üksnes vajalikud ja põhjendatud kulud.<sup>93</sup>

### 3.2. Kulud, mida ei hüvitata õigusabikuluna

Kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamise raames hindavad kohtud praktikas samaaegselt ka seda, kas kõik taotletud kulud on käsitletavad menetluskuluna, ning millist osa kuludest ei saa käsitleda õigusabikuluna. Formaalselt ei ole tegemist kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hinnanguga HKMS § 109 lg 6 mõistes, vaid hinnanguga, kas tegemist on üldse õigusabikuluga ehk esindajate ja nõustajate kuluga HKMS § 103 lg 1 p 1 tähenduses. See ei ole küll otseselt käesoleva analüüsi teemaks, ent pildi terviklikkuse huvides olgu siiski antud lühike ülevaade, milliseid kulusid ei ole kohtud üldse õigusabikuluks lugenud.

**Menetlusedokumentide koostamiseks abi osutanud nõustaja kulu** ei ole Riigikohtu praktikas tõlgendatav menetluskuluna ja see ei ole vastustajalt välja mõistetatav.<sup>94</sup> Riigikohus on pidanud võimalikuks mõista välja nõustaja kulud halduskohtu istungil osalemise eest, ent mitte nõustaja poolt kirjalike dokumentide koostamist<sup>95</sup>, kuna menetlusseadustikes ei ole kirjalikus menetluses nõustaja osalemist või kasutamist ette nähtud.<sup>96</sup> Kirjalike dokumentide koostamisel osutatud õigusabiteenuse eest saab kulu välja mõista üksnes juhul, kui teenust on osutanud esindaja, kellele on antud volikiri kaebaja esindamiseks.<sup>97</sup> Viimane kehtib üksnes juhul, kui esindaja on ka tegelikult menetlustoiminguid teinud. Üksnes abi menetlusedokumentide koostamisel ja kaebaja õigusnõustamine ei muuda isikut kaebaja esindajaks. Esindus tähendab esindaja menetluses osalemist ja esindatava nimel tegutsemist.<sup>98</sup> Samad põhimõtted kajastuvad ka Tallinna Ringkonnakohtu praktikas.<sup>99</sup>

Alust õigusabikulude väljamõistmiseks pole Riigikohtu praktika kohaselt ka siis, kui **volitatud esindajaks oli kaebaja abikaasa**, kellel puudus juriidiline kõrgharidus ning kes oli esindajaks TsMS § 218 lg 1 p 5 alusel.<sup>100</sup> Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et isikut, kes ei vasta TsMS § 218 lg 1 p-de 1 või 2 tingimustele (st ei ole advokaat või õiguslase magistrakraadiga isik), ei saa pidada õigusabi andjaks. Õigusharidusega esindaja ja mittejuristist esindaja kasutamise eesmärgid on erinevad. TsMS § 218 lg 1 p 5 eesmärgiks on võimaldada isikul säästa

<sup>93</sup> RKHKm 18.05.2009, nr [3-3-1-28-09](#), p 11.

<sup>94</sup> RKHKm 27.01.2014, nr [3-3-1-84-13](#), p 16; 18.09.2014, [3-3-1-25-12](#), p 38.1-38.3

<sup>95</sup> RKHKo 22.04.2010, nr [3-3-1-92-09](#), p 50; 18.11.2014, nr [3-3-1-58-14](#), p 26.

<sup>96</sup> RKHKo 03.03.2009 nr [3-3-1-93-08](#), p 16; 22.04.2010, nr [3-3-1-92-09](#), p 50; 21.03.2012 nr [3-3-1-5-12](#), p 15; 11.09.2015 nr [3-3-1-26-15](#), p 21.

<sup>97</sup> RKHKo 18.11.2014, nr [3-3-1-58-14](#), p 26.

<sup>98</sup> RKHKo 22.10.2012, nr [3-3-1-46-12](#), p 33.

<sup>99</sup> TlnRnKo 03.12.2015, nr 3-15-515, p 7; TlnRnKo 01.04.2016 nr 3-14-50221, p 14.

<sup>100</sup> RKHKo 16.04.2014, nr [3-3-1-88-13](#), p 30.

menetluskulusid sellega, et tasulise õigusteenuse osutaja asemel volitatakse abikaasat.<sup>101</sup> Kehtivas HKMS-s võimaldab mittejuristist abikaasal esindajaks olla § 32 lg 1 p 7, mille rakendamisel peaksid kehtima samad reeglid.

Vajalike ja põhjendatud menetluskuludena on võimalik käsitada **esindaja sõidukulusid**, sh kasutatud kütuse maksumust või majutuskulu.<sup>102</sup> Need kulud on küll seotud teenuse osutamisega, ent neid ei loeta HKMS § 103 lg 1 p-s 1 nimetatud esindajakuludeks, vaid HKMS § 103 lg 1 p-s 2 sätestatud menetlusega seotud kuludeks.

**Esindaja ajakulu kohtuistungile sõitmiseks** võib senise praktika kohaselt teatud juhtudel käsitada menetluskuluna. Riigikohus on leidnud, et kuigi vastav regulatsioon HKMS-s puudub, saab esindaja kohtuistungile sõitmise ajakulu väljamõistmisel rakendada analoogiat riigi õigusabi seadusest tuleneva riigi õigusabi hüvitamise korraga.<sup>103</sup> Kolleegiumi hinnangul on aga täiesti põhjendamatu ja vääär lähtuda istungile sõitmise aja eest tasu arvestamisel õigusabiteenuse osutaja tunnihinnast. Sellise tasu suuruse arvestamisel on mõistlik lähtuda analoogia korras riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määradest ja tingimustest vastavalt kehtestatud korrale.<sup>104</sup>

Põhjendatud menetluskuludeks ei ole **advokaadibüroo arvetel kajastatud bürookulud**. HKMS kommentaarides on selgitatud, et HKMS § 103 lg 1 p 1 kohaselt on kohtuvälisteks kuludeks muu hulgas menetlusosaliste esindajate kulud, mis võivad lisaks juriidilise konsultatsiooni teenusele hõlmata ka büroo üldkulusid, kui need on peetud vajalikuks arvel eraldi välja tuua.<sup>105</sup> Riigikohtu halduskolleegium on viimaste aastate lahendites asunud teistsugusele seisukohale ja leidnud, et kuigi bürookulude kandmine on advokaadibüroo ja advokaadi tegevuseks kahtlemata vajalik, ei ole võimalik hinnata nende vajalikkust ja põhjendatust seoses konkreetse kohtuasjaga. Seepärast on mõistlik eeldada, et bürookulud sisalduvad advokaadi teenuse tunnihinnas.<sup>106</sup> Halduskolleegium on selle seisukoha võtmisel viidanud tsiviilkolleegiumi lahendile asjas nr [3-2-1-102-11](#)<sup>107</sup>. Samast põhimõttest on vähemalt ühes lahendis lähtunud ka Tallinna Ringkonnakohus.<sup>108</sup>

**Vaidemenetluses tehtud kulutuste, sh õigusabikulude hüvitamine** halduskohtumenetluses ei ole HKMS alusel võimalik. Riigikohus on püsivalt leidnud, et halduskohtumenetluses saab välja mõista ainult halduskohtumenetluses kantud menetluskulusid, mitte haldusmenetluses kantud õigusabikuluseid.<sup>109</sup> Sama põhimõtte kajastub vähemalt Tallinna halduskohtu ja

---

<sup>101</sup> RKHKo 16.04.2014, nr [3-3-1-88-13](#), p 30.

<sup>102</sup> Nt RKHKm 18.10.2012, nr [3-3-1-55-10](#), p 19; RKHKo 31.07.2014, [3-3-1-28-14](#) p 20.2.

<sup>103</sup> RKHKo 05.02.2013, nr [3-3-1-66-12](#), p 16; seisukohta kordavad RKHKo 11.12.2014, nr [3-3-1-61-14](#), p 23 ja 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 34.

<sup>104</sup> RKHKo 11.12.2014, nr [3-3-1-61-14](#), p 24; 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 34; 11.11.2015, nr [3-3-1-37-15](#), p 25.

<sup>105</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koost. K. Merusk ja I. Pilving, lk 382.

<sup>106</sup> RKHKo 31.07.2014, [3-3-1-28-14](#), p 20.3; 11.12.2014, nr [3-3-1-61-14](#), p 25; 13.04.2016, nr [3-3-1-51-15](#), p 15.

<sup>107</sup> RKTm 25.11.2011 nr [3-2-1-102-11](#), p 14.

<sup>108</sup> TlnRnKo 14.10.2015 nr 3-13-1397, p 15.

<sup>109</sup> RKHKo 01.06.2011, nr [3-3-1-20-11](#), p 18; 05.12.2013, nr [3-3-1-60-13](#), p 17; 19.11.2014, nr [3-3-1-43-14](#), p 26.

ringkonnakohtu viimase aja praktikas.<sup>110</sup> Väärrib märkimist, et Riigikohus ei ole pidanud kohtueelse menetluse õigusabikulud hüvitatavaks ka riigivastutuse seaduse (RVastS) alusel esitatud kahjunõude raames, isegi kui kahjunõue oli muus osas õigustatud.<sup>111</sup> Tallinna Ringkonnakohus seevastu on leidnud, et Riigikohtu lahendite nr 3-3-1-93-04 ja 3-3-1-76-15 retoorikat ei saa kasutada hankeasjas, kuna vaidlustusmenetluse läbimine VAKO-s on kohustuslik kohtueelne menetlus, mitte vaidlustaja vabatahtlik valik. Seetõttu on ringkonnakohus mõõnnud võimalust, et hankeasjas võib kohtueelse menetluse õigusabikulud lugeda tekkinud kahjuks.<sup>112</sup> Küsimus, kas ja mil moel kuuluvad kohtueelse menetluse õigusabikulud hüvitamisele, on siinse analüüsi kontekstis oluline põhjusel, et menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel on kohtud sageli vähendanud õigusabikulu põhjendusega, et halduskohtus korrati juba kohtueelses menetluses esitatud seisukohti (vt lähemalt analüüsi p 3.4.2.3). Selline lahendus oleks õiglane vaid juhul, kui kohtueelse menetluse kulud saaksid mingil viisil siiski hüvitatud.

Tallinna halduskohus ja ringkonnakohus on praktikas läbivalt rakendanud ka põhimõtet, et haldusasjades ei ole HKMS § 109 lg 6 tähenduses põhjendatud kuluks **menetluskulude nimekirja koostamise ja esitamise seonduvad kulud**.<sup>113</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast sellist lähenemist ei nähtu, küll aga tsiviilkolleegiumi praktikast, millele ringkonnakohus on ka haldusasjades tuginenud.<sup>114</sup> Põhjenduseks on toodud, et sellise avalduse ja menetluskulude nimekirja koostamine ei nõua õiguslaseid eriteadmisi ja need saab kohtule esitada menetlusosaline ka ise ilma lepingulise esindajata.

### 3.3. Põhjendamise metoodika

Haldusasjade lahendamisel on kohtupraktikas erinevalt lähenetud küsimusele, kas hinnata kogu õigusabikulu vajalikkust ja põhjendatust, õigusabile kulunud töötundide mahtu, või ka tunnihinna suurust. Riigikohtu praktikas on leitud, et tsiviilkohtumenetluses tuleb kohtul TsMS § 175 lg-t 1 kohaldades hinnata nii esindamisele kulunud aja kui ka ühe tööühiku hinna (s. o tunnitasu) põhjendatust ja vajalikkust. Vajalik on hinnata ka lahendatud tsiviilasja keerukust ja menetlusele kulunud aega.<sup>115</sup> Haldusasjades ei ole seda põhimõtet lõpuni järgitud.

Analüüsitud lahenditest nähtub, et Riigikohus ei analüüsi haldusasjades üldjuhul detailselt, kas **esindaja ajakulu erinevatele toimingutele** oli otstarbekas. Riigikohus on kulude väljamõistmisel üldjuhul kas otsustanud, et taotletud kulud olid kogu ulatuses vajalikud ja põhjendatud, või lihtsalt nimetanud ise lõpliku kogusumma, mida peab vajalikuks ja põhjendatuks (mõnikord protsendina või osakaaluna taotletud õigusabikulu summast<sup>116</sup>).

<sup>110</sup> TlnHKo 08.12.2015 nr 3-14-51563, p 14; 19.01.2016, 3-15-3055, p 21; 22.02.2016, 3-15-3213, p 35; TrtRnKo 23.02.2016, 3-14-431, p 13.

<sup>111</sup> RKHKo 16.03.2005 nr [3-3-1-93-04](#), p 11-14; 13.01.2016 nr [3-3-1-76-15](#), p 13.

<sup>112</sup> TlnRnKo 11.02.2016, 3-14-52865, p 15.

<sup>113</sup> TlnRnKo 01.10.2015, 3-12-2696, p 25; TlnHKo 04.11.2015, 3-15-2384, p 28; TlnRnKo 11.11.2015, nr 3-15-2102, p 31; TlnRnKo 03.12.2015, 3-15-515, p 7; TlnHKm 09.12.2015, 3-15-2936, p 13.2.

<sup>114</sup> RKTkm 06.05.2015 nr [3-2-1-4-15](#), p 13; 11.11.2014 nr [3-2-1-77-14](#), p 12.

<sup>115</sup> RKÜKo 04.02.2014 nr [3-4-1-29-13](#), p 43.3.

<sup>116</sup> Nt RKHKo 11.11.2015, nr [3-3-1-37-15](#), p 27; RKHKo 25.04.2016, nr [3-3-1-10-16](#), p 16.3.

Paljudes asjades on Riigikohus ilma kulude vajalikkust ja põhjendatust selgitamata need täies mahus välja mõistnud.<sup>117</sup> Samuti on mitmeid lahendeid, kus on ilma mingite põhjendusteta, st isegi ilma asja mahukusele ja keerukusele viitamata kulusid vähendatud.<sup>118</sup> Üksikutel juhtudel on Riigikohus hinnanud haldusasjades õigusteenusele kulutatud tundide arvu põhjendatust.<sup>119</sup>

Ka haldus- ja ringkonnakohtute praktikas on küllalt palju selliseid lahendeid, milles kohtud on ilma lähemate selgitusteta märkinud, et loevad taotletud kulud vajalikuks ja põhjendatuks, ning need täies mahus välja mõistnud.<sup>120</sup> Ent paljudes lahendites on alama astme kohtud detailselt hinnanud, kui mitu tundi oli esindajal mõistlik asja menetluses konkreetsetele tegevustele kulutada.

### Näited:

#### **TlnHKm 9.12.2015 asjas nr 3-15-2936:**

**13.1.** Menetluskulude kirjelduse kohaselt on Nortal AS-i esindaja kulutanud kohtuasjas osalemisele 24 tundi 5 minutit, sellest 1 tund 50 minutit kaebuse ja kohtu 24.11.2015 määruse analüüsile, kommunikatsioonile kliendiga ja edasiste tegevuste kavandamisele, 6 tundi 15 minutit esialgse õiguskaitse määruse tühistamise taotluse koostamisele, 3 tundi 40 minutit vastustaja esialgse õiguskaitse tühistamise taotlusega tutvumisele, 3 tundi 15 minutit kaebuse analüüsile, 2 tundi 10 minutit vastustaja täiendava seisukoha ja selle lisaga tutvumisele, 4 tundi 15 minutit kaebaja esialgse õiguskaitse taotlusele esitatud vastusega ja selle lisadega tutvumisele ning sellele seisukoha koostamisele, 20 minutit kohtu 27.11.2015 määrusega tutvumisele ja kommunikatsioonile kliendiga, 1 tund 15 minutit loobumise avaldusega tutvumisele, seisukoha kujundamisele ja kommunikatsioonile kliendiga, 10 minutit 01.12.2015 kohtunõudega tutvumisele ja kommunikatsioonile kliendiga, 55 minutit menetluse lõpetamise osas seisukoha ja menetluskulude taotluse koostamisele.

Kohus ei pea kolmanda isiku esindaja ajakulu kogu märgitud ulatuses põhjendatuks. Arvestades asja mahtu ja keerukust ning asjaolu, et kohtuasja menetlus piirdus esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisega peab kohus põhjendatuks Nortal AS-i esindaja ajakulu 11 tunni ulatuses (3 tundi kaebuse ja kohtu 24.11.2015 määruse analüüsile, 1 tund kommunikatsioonile kliendiga, 2 tundi esialgse õiguskaitse määruse tühistamise taotluse koostamisele, 2 tundi vastustaja taotluse, seisukoha ja selle lisadega tutvumisele, 1,5 tundi kaebaja vastuse ja selle lisadega tutvumisele ning sellele seisukoha koostamisele, 30 minutit kohtu 27.11.2015 määrusega tutvumisele, 1 tund loobumise avaldusega ja 01.12.2015 kohtunõudega tutvumisele ning menetluse lõpetamise osas seisukoha koostamisele).

#### **TrtRnKo 23.02.2016 asjas nr 3-14-431:**

**13.** [...] Apellatsioonimenetluses on kaebaja taotlenud menetluskulude väljamõistmist 783 euro suuruses summas. Ringkonnakohus leiab, et taotlus kuulub rahuldamisele osaliselt. Kui halduskohtus on

---

<sup>117</sup> Nt RKHKo 05.05.2011, nr [3-3-1-17-11](#), p 19 (kass. astme kulude osas summas 345 eurot); RKHKm 23.03.2015, nr [3-3-1-89-14](#), p 12 (kass. astme kulude osas summas 252 eurot); RKHKo 15.12.2015, nr [3-3-1-63-15](#), p 16 (esimese ja teise kohtuastme peale kokku 1370 eurot); RKHKo 25.04.2016, nr [3-3-1-10-16](#), p 16.4 (kass. astme menetluskulud 950 eurot).

<sup>118</sup> Nt RKHKm 05.11.2013, nr [3-3-1-50-13](#), p 18.

<sup>119</sup> Viimastest aastatest nt RKHKo 19.11.2014, nr [3-3-1-43-14](#) p 26; 11.11.2015, nr [3-3-1-37-15](#), p 26.

<sup>120</sup> Nt TrtHKo 14.08.2015, nr 3-15-1683, p 23; TlnHKo 01.09.2015, nr 3-14-50833, p 10; TlnRnKo 28.10.2015, nr 3-14-50527, p 29; TlnRnKo 12.11.2015, nr 3-13-702, p 18; TlnRnKo 08.02.2016, nr 3-14-52657, p 17; TlnRnKo 11.02.2016, nr 3-14-51779, p 14.

kaebaja esindaja taotlenud õigusabikuludid ca 11 töötundi eest, siis apellatsioonimenetluses on taotletud õigusabikuludid 8 töötundi eest. Arvestades apellatsioonkaebuse mahtu ja asjaolu, et sisuliselt on apellatsioonkaebuses korratud samu asjaolusid, mis olid juba kirjas halduskohtule esitatud kaebuses, leiab ringkonnakohus, et taotlus kuulub rahuldamisele 4 töötundi ulatuses, so summas 384 eurot, millele lisandub riigilõiv 15 eurot. Seega kuulub apellatsioonimenetluses kaebaja kasuks väljamõistmisele kokku 399 eurot. Muus osas jäävad menetluskulud kaebaja enda kanda. Vastustaja kõik kantud menetluskulud jäävad tema enda kanda.

**TrtHKm 11.03.2016 asjas nr 3-15-3092:**

20. Tulenevalt eeltoodust kohus leiab, et kaebaja õigusabikulu summas 250 eurot on vajalik ja põhjendatud:

- esmase konsultatsiooni ja dokumentide analüüsile 0,4 tundi summas 40 eurot
- 07.12.2015 kaebuse koostamise ja kohtule esitamisele on kulunud 1,5 tundi, kokku summas 150 eurot;
- vastustaja 21.01.2016 vastusega tutvumine 0,1 tundi summas 10 eurot
- Tartu Halduskohtu kohtunõudega tutvumine ning kaebuse esitaja seisukoha koostamine ja esitamine 0,5 tundi summas 50 eurot

Kohus mõistab vastustajalt kaebaja kasuks välja õigusabikulud 250 eurot. Ülejäänud menetluskulud jäävad menetlusosaliste enda kanda.

Kohtule esitatud menetluskulude nimekirja ja kuludokumentide põhjal peab Riigikohtu praktika kohaselt olema võimalik tuvastada nende **seos kohtumenetlusega** ning õigusabikulude põhjendatuse hindamiseks peab kuludokumentidest nähtuma, milleks õigusabi osutamiseaeg märgitud aeg on kulutatud.<sup>121</sup> Kui menetluskulude nimekiri on esitatud **õigusabikulude spetsifikatsioonita**, on ringkonna- ja halduskohtud mõnikord siiski asja mahust ja keerukusest lähtuvalt ise hinnanud, millised toimingud võisid põhjendatud olla ning kui suurest tundide mahust oli sel juhul õige lähtuda.<sup>122</sup> On ka lahendeid, milles kohtud on spetsifikatsiooni puudumise tõttu leidnud, et kulude vajalikkust ja põhjendatust ei olnud võimalik kontrollida, ning jätnud kulud menetlusosalise enda kanda.<sup>123</sup>

Mõnes asjas on kohtud õigusabikulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel hinnanud ka esindaja **tunnihinna põhjendatust**. Seda on vaadeldud lahendites tehtud siiski harva ning enamjaolt lõppjärelusega, et tunnihind oli põhjendatud. 2003. aastal on Riigikohus pidanud põhjendatuks näiteks õigusabikulu tunnihinnaga 800 krooni<sup>124</sup>, 2011. a keskmiseks õigusabiteenuse hinnaks on Tallinna Halduskohus nimetanud üle 100 euro tunnis<sup>125</sup>, 2015. aastal on Tallinna Halduskohus lugenud mõistlikuks tunnihinna 110 eurot<sup>126</sup>. Tallinna Ringkonnakohus on märkinud 2016. aastal tehtud lahendis, et talle pole teada, et 136 euro suurune tunnihind ületaks riigihankevaidluses Tallinna õigusabiturul õigusteenuse eest makstavat tasu ja seda veel oluliselt.<sup>127</sup> Võrdluseks võib tuua, et Tartu Halduskohus on 2016. aastal tehtud lahendis mõistnud välja õigusabikulu summas 6090,28 eurot, ilma et oleks andnud hinnangut 217,51 euro (sh käibemaks) suurusele tunnihinnale.<sup>128</sup> Analüüsis käsitletud

<sup>121</sup> RKHKo 31.07.2014, nr [3-3-1-28-14](#), p 19.

<sup>122</sup> TlnRnKm 09.12.2015, nr 3-14-52588 p 10; TlnHKo 08.12.2015, nr 3-14-51563, p 14.

<sup>123</sup> RKHKo 19.04.2016, nr [3-3-1-83-15](#), p 18; TlnHKm 20.10.2015, nr 3-15-2283, p 7.

<sup>124</sup> RKHKo 14.10.2003, nr [3-3-1-54-03](#), p 48.

<sup>125</sup> TlnHKo 07.04.2016 nr 3-11-2589, p 27.

<sup>126</sup> TlnHKm 09.12.2015, nr 3-15-2936, p 13.3.

<sup>127</sup> TlnRnKm 08.04.2016, nr 3-16-338, p 13.

<sup>128</sup> TrtHKm 11.05.2016 nr 3-16-323, p 9. Lahend jäi uurimisperioodist välja, ent on olulisuse tõttu ära toodud.



halduskohtute ja ringkonnakohtute lahenditest ilmneb, et 2015. a II poolest kuni 2016. a aprillini on õigusabiteenuse tunnihind keskmiselt olnud juba 120-130 eurot, ülempiir on jäänud seni alla 200 euro (ilma käibemaksuta).

Põhjendamatuks on Riigikohus lugenud **tunnihinna märkimisväärset tõstmist menetluse kestel**. Asjas, milles esindaja osutas kaebajale õigusabiteenust halduskohtus ja ringkonnakohtus tunnihinnaga 132 eurot, luges Riigikohus põhjendamatuks kassatsiooniasemes 480-eurose tunnihinnaga õigusabikulu väljamõistmise.<sup>129</sup> Õigusabiteenuse osutaja võib kohtumenetluse ajal oma teenuse hinda tõsta, kui hinnatõus jääb mõistlikkuse piiresse.<sup>130</sup>

Kohtupraktika pinnalt tundub, et tundide otstarbekuse detailne hindamine olukorras, kus õigusabikulu lõppsummat soovitakse hoida teatud mõistlikes piirides, ent (kiires tempos tõusva) tunnihinna osas seisukohta mitte võtta, võib viia kurioosumiteni, et esindaja kulutatud tööaja mõistlikkust hinnatakse minuti täpsusega. Riigikohtu praktikas on seda probleemi välditud sellega, et on hinnatud pigem kogusummade mõistlikkust või proportsionaalsust.

Hinnangu andmisel nii õigusabikulu kogusummale kui tundide mahule on suur osa kohtulahenditest ilma lähemate põhjendusteta, teistes on põhjendatud hinnangut asja mahu ja keerukusega või lähtunud kohtupraktikas väljakujunenud piiridest ja summadest. Riigikohtu praktikas on nimetatud mitmeid kriteeriume, mille alusel menetluskulude, eelkõige õigusabikulude vajalikkust ja põhjendatust hinnatakse: arvestada tuleb läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust<sup>131</sup>, samuti menetluse kestust<sup>132</sup>, jõupingutusi tõendamisel<sup>133</sup>, asja läbivaatamist kirjalikus või suulises menetluses ja vaidluse olemust<sup>134</sup>, vaidlustatud maksuotsuses esitatud nõude suurust<sup>135</sup>. Suurem osa neist kriteeriumidest mahub üldnimetaja „maht ja keerukus“ alla. Järgnevalt on antud lähem ülevaade, kuidas mahu ja keerukuse kriteeriumit kohtupraktikas on sisustatud.

### 3.4. Mahu ja keerukusega arvestamine

#### 3.4.1. Põhjendamise kohustus ja ulatus

Riigikohtu halduskollegium on leidnud, et kohtul on kohtuasja keerukuse hindamisel ulatuslik hindamisruum.<sup>136</sup> Hinnangut, et tegemist oli lihtsa asjaga, tuleb aga põhjendada. Riigikohtu praktika kohaselt ei saa kohtuasja, kus I ja II astme kohus on hinanud tõendeid erinevalt ja teinud erinevad lahendid ning kus menetlus on väldanud pikka aega, põhjendusi esitamata

<sup>129</sup> RKHKo 05.02.2013, nr [3-3-1-66-12](#), p 19.

<sup>130</sup> RKHKo 03.03.2015, nr [3-3-1-82-14](#), p 28. Õigusabiteenuse tunnihind oli esimese astme kohtus 167,01 eurot, apellatsioonimenetluses 193,2 eurot.

<sup>131</sup> RKHKm 18.05.2009 nr [3-3-1-28-09](#), p 11; RKHKo 01.06.2011 nr [3-3-1-20-11](#), p 18; RKHKo 05.05.2011 nr [3-3-1-17-11](#), p 18; RKHKo 29.11.2012 nr [3-3-1-29-12](#), p 29; RKHKm 30.04.2013 nr [3-3-1-4-13](#), p 28; RKHKo 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#) p 32; RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 32.1.

<sup>132</sup> RKHKo 27.10.2011 nr [3-3-1-53-11](#), p 31; RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 32.1.

<sup>133</sup> RKHKo 05.05.2011 nr [3-3-1-17-11](#), p 18.

<sup>134</sup> RKHKo 16.06.2010 nr [3-3-1-36-10](#), p 34.

<sup>135</sup> Samas.

<sup>136</sup> RKHKo 24.11.2005, nr [3-3-1-55-05](#), p 9.

nimetada lihtsaks.<sup>137</sup> Samuti ei saanud Riigikohtu arvates nimetada põhjendusi esitamata lihtsaks asja, kus kohalik omavalitsus menetles kaebaja esitatud avaldust enam kui viis aastat, jättis kaebuse esitaja vaide rahuldumata ja alles kaebuse esitaja tegevuse tulemusel tunnistas vaidlustatud korraldused kui õigusvastased kehtetuks.<sup>138</sup>

Küllalt sageli vähendavad kohtud õigusabikulusi pelgalt asja mahule ja keerukusele viidates, selgitamata detailsemalt, mis kohtu arvates asja (väiksemat) keerukust või mahukust tingis. Selliseid näiteid on nii Riigikohtu praktikas<sup>139</sup> kui ka analüüsis uuritud alama astme kohtute praktikas.<sup>140</sup>

Alljärgnevalt on antud ülevaade kohtute poolt kasutatud kriteeriumidest nendes asjades, milles kohtud on mahule ja keerukusele antud hinnangut sisuliselt selgitanud.

### 3.4.2. Mahu ja keerukuse hindamise kriteeriumid

#### 3.4.2.1. Materjalide mahukus ja asja õiguslik keerukus

Vajalike ja põhjendatud menetluskulude väljamõistmise otsustamiseks tuleb analüüsida kaebuse koostamiseks läbitöötamist vajavate **materjalide mahukust** ning **kaebuse koostamise keerukust ja aeganõudvust**.<sup>141</sup>

Riigikohus on vähendanud haldusasjades õigusabikulusi näiteks järgmiste põhjendustega:

- esindamine ei nõudnud mahuka dokumentatsiooni läbitöötamist ega suuri jõupingutusi tõendamisel ning asi ei olnud tavapärasest õiguslikult keerukam;<sup>142</sup>
- vaidlustatud maksuintressi summa oli väike ja tegemist ei olnud keerulise õigusliku vaidlusega;<sup>143</sup>
- tegemist ei olnud keskmisest keerukama maksuasjaga.<sup>144</sup>

Keerukamaks või mahukamaks on asja muutnud Riigikohtu hinnangul näiteks:

- planeerimismenetluses aset leidnud rikkumiste hulk, kusjuures detailplaneeringud on Riigikohtu hinnangul „tavapäraselt mahukad“;<sup>145</sup>

---

<sup>137</sup> Samas.

<sup>138</sup> RKHKm 30.11.2005, nr [3-3-1-70-05](#) p 14.

<sup>139</sup> Nt RKHKo 03.03.2009, nr [3-3-1-93-08](#), p 16; RKHKo 09.02.2011, nr [3-3-1-90-10](#), p 21; RKHKo 29.11.2012, nr [3-3-1-29-12](#), p 29 (kulusid vähendati mitme-etapilise hindamise tulemusena, ent selgitused puuduvad osas, milles Riigikohus luges põhjendatud menetluskulude suuruseks kolme kohtuastme peale kokku 8000 eurot); RKHKm 30.04.2013 nr [3-3-1-4-13](#), p 28; RKHKo 31.07.2014, nr [3-3-1-28-14](#), p 20.4.

<sup>140</sup> Nt TlnRnKm 29.10.2015, nr 3-15-175, p 16.

<sup>141</sup> RKHKm 18.05.2009 nr [3-3-1-28-09](#), p 11.

<sup>142</sup> RKHKo 05.05.2011 nr [3-3-1-17-11](#), p 18; kahes astmes taotletud õigusabikulust suurusega 51 066 krooni mõistis kohus välja 47 097,8 krooni ehk 3010 eurot.

<sup>143</sup> RKHKm 05.11.2013, nr [3-3-1-50-13](#), p 17; kulusid vähendati kahes astmes taotletud 2150 euro asemel 1150 euroni.

<sup>144</sup> RKHKo 03.03.2014, nr [3-3-1-65-13](#), p 36; kassatsiooniasemes taotletud 1437,74 euro asemel mõisteti välja 700 eurot.

<sup>145</sup> RKHKm 18.05.2009 nr [3-3-1-28-09](#), p 13; RKHKm 18.05.2009, nr [3-3-1-26-09](#), p 15.

- tõendamisesemesse kuuluvate asjaolude erakordselt suur maht asjas, milles lahendati politseiametnike tegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõuet;<sup>146</sup>
- hankevaidlus, mille ühispaikkumistel tuli vastata ka täiendavatele järelepärimistele.<sup>147</sup>

Tallinna Ringkonnakohus on kasutanud ühe keerukuse hindamise kriteeriumina seda, kas asjas kohaldatav õiguslik regulatsioon on selge ning sellekohane praktika olemas.<sup>148</sup> Sarnasest kriteeriumist on lähtunud Tallinna Halduskohus, leides, et kaebuste koostamisel ei olnud ajakulu 1,5 tundi normatiivmaterjali ja Euroopa Kohtu praktika läbitöötamiseks ülemäärane, kuna sellealane siseriiklik kohtupraktika puudus ja ilmselgelt oli muude materjalide hulgas vajalik ka Euroopa Kohtu vastava praktika läbitöötamine.<sup>149</sup>

#### 3.4.2.2. Kohtumenetluse maht – kestus, menetlustoimingute hulk

Menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust, **samuti menetluse kestust**. Asjas nr 3-3-1-53-11 on Riigikohus lugenud kaebaja menetluskulude põhjendatuse ja vajalikkuse hindamisel oluliseks kohtumenetluse ajalist kestust, samuti tõendamisesemesse kuuluvate asjaolude erakordselt suurt mahtu.<sup>150</sup> Ka siin kehtib põhjendamiskohustus – Riigikohus on leidnud, et kohtuasja, kus lisaks sisulisele keerukusele oli menetlus on väldanud pikka aega, ei saanud kohus põhjendusi esitamata nimetada lihtsaks.<sup>151</sup>

Asja mahu ja keerukuse hindamisel arvestatakse muuhulgas sellega, **kui palju tuli asjas teha menetlustoiminguid**, sh kas tuli osaleda kohtuistungil (või mitmel), samuti istungi(te) kestusega.<sup>152</sup> Õigusabikulu mahu vajalikkuse hindamisel tuleb Riigikohtu praktika kohaselt võtta lisaks kohtuistungi kestusele arvesse ka istungiks ettevalmistamisele kulunud aeg.<sup>153</sup> Ka juhul, kui kohtuistung kestab üksnes 10 minutit, on õigusabikulu väljamõistmine õigustatud, kui vastustaja pidi kaebuse menetlusse võtmise määruse sõnastust arvestades olema valmis asja sisuliseks arutamiseks kohtuistungil.<sup>154</sup>

Üksnes istungi toimumine ei ole siiski asja mahukuse määravaks kriteeriumiks. Näiteks asjas, mis lahendati kirjalikus menetluses (st ilma kohtuistungita), tingis Riigikohtu hinnangul mahu olulise suurenemise kahe määruskaebuse esitamine.<sup>155</sup>

Riigikohtu praktikas on arvestatud ka sellega, kui asja menetlus lõppes ettevalmistavas staadiumis. Asjas nr 3-3-1-21-15, milles kolmas taotles õigusabikulu hüvitamist seisukoha

<sup>146</sup> RKHKo 27.10.2011, nr [3-3-1-53-11](#), p 31; kokkuvõttes vähendati taotletud õigusabikulu (kahe astme peale kokku 30 000 eurot) siiski rohkem kui 2/3 võrra (vajalikuks ja põhjendatuks loeti tõlke- ja õigusabikulu kokku 10 000 eurot, millest välja mõisteti kaebuse rahuldatud osaga proportsionaalne osa).

<sup>147</sup> RKHKo 02.12.2015, nr [3-3-1-50-15](#), p 29.

<sup>148</sup> TlnRnKm 16.12.2015, nr 3-15-1053, p 10 (viitab TlnRnKm 27.07.2015, nr 3-15-1056)

<sup>149</sup> TlnHko 7.04.2016, nr 3-11-2589, p 27.

<sup>150</sup> RKHKo 27.10.2011, nr [3-3-1-53-11](#), p 31.

<sup>151</sup> RKHKo 24.11.2005, nr [3-3-1-55-05](#), p 9.

<sup>152</sup> RKHKo 01.06.2011, nr [3-3-1-20-11](#), p 18; RKHKo 18.12.2014, nr [3-3-1-57-14](#), p 20.

<sup>153</sup> RKHKo 03.03.2009, nr [3-3-1-93-08](#), p 16.

<sup>154</sup> RKHKm 19.06.2007, nr [3-3-1-36-07](#), p 15.

<sup>155</sup> RKHKo 01.12.2011, nr [3-3-1-62-11](#), p 7.

esitamise eest ettevalmistava menetluse staadiumis ning arvamuse koostamise eest esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta, vähendas Riigikohus taotletud kulu 4349 eurolt 1300 euroni.<sup>156</sup> Ka asjas nr 3-3-1-8-15 on Riigikohus kolmanda isiku õigusabikulude vähendamisel muude asjaolude hulgas arvestanud, et kohtud ei ole jõudnud kaugemale kaebeõiguse küsimuse lahendamisest.<sup>157</sup> Kolmas isik taotles 7477,55 euro väljamõistmist; ringkonnakohus oli lugenud vajalikuks ja põhjendatud kuluks 3000 eurot; Riigikohus vähendas seda 2000 euroni.

Mahtu hinnates tuleb hinnata ka menetlusosalise **toimimise sisukust**. Asjas nr 3-3-1-89-14 on Riigikohus rõhutanud (kaebajate kulusid täies mahus välja mõistes), et kaebajad ei toonud välja üksnes apellatsioonitähataja ületamist vastustaja poolt, vaid vastasid ka apellatsioonkaebuse sisulistele väidetele.<sup>158</sup>

Kõrgemates kohtuastmetes taotletud õigusabikulu on Riigikohtu praktikas sageli vähendatud põhjendusega, et selles astmes (apellatsioonkaebuses, kassatsioonkaebuses) **korratakse valdavalt juba varem esitatud argumente või seisukohti** või vaieldakse samade argumentidega samade asjaolude üle.<sup>159</sup> Sama põhjendust kasutavad ka ringkonnakohtud.<sup>160</sup>

Haldus- ja ringkonnakohtud on üldises plaanis lähtunud Riigikohtu praktikas välja kujunenud kriteeriumidest. Näiteid kohtuasjade mahu ja keerukuse hindamise kohta haldus- ja ringkonnakohtute praktikast:

- vaidlust käibemaksukohuslase registrist kustutamise teemal, milles ei jõutud kaugemale kaebuse osalisest menetlusse võtmisest, ei lugenud Tallinna Halduskohus õiguslikult keerukaks ega tõenduslikult mahukaks; taotletud 2535 euro (16,25 tundi õigusteenust tunnihinnaga 130 eurot) asemel luges kohus põhjendatud kuluks 1560 eurot (sh käibemaks);<sup>161</sup>
- hankevaidlust, milles tuli vastustajal esitada vastus esialgse õiguskaitse taotlusele, kaebusele ja määruskaebusele, kusjuures vastuses kaebusele korraldi juba varem esitatud seisukohti, on Tallinna Halduskohus lugenud vähekeerukaks; taotletud 4972,8 euro asemel on halduskohus mõistnud kaebajalt välja õigusabiteenuse kuludena 2600 eurot (lugedes põhjendatuks teenuse osutamise 13 tunni ulatuses);<sup>162</sup>
- vaidluses Eesti Haigekassa poolt ravi rahastamise teemal, milles halduskohtus toimus 3 tundi kestnud kohtuistung ning milles materjalid (sh teiste menetlusosaliste seisukohad) ei olnud ringkonnakohtu hinnangul eriliselt mahukad, on Tallinna Ringkonnakohus

<sup>156</sup> RKHKm 15.10.2015, nr [3-3-1-21-15](#), p 16.

<sup>157</sup> RKHKo 13.05.2015, nr [3-3-1-8-15](#), p 24.

<sup>158</sup> RKHKm 23.03.2015, nr [3-3-1-89-14](#), p 11.

<sup>159</sup> RKHKo 01.11.2005, nr [3-3-1-49-05](#), p 19; RKHKo 01.06.2011, nr [3-3-1-20-11](#), p 18; RKHKo 03.03.2014, nr [3-3-1-65-13](#), p 36; RKHKo 11.12.2014, nr [3-3-1-61-14](#), p 27; RKHKo 06.03.2015, nr [3-3-1-78-14](#), p 27; RKHKo 13.05.2015, nr [3-3-1-8-15](#), p 25; RKHKo 28.04.2015, nr [3-3-1-5-15](#), p 32; RKHKo 25.04.2016, nr [3-3-1-10-16](#), p 16.3.

<sup>160</sup> TlnRnKo 01.10.2015, nr 3-12-2696, p 25; TlnRnKo 14.10.2015, nr 3-13-1397, p 15; TrtRnKo 17.11.2015, nr 3-13-1405, p 20; TrtRnKo 23.02.2016, nr 3-14-431, p 13.

<sup>161</sup> TlnHKm 16.09.2015, nr 3-15-2017, p 6.

<sup>162</sup> TlnHKm 21.09.2015, nr 3-15-2177, p 6.

lugenud 15091,2 euro suurust õigusabikulu esimeses kohtuastmes ülepaisutatuks ning lugenud õigustatuks kulud 5000 euro ulatuses (sh käibemaks).<sup>163</sup>

- Tallinna Ringkonnakohus on arvestanud asjaolu, et advokaadi abi on kasutatud alles alates apellatsioonimenetlusest, mistõttu tuli kulude suuruse hindamisel arvestada muu hulgas vajadusega töötada läbi ka varasemas menetluses esitatud väited.<sup>164</sup>

#### 3.4.2.3. *Sama esindaja teises menetluses või mitu esindajat*

Hinnangut asja mahule ja keerukusele mõjutab kohtupraktika kohaselt ka see, kui sama esindaja on juba varem vaidlusaluses asjas oluliste küsimustega tegeleenud – kas teise haldus- või tsiviilasja raames või eelnevas vaidemenetluses.

Kui **teine kaebaja on sama haldusakti vaidlustanud teises haldusasjas**, ei mõjuta sama esindaja abi kasutamine Riigikohtu varasema praktika kohaselt üldjuhul menetluskulude väljamõistmist.<sup>165</sup> Viidatud asjades oli tegemist kahe erineva kaebajaga, kes kasutasid sama haldusakti vaidlustamisel sama advokaati. Riigikohus asus seisukohale, et ei saa eeldada, et kaebaja oleks saanud õigusabi lepingu sõlmimisel sellega arvestada või nende asjaolude alusel õigusabi lepingut muuta.<sup>166</sup>

Hilisemas praktikas on Riigikohus asjas, milles oli **mitu kaebajat, kellel oli sama esindaja**, nende kasuks välja mõistetavat õigusabikulu vähendanud. Halduskolleegium võttis lisaks kaebajale esitatud arvel näidatud töötundidele arvesse ka teistele kaebajatele esitatud arvetel olevad töötunnid, ning lugedes töö kogumahu 27 tundi materjalidega tutvumiseks põhjendamatult suureks, kuna esitatud täiendavad seisukohad kattusid valdavalt kahe teise kaebaja seisukohtadega.<sup>167</sup> Tallinna Halduskohtu praktikast on tuua aga näide vastupidisest seisukohast – kuigi kaebused olid sarnased, halduskohus kulusid ei vähendanud. Kohus viitas Riigikohtu lahendile 3-3-1-55-05, mille kohaselt teise isiku poolt teises sama asja otsuse vaidlustamisel sama advokaadi abi kasutamine ei mõjuta üldjuhul menetluskulude väljamõistmist.<sup>168</sup>

Kui menetlusosalist on **sama esindaja esindanud sama küsimust puudutanud tsiviilasjas või haldusasjas**, võib see olla aluseks õigusabikulu vähendamisele. Riigikohus on pidanud oluliseks, et haldusasjas (erastamise eest hüvitise saamise nõue), mis oli sisult analoogiline samade poolte vaidlusega tsiviilasjas (erastamise eest täiendavalt tasumisele kuuluv hüvitis), ei pidanud vastustajateks olnud haldusorganid tegelema uute probleemidega. Vastustajaid esindasid halduskohtus samad advokaadid, kes olid kursis haldusasja materjalidega. See oli üheks argumendiks ka vastustajate õigusabikulude vähendamisel.<sup>169</sup> Ka Tallinna

<sup>163</sup> TlnRnKo 29.09.2015, nr 3-14-50641, p 17.

<sup>164</sup> TlnRnKo 10.12.2015, nr 3-15-2234, p 17.

<sup>165</sup> RKHKo 24.11.2005, nr [3-3-1-55-05](#), p 8; RKHKm 18.05.2009, nr [3-3-1-28-09](#), p 12; 18.05.2009, nr [3-3-1-26-09](#), p 13.

<sup>166</sup> RKHKo 24.11.2005, nr [3-3-1-55-05](#), p 8; RKHKm 18.05.2009, nr [3-3-1-28-09](#), p 12.

<sup>167</sup> RKHKo 19.11.2014 nr [3-3-1-43-14](#), p 26.

<sup>168</sup> TlnHko 07.04.2016, nr 3-11-2589, p 27.

<sup>169</sup> RKHKo 01.11.2005, nr [3-3-1-49-05](#), p-d 17 ja 21.

Ringkonnakohus on arvestanud õigusabikulu suuruse määramisel asjaolu, et varasema haldusasja tõttu oli õigusabi osutaja juba asjaga sisuliselt kursis.<sup>170</sup> Tallinna Halduskohtu praktikas on leitud, et kulude hindamisel saab arvestada esindaja kursisolekut probleemiga tulenevalt haldusasjas vaidlustatud ehitusloaga seotud vaidlusest maakohtus.<sup>171</sup>

Tallinna Ringkonnakohus on pidanud võimalikuks arvestada menetluskulude põhjendatuse hindamisel **kaebaja poolt teistes haldusasjades esitatud kaebusi** ning neis juba välja mõistetud kulude summasid.<sup>172</sup> Näiteks asjas nr 3-15-1053 ei vaidlustanud kaebaja sama haldusakti, vaid erinevaid viivistasu otsuseid. Kohus luges haldusasjad sellest hoolimata piisavalt sarnaseks, et kohaldada Riigikohtu lahendis 3-3-1-49-05 rakendatud põhimõtet (vt eespool).

Asjaolu, et **kaebaja esindaja osales ka vaidmenetluses**, ei mõjuta Riigikohtu varasema praktika kohaselt üldjuhul kohtukulude väljamõistmist.<sup>173</sup> Nii Tallinna kui Tartu halduskohtud on viimase aja praktikas lähtunud läbivalt teistsugusest põhimõttest. Mõlemad halduskohtud on kasutanud väljamõistetava õigusabikulu vähendamiseks argumenti, et enne kohtumenetlust oli läbitud ka kohustuslik vaidmenetlus, mistõttu esindaja oli asja sisuga juba kursis, põhiseisukohad olid juba enne läbi töötatud või kordas kaebus valdavas osas vaidlustusmenetluses esitatud seisukohti.<sup>174</sup> Viidatud asjad puudutasid hankevaidlusi, PRIA otsuse vaidlustamist ning kinnipeetava poolt vangla toimingute vaidlustamist. Riigikohtu senise praktika kohaselt ei ole vaidmenetluse kulu esiteks kohtumenetluses välja mõistetav ning teiseks ka kahjuna välja nõutav, kuna vaidmenetluses esindaja kasutamine on vabatahtlik valik (vt analüüsi p 3.2). Kui jätkata praktikat, et vaidmenetluses esindaja kasutamise tõttu võidakse kohtumenetluse kulusid kasvõi osaliselt põhjendamatuks lugeda, ei oleks tulemus kuigi õiglane – ühelt poolt ei ole võimalik saada vaidmenetluses esindamise kulu eest hüvitust, lisaks aga vähendataks vaidmenetluses esindaja kasutamise tõttu hüvitust kohtumenetluse kulude eest.

Riigikohtu varasemas praktikas on leitud, et vajalike ja põhjendatud menetluskulude suuruse hindamisel ei oma üldjuhul tähtsust, **mitu advokaati** isikut esindas.<sup>175</sup> Kehtiva HKMS § 108 lg 12 kohaselt kohaldatakse menetluskulude jaotusele TsMS §-des 173 ja 175 sätestatud. Sellest tuleneb, et mitmele lepingulisele esindajale tehtud kulutused hüvitatakse, kui need on tingitud asja keerukusest või esindaja vahetamise vajadusest (TsMS § 175 lg 3). Seda kriteeriumit on kohtupraktikas hinnatud, nt Tallinna Halduskohtu praktikas on õigusabikulu vähendatud põhjendusega, et asi ei olnud sedavõrd keeruline, et sellega pidanuks tegelema samaaegselt mitu advokaati.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> TrtRnKo 17.12.2015, nr 3-14-417, p 31.

<sup>171</sup> TlnHKm 07.12.2015, nr 3-15-2781, p 15.

<sup>172</sup> TlnRnKm 09.12.2015, nr 3-14-52588, p 10; TlnRnKm 16.12.2015, nr 3-15-1053, p 9.

<sup>173</sup> RKHKm 30.11.2005 nr [3-3-1-70-05](#), p 13.

<sup>174</sup> TlnHKm 20.07.2015, nr 3-15-1502, p 16; TlnHKo 14.09.2015, nr 3-15-1924, p 14 (hilisema lahendiga muudetud); TrtHKo 29.10.2015, nr 3-15-695, p 25; TrtHKm 11.03.2016, nr 3-15-3092, p 19; TlnHKo 18.03.2016, nr 3-16-277, p 31.

<sup>175</sup> RKHKm 18.05.2009, nr [3-3-1-28-09](#), p 11; 18.05.2009, nr [3-3-1-26-09](#), p 14; RKHKo 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#), p 32.

<sup>176</sup> TlnHKm 21.09.2015, nr 3-15-2177, p 6.

### 3.5. Kulude väljamõistmise piirid

#### 3.5.1. Kulude proportsioon erinevates kohtuastmetes

Kindlalt ja selgelt on Riigikohtu praktikas välja kujunenud seisukoht, et **põhjendatud kohtumenetluse kulud ei saa kõrgema astme kohtus reeglina olla suuremad kui olid kulud madalamas astmes.**<sup>177</sup> Ringkonnakohtute viimase aja praktikast nähtub, et seda põhimõtet on järgitud ka apellatsioonimenetluses.<sup>178</sup>

Mainitud põhimõtet on üldjuhul rakendatud erinevas kohtuastmes kantud **kulude kogusummade** võrdlemisel. Riigikohtu halduskolleegium on näiteks mõistnud apellatsiooniastmes või kassatsiooniastmes välja ½ halduskohtus põhjendatuks loetud õigusabikuludest<sup>179</sup>, kassatsiooniastmes ½ I ja II astme kulude kogusummast<sup>180</sup> või vähendanud kassatsiooniastme kulusid samale tasemele esimese astme või apellatsiooniastme kuludega<sup>181</sup>.

Halduskolleegiumi seisukohtadest ning sõnastusest „reeglina“ nähtub, et **erandlikel asjaoludel võiks olla õigustatud ka apellatsiooniastme kuludest oluliselt suuremad kassatsiooniastme õigusabikulud.**<sup>182</sup> Analüüsitud lahendite hulgast selliseid erandjuhtumeid välja tuua ei ole.

Halduskolleegium on selgitanud, et kohtupraktika, mille kohaselt ei tohiks menetluskulud kõrgemas kohtuastmes olla üldjuhul suuremad kui madalamas astmes, põhineb eeldusel, et kõrgemas astmes lahendatavaid probleeme on enamasti mõnevõrra vähem kui madalamas astmes ning põhiosa asja lahendamisel olulisi asjaolusid on alama astme menetluses juba välja selgitatud. Seega kulub kõrgema astme menetluses õigusabi osutajal asjaga tegelemiseks üldjuhul vähem aega.<sup>183</sup> Eelnev ei tähenda Riigikohtu hinnangul, nagu ei võiks õigusabiteenuse osutaja kohtumenetluse ajal oma **teenuse hinda tõsta**, kui hinnatõus jääb mõistlikkuse piiresse (vt analüüsi p 3.3).<sup>184</sup>

#### 3.5.2. Kulude ülempiir

Üldiselt võib kohtupraktika pinnalt väita, et kohtutel on kriteeriumide abil või neist olenemata kujunenud välja teatud summade suurusjärgud, mida sarnast liiki ja sarnase mahuga asjade puhul eeskujuks võetakse. Analüüsis käsitletud lahenditest võib teha järelduse, et suure keerukuse ja mahuga asjades on kulude ülempiiri suurusjärguks kujunenud viimaste aastate praktikas 10 000-12 000 eurot. Need piirid tulenevad selgelt Riigikohtu praktikast.

<sup>177</sup> RKHKo 30.11.2010, nr [3-3-1-63-10](#), p 31; RKHKo 09.02.2011, nr [3-3-1-90-10](#), p 21; RKHKo 10.04.2013 nr [3-3-1-14-13](#), p 19; RKHKo 28.10.2014 nr [3-3-1-46-14](#), p 20.

<sup>178</sup> TlnRnKo 28.08.2015, nr 3-15-253, p 39; 30.10.2015, nr 3-13-70092, p 33; 19.11.2015, nr 3-15-966, p 15; TrtRnKm 30.11.2015, nr 3-14-244, p 9.

<sup>179</sup> Nt RKHKo 18.12.2014, nr [3-3-1-57-14](#), p 20.

<sup>180</sup> RKHKo 11.02.2015, nr [3-3-1-62-14](#), p 29.

<sup>181</sup> Nt RKHKo 28.10.2014, nr [3-3-1-46-14](#), p 20; RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 40.1: Kuna kolleegiumi hinnangul olid kaebaja apellatsiooniastme põhjendatud menetluskulud 2000 eurot, tuli ka kassatsiooniastme kulusid vähendada 2000 euroni.

<sup>182</sup> Vt nt RKHKo 29.11.2012, nr [3-3-1-29-12](#), p 29.

<sup>183</sup> RKHKo 03.03.2015, nr [3-3-1-82-14](#), p 28.

<sup>184</sup> Samas.

Kohtuasjas 3-3-1-53-11 tõi Riigikohus esile tõendamisesemesse kuuluvate asjaolude erakordselt suure mahu ja pidas põhjendatuks tavapärasest suuremaid menetluskulusid, kuid vähendas siiski põhjendatud õigusabi- ja tõlkekulusid (kahe kohtuastme peale) 10 000 euroni.<sup>185</sup>

Kohtuasjas 3-3-1-35-13 on halduskolleegium kohaldanud tsiviilkohtumenetluses kehtinud piiranguid õigusabikulu väljamõistmisele ning mõistnud kolme kohtuastme õigusabikulu välja üksnes selles mahus, mida lubas TsMS § 175 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse § 2 (lahendi tegemise aja seisuga 12 800 eurot).<sup>186</sup> Seejuures on kolleegium märkinud, et „Väljamõistetavate menetluskulude umbkaudne suurus peab olema menetlusosaliste ettenähtav. Kuigi TsMS § 175 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus ei reguleeri õigusabikulude väljamõistmist haldusasjades, ei ole kolleegiumi hinnangul üldjuhul põhjendatud mõista halduskohtumenetluses lepingulise esindaja kulusid vastaspoolelt välja suuremas ulatuses, kui see on võimalik tsiviilasjades.“ Sellest võib välja lugeda, nagu oleks Riigikohus sidunud ka halduskohtumenetluses kulude ettenähtavuse tsiviilkohtumenetluses lepingulise esindaja kuludele seatud piirmääraga. Viidatud määruse aluseks olev TsMS § 175 lg 4 on Riigikohtu üldkogu poolt aga hiljem põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistatud.<sup>187</sup> Niisiis tsiviilkohtumenetluses lepingulise esindaja kulude piirmäärad alates 26.06.14 enam ei kehti. Ent ka pärast seda on Riigikohus asjas nr 3-3-1-67-14 viidanud asjale 3-3-1-35-13 kui võrdlusalusele keerukas asjas kulude nn ülempiiri osas.<sup>188</sup> Tõsi, viidatud määruse kehtetuks tunnistamise põhjuseks oli asjaolu, et Vabariigi Valitsusel ei olnud PS § § 104 lg 2 p-st 14 tulenevalt pädevust määruse andmiseks küsimuses, mis olemuslikult kuulus kohtumenetluse seaduse reguleerimisalasse. Määruses kehtestatud piirmäärade aluseks olnud võimalik loogika või finantskalkulatsioon võib olla asjakohane ka halduskohtumenetluses. Vastavaid selgitusi ei ole lahendis 3-3-1-35-13 siiski välja toodud.

Asjas 3-3-1-67-14 mõistis Riigikohus kolmanda isiku kasuks kolme kohtuastme peale kokku välja 10 800 euro suuruse õigusabikulu. Lahendi põhjendustest nähtuvalt oli ilmselt tegemist tavapärasest keerukama ja mahukama asjaga. Asjas 3-3-1-37-15 leidis Riigikohus, et asi oli „keskpärase mahu ja keerukusega“, ent sellest hoolimata kujunes kaebaja põhjendatud kuluks kolme kohtuastme peale ca 9800 eurot.<sup>189</sup> See näitab, et nn keskmise mahu ja keerukusega asjades ei ole õigusabikulude summade (ülem)piirid väga selgelt siiski välja kujunenud.

Analüüsis käsitletud alama astme kohtute lahenditest on õigusabikulu välja mõistetud 36-s halduskohtu lahendis ja 38-s ringkonnakohtu lahendis. I kohtuastme kulud on neis lahendites ulatunud enamjaolt (19 lahendis) üle 1000 euro, mõnel juhul ka üle 2000 euro (7 lahendis). Ühel juhul mõisteti esimeses kohtuastmes kaebajate kasuks välja 6300 euro suurune õigusabikulu.<sup>190</sup> II kohtuastme väljamõistetud õigusabikulud on olnud väiksemad, enamjaolt (8

<sup>185</sup> RKHKo 27.10.2011 nr [3-3-1-53-11](#), p 31.

<sup>186</sup> RKHKo 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#), p 32.

<sup>187</sup> RKÜKm 26.06.2014 nr [3-2-1-153-13](#).

<sup>188</sup> RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 36.

<sup>189</sup> RKHKo 11.11.2015 nr [3-3-1-37-15](#), p-d 27 ja 28.

<sup>190</sup> TlnHKo 07.04.2016, nr 3-11-2589. Asjas oli 18 kaebajat, kellest igauhe kasuks mõisteti välja õigusabikulu 350 eurot.



lahendis 13-st) alla 1000 euro ning mitte üheski käsitletud lahendites üle 2000 euro. Kui õigusabikulu oli välja mõistetud I ja II kohtuastme peale kokku, ulatus see enamikul juhtudest (13 lahendit 20-st) üle 2000 euro, mitmes asjas jäi aga vahemikku 3000-6000 eurot (6 lahendit 20-st). Need summad klapiivad üldjoontes Riigikohtu praktikas välja kujunenud suurusjärgudega, arvestades põhimõtet, et kõrgema astme kohtus välja mõistetud kulud ei tohi üldjuhul olla suuremad kui madalamas astmes.

### 3.6. Haldusorgani õigusabikulude põhjendatuse hindamine

#### 3.6.1. Haldusorgani menetluskulude väljamõistmise piirangud

Haldusorgani õigusabikulude osas on juba pikaajaliselt välja kujunenud Riigikohtu praktika, et üldjuhul peavad haldusorganid olema võimelised oma haldusakte halduskohtumenetluses iseseisvalt kaitsma, kasutamata advokaadi abi ning seega ei ole nende õigusabikulud põhjendatud.<sup>191</sup> Esimese ja teise astme kohtute viimase aja praktika ei näita selles osas teistsuguseid suundumusi.

Haldusorganiks, kelle õigusabikulude põhjendatust on eraldi hinnatud, on Riigikohtu praktikas loetud ka halduslepingu alusel haldusülesande täitmisel osalevaid eraõiguslikke isikuid, nt Falck Eesti parkimistasudega seotud vaidluses<sup>192</sup> ning MTÜ Kesk-Eesti Jäätmekeskus jäätmeveokonkursi korraldamisega seotud vaidluses<sup>193</sup>. Analüüsis uuritud haldus- ja ringkonnakohtute lahendites ei ole isiku haldusorganina käsitlemise küsimust tõusetunud.

Menetluskulude väljamõistmise piiramise kriteeriumidena on Riigikohtu praktikas nimetatud:

- välise õigusabi vajalikkust haldusorgani jaoks;<sup>194</sup>
- proportsionaalsust – proportsionaalsus omakorda sõltub mh sellest, kas kaebuse esitaja nägi ette või pidi ette nägema, et kaebus on põhjendamatu, aga ka kaebuse esitaja majanduslikust olukorrast;<sup>195</sup>
- kaebuse esitaja majanduslikku olukorda;<sup>196</sup>
- kaebaja pahatahtlikkust;<sup>197</sup>
- vaidlusaluse õigusküsimuse erilist tähendust õiguskorras;<sup>198</sup>
- muid kaalukaid ja erandlikke asjaolusid.<sup>199</sup>

Välise õigusabi vajaduse hindamisel arvestatavate tingimustena on omakorda välja toodud:

<sup>191</sup> RKHKo 24.04.2001, nr [3-3-1-19-01](#), p 3; 18.12.2003, nr [3-3-1-75-03](#), p 9 jpm.

<sup>192</sup> RKHKo 19.06.2007, nr [3-3-1-24-07](#), p 16.

<sup>193</sup> RKHKo 14.04.2010, nr [3-3-1-99-09](#), p 23.

<sup>194</sup> RKHKo 14.05.2007, nr [3-3-1-16-07](#), p 13; 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 15 (üksnes viide eelmisele).

<sup>195</sup> RKHKo 18.12.2003, nr [3-3-1-75-03](#), p 9; 19.12.2003, nr [3-3-1-78-03](#), p 17 (üksnes viide eelmisele).

<sup>196</sup> RKHKo 14.05.2007, nr [3-3-1-16-07](#), p 13; 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 15 (üksnes viide eelmisele); 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 16.

<sup>197</sup> RKHKo 19.06.2007, nr [3-3-1-24-07](#), p 16; 15.11.2007, nr [3-3-1-58-07](#), p 13 (üksnes viide eelmisele).

<sup>198</sup> Samas.

<sup>199</sup> RKHKo 19.06.2007, nr [3-3-1-24-07](#), p 16; 15.11.2007, nr [3-3-1-58-07](#), p 13 (toob muude asjaoludena välja nt kaebaja pahatahtlikkuse või vaidlusaluse küsimuse erilise tähenduse õiguskorras); 26.04.2010, nr [3-3-1-9-10](#), p 15.

- haldusorgani enda ametnike või töötajate kvalifikatsiooni;<sup>200</sup>
- vaidluse iseloomu ja keerukust;<sup>201</sup>
- kaebaja toiminguid;<sup>202</sup>
- vastaspoole tegevust<sup>203</sup> (nt protsessiosalise õiguse kuritarvitamine<sup>204</sup>);
- kohtuasja väljumist haldusorgani igapäevase põhitegevuse raamest.<sup>205</sup>

Levinud on viide Riigikohtu seisukohale sõnastuses (viidetega varasemale praktikale): „Menetluskulude väljamõistmine kaebajalt haldusorgani kasuks on piiratud mitmete tingimustega, nagu näiteks välise õigusabi vajalikkus haldusorgani jaoks, kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, haldusorgani enda ametnike või töötajate kvalifikatsioon, kaebuse esitaja majanduslik olukord jne“.<sup>206</sup>

Riigikohtu praktika on erinevate kriteeriumide kohaldamisel olnud küll järjekindel ning välja on kujunenud kindlad põhimõtted, ent need kriteeriumid ei asetu selgelt HKMS sätete süsteemi, milles HKMS § 109 lg 6 nõuab kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamist, HKMS § 108 lg 11 aga võimaldab kulusid vähendada äärmise ebaõigluse või ebamõistlikkuse korral.<sup>207</sup> Samuti on kriteeriumidest nähtuvalt ebaselged nende omavahelised seosed – nt kas kaebaja enda käitumine tingib selle, et haldusorganil ei olnud välist õigusabi vaja (või vastupidi, oli vaja), või on tegemist muu kriteeriumiga, muu olulise asjaoluga.

Eelloetletud kriteeriumid haldusorgani õigusabikulude üle otsustamisel võib laias plaanis jagada kahte rühma:

- 1) **haldusorgani poolt välise õigusabi kasutamine ei olnud vajalik ega põhjendatud** (ametnikud või töötajad ise piisavalt suutlikud, vaidlus iseloomult lihtne või väikese mahuga, kohtuasi ei väljunud haldusorgani igapäevase põhitegevuse raamidest);
- 2) **kaebajast tingitud põhjused** (kaebaja majanduslik olukord, kaebaja pahatahtlik käitumine või tema roll vaidluse põhjustamises, kas kaebaja pidi ette nägema kaebuse põhjendamatu).

<sup>200</sup> RKHKm 10.05.2001, nr [3-3-1-11-01](#), p 2; RKHKo 14.05.2007, nr [3-3-1-16-07](#), p 14.

<sup>201</sup> RKHKm 10.05.2001, nr [3-3-1-11-01](#), p 2; RKHKo 24.04.2001, nr [3-3-1-19-01](#), p 3; 19.12.2003, nr [3-3-1-78-03](#), p 17.

<sup>202</sup> RKHKm 10.05.2001, nr [3-3-1-11-01](#), p 2.

<sup>203</sup> RKHKo 19.12.2003, nr [3-3-1-78-03](#), p 17.

<sup>204</sup> RKHKo 24.04.2001, nr [3-3-1-19-01](#), p 3.

<sup>205</sup> RKHKo 19.06.2007, nr [3-3-1-24-07](#), p 16; 06.11.2007, nr [3-3-1-52-07](#), p 10-11; 15.11.2007, nr [3-3-1-58-07](#), p 13; 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 16; 26.04.2010, nr [3-3-1-9-10](#), p 15; 27.10.2011 nr [3-3-1-53-11](#), p 31; 19.12.2011, nr [3-3-1-50-11](#), p 19; 21.06.2012, nr [3-3-1-26-12](#), p 29.

<sup>206</sup> RKHKo 14.05.2007, nr [3-3-1-16-07](#), p 13; 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 15; 26.04.2010, nr [3-3-1-9-10](#), p 15; 21.06.2012, nr [3-3-1-26-12](#), p 29.

<sup>207</sup> See ei saa olla tingitud varasema HKMS regulatsiooni teistsugusest sõnastusest, sest kehtivate sätetega samasisulised sätted on HKMS-s olnud juba alates 1.09.2006.

### 3.6.2. Haldusorgani põhitegevuse piiritlemine

Riigikohtu praktikas on loetud **haldusorgani igapäevaseks põhitegevuseks** hulgaliselt olukordi – nt erinevate lubade andmine või konkursside läbiviimine<sup>208</sup>, järelevalve teostamine<sup>209</sup>, avaliku teenistuse alased vaidlused<sup>210</sup>, ülesannete täitmisest tulenenud kahju hüvitamine<sup>211</sup>, kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmine – nt planeerimisvaidlused<sup>212</sup>, vee-ettevõtja määramine<sup>213</sup>, omandireformiga seotud probleemid<sup>214</sup>, ühistranspordi sõiduõiguse kontrollteenuse korraldamiseks halduslepingu sõlmimine<sup>215</sup>.

Erilisemat laadi juhtumitena võib välja tuua AS Falck Eesti poolt viivistasu otsuse tegemise parkimistasu maksmata jätmise korral<sup>216</sup>; Ettevõtlike Arendamise Sihtasutuse otsuse starditoetuste andmise või keeldumise kohta<sup>217</sup>; Maamajanduse Infokeskuse ning Toiduainetööstuse ja Põllumajanduse Kutsenõukogu otsuse metsanduse valdkonnas konsulendi kutse andmise kohta<sup>218</sup>; riigi poolt reisiettevõtte tagatise määramise<sup>219</sup> – ka kõigis nendes asjades leidis Riigikohus, et haldusorgani õigusabikulu väljamõistmiseks ei olnud põhjust, sest vaidlus puudutas haldusorgani igapäevast põhitegevust.

Tallinna Ringkonnakohtu praktikas on lisaks eeltoodule loetud, et vaidlus haldusorgani (Riigikontrolli) igapäevase tegevuse (majanduskontrolli teostamise) käigus saadud ja loodud teabele ja dokumentidele juurdepääsu võimaldamise või nende suhtes juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjendatuse üle ei välju mingil moel teabevaldaja põhitegevuse raamidest.<sup>220</sup> Samuti on Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus lugenud, et erakonnaseaduse nõuete täitmise kontroll ja erakondade nõustamine ei välju Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni põhitegevusest.<sup>221</sup>

<sup>208</sup> RKHKm 09.04.2007, nr [3-3-1-92-06](#), p 13 (Raudteeinspeksiooni otsus raudtee läbilaskevõime kindlaksmääramiseks); RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 40 ja 13.05.2015, nr [3-3-1-8-15](#), p 25 (Keskkonnaministeeriumi otsus kaevandamisloa ja keskkonnamõju hindamise aruande heakskiidu andmiseks); 14.04.2010, nr [3-3-1-99-09](#), p 23 (jäätmeveo ainuõiguse andmiseks avaliku konkursi korraldamine); 29.11.2012, nr [3-3-1-29-12](#), p 29 (Eesti Haigekassa otsus valiku kohta statsionaarse hooldusravi erialal Harju piirkonnas).

<sup>209</sup> RKHKo 06.11.2007, nr [3-3-1-52-07](#), p 11 (Maa-ameti järelevalve maareformi valdkonnas); 21.06.2012, nr [3-3-1-26-12](#), p 30 (Ravimiameti järelevalve ravimireklaami üle); 30.11.2010, nr [3-3-1-63-10](#), p 32 (Keskkonnainspeksiooni järelevalve rannale ja kaldale ehitamise üle).

<sup>210</sup> RKHKo 19.12.2011, nr [3-3-1-50-11](#), p 19; RKÜKo 11.04.2016, nr [3-3-1-67-15](#), p 55; RKHKo 20.04.2016, nr [3-3-1-83-15](#), p 19.

<sup>211</sup> RKHKo 17.04.2009, nr [3-3-1-16-09](#), p 22 (Põhja-Eesti Regionaalhaigla osalemine vaidluses, mis puudutas ravi käigus surma põhjustamisega tekitatud kahju hüvitamist); RKHKo 27.10.2011 nr [3-3-1-53-11](#), p 31 (politseile seadusega pandud ülesannete täitmisest või täitmata jätmisest tekkinud vaidlused Siseministeeriumi põhitegevusena; konkreetse asjas politseiametnike poolt tekitatud varalise kahju hüvitamise nõue).

<sup>212</sup> RKHKo 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 16; 27.01.2010, nr [3-3-1-79-09](#), p 18.

<sup>213</sup> RKHKo 19.05.2011, nr [3-3-1-14-11](#), p 21.

<sup>214</sup> RKHKo 03.03.2014, nr [3-3-1-64-13](#), p 50; 10.02.2016, nr [3-3-1-58-15](#), p 18.

<sup>215</sup> RKHKo 26.04.2010, nr [3-3-1-9-10](#), p 17.

<sup>216</sup> RKHKo 19.06.2007, nr [3-3-1-24-07](#), p 16; 15.11.2007, nr [3-3-1-58-07](#), p 13.

<sup>217</sup> RKHKm 19.06.2007, nr [3-3-1-36-07](#), p 18.

<sup>218</sup> RKHKo 28.05.2014, nr [3-3-1-18-14](#), p 20.

<sup>219</sup> RKHKo 26.02.2015, nr [3-3-1-80-14](#), p 21.

<sup>220</sup> TlnRnKo 12.11.2015, nr 3-13-702, p 16.

<sup>221</sup> TlnHKm 07.12.2015, nr 3-15-2434, p 6; TlnRnKm 11.01.2016, 3-15-2434, p 8.

**Riigihanke asjadest võrsuvate vaidluste** osas on Riigikohus määratlenud üldpõhimõtte, et neid ei saa käsitada haldusorgani igapäevase põhitegevusena, kuna riigihanke menetluse läbiviimine on halduse kõrvalfunktsioon.<sup>222</sup> Alama astme kohtud on lähtunud sellest Riigikohtu lahendist ka enda praktikas.<sup>223</sup> Tallinna Halduskohus on siiski viidanud, et kohtupraktika on selles küsimuses hetkel osaliselt vastuoluline, kuna ka pärast seda lahendit on Riigikohus keeldunud menetlusse võtmast määruskaebust, kus MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus vaidlustas menetluskulude välja mõistmata jätmise põhjusel, et kohus luges sarnases vaidluses osalemise vastustaja põhitegevuseks.<sup>224</sup> Ringkonnakohus on samas asjas leidnud, et Riigikohtu lahend tõi küll selguse küsimusse, kas korraldatud jäätmeveo hankevaidlused on käsitatavad haldusorgani igapäevase põhitegevusena või mitte,<sup>225</sup> ent nõustus halduskohtuga, et hinnangu andmisel tuleb lähtuda konkreetse hankija põhitegevusest (kõnealuses asjas oli hankijaks MTÜ, kes korraldab jäätmeveo hankeid kord viie aasta tagant). Sama joont järgides on Tallinna Halduskohus ka pärast Riigikohtu lahendit leidnud, et RMK poolt hankevaidluses advokaadi palkamine ei olnud hädavajalik kulutus, kuna RMK on arvuka töötajaskonnaga organisatsioon, kelle jaoks riigihangete korraldamine on igapäevane majandustegevus.<sup>226</sup> Samuti on kohtupraktikas tehtud üldpõhimõttest erand juhul, kui hankevaidlus ei ole keerukas: Tallinna Ringkonnakohus ei lugenud Maa-ameti õigusabikulude väljamõistmist õigustatuks asjas, milles vaidlus puudutas pakkumuse vastavust haldusorgani enda kinnitatud hankedokumentide tingimustele, mistõttu ei pidanud kohus vaidlust eriti keerukaks.<sup>227</sup>

Üheks erijuhtumiks, mil Riigikohus ei ole iseenesest kohaliku omavalitsuse ülesannete hulka kuuluvat tegevust lugenud tema igapäevaseks põhitegevuseks, on ka **kohaliku omavalitsuse kooskõlastuse andmine geoloogilise uuringuloa menetluses** – halduskolleegium on leidnud, et tegemist on KOV kõrvalfunktsiooniga.<sup>228</sup> Samast põhimõttest on juba enne Riigikohtu seisukohta lähtunud ka Tartu Halduskohus.<sup>229</sup>

Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas ei ole loetud haldusorgani igapäevaseks põhitegevuseks ka kohaliku omavalitsuse poolt hüdroelektrijaamale ehitusloa andmise viivitamisega tekitatud kahju hüvitamise vaidlust – halduskolleegium leidis, et lahendatav kahjunõue hõlmas elektrituru spetsiifiliste mõistete ja regulatsiooni analüüsimist, mis väljub valla igapäevatöö raamest ja ehitusõiguslike lubade andmise käigus uuritavate asjaolude ringist.<sup>230</sup> Tallinna Halduskohus on sõnastanud üldpõhimõtte, et vaidluse võib lugeda haldusorgani põhitegevusest väljuvaks ka siis, kui see puudutab küll tema funktsioone, ent eeldab **uute ja/või erakordselt keerukate õiguslike küsimuste lahendamist**, mis väljuksid

---

<sup>222</sup> RKHKo 15.01.2015, nr [3-3-1-68-14](#), p 33.

<sup>223</sup> TlnHKm 20.07.2015, nr 3-15-1502, p 16; TlnHKm 21.09.2015, nr 3-15-2177, p 6; TlnRnKo 24.09.2015, nr 3-15-1435, p 17.

<sup>224</sup> TlnHKm 21.09.2015, nr 3-15-2177, p 6.

<sup>225</sup> TlnRnKm 21.10.2015, nr 3-15-2177, p 10.

<sup>226</sup> TlnHKo 22.02.2016, nr 3-15-3213, p 36.

<sup>227</sup> TlnRnKo 05.11.2015, nr 3-15-1824, p 12.

<sup>228</sup> RKHKo 13.11.2015, nr [3-3-1-34-15](#), p 10.

<sup>229</sup> TrtHKo 20.10.2015, nr 3-15-1565, p 21.

<sup>230</sup> RKHKo 07.10.2015, nr [3-3-1-11-15](#), p 32.

haldusmenetluse üldküsimumustest, mida haldusorgan pidi juba haldusmenetluse läbiviimisel lahendama.<sup>231</sup>

### 3.6.3. Kaebajast tulenevad tingimused

Eelkõige tekib kohtupraktika pinnalt küsimus, kas kaebaja pahatahtlikkus õigustab haldusorgani poolt välise õigusteenuse kasutamist, või on see muu asjaolu, mida menetluskulude väljamõistmisel arvestada.

Kaebaja pahatahtlik käitumine võiks õigustada haldusorgani poolt välise õigusteenuse kasutamist ehk kulude vajalikkust ja põhjendatust HKMS § 109 lg 6 alusel näiteks juhul, kui kaebaja pahatahtliku käitumise tulemusena tekib tavapärasest suurem hulk kohtuvaidlusi, mistõttu haldusorganil jääb juriidilise esinduse tagamiseks oma tavapärasest juriidilise kvalifikatsiooniga personalist väheks. Samas ei ole Riigikohus vähemalt varasemas praktikas ühes kohtuasjas sellist põhjendust haldusorgani menetluskulude väljamõistmiseks piisavaks lugenud.<sup>232</sup>

## 3.7. Kolmanda isiku õigusabikulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamine

Kolmanda isiku kulude põhjendatuse hindamisel on kohtud lähtunud üldistest vajalikkuse ja põhjendatuse hindamise kriteeriumidest, peamiselt asja keerukusest ja mahust. Harva on lahendites käsitletud küsimust, kas kolmanda isiku õigusabikulude põhjendatuse hindamisel peaksid kehtima teised põhimõtted kui näiteks kaebaja puhul.

Riigikohus on võtnud seisukoha, et kolmanda isiku õigusabikulu väljamõistmine ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ning tulemus peab olema õiglane.<sup>233</sup> Samuti on Riigikohus konkreetses asjas arvestanud asjaoluga, et kaebajaks oli füüsiline isik ning kolmandaks isikuks äriühing, ja leidnud (küll arvestades konkreetse asja menetlust ja käiku), et kolmanda isiku menetluskulude täies ulatuses väljamõistmine füüsilisest isikust kaebajalt oleks äärmiselt ebaõiglane ja ebamõistlik, sõltumata kaebaja majanduslikust seisundist.<sup>234</sup> Riigikohus on leidnud veel, et suurettevõttest kolmandat isikut ei saa võrdsustada haldusorganiga, kelle puhul eeldatakse, et ta on võimeline kohtumenetluses osalema välise õigusabita. See ei välista aga väljamõistetavate menetluskulude vähendamist HKMS § 108 lg 11 ja § 109 lg 6 ning HKMS v. r. vastavate sätete alusel.<sup>235</sup>

Kui kolmanda isiku kulude väljamõistmine poolelt oleks äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik (HKMS § 108 lg 11), on kohtupraktikas jäetud ka kolmanda isiku kulud osaliselt või täielikult tema enda kanda, nt kui kolmas isik on ise vaidluse tekkimisele kaasa aidanud (vt analüüsi p 2.7.2) või keskkonnaasjades (vt analüüsi p 2.7.3).

<sup>231</sup> TlnHKm 07.12.2015, nr 3-15-2434, p 6.

<sup>232</sup> RKHKo 19.12.2003, nr [3-3-1-78-03](#), p 19.

<sup>233</sup> RKHKo 19.04.2007, nr [3-3-1-12-07](#), p 22; RKHKo 16.04.2009, nr [3-3-1-7-09](#), p 13; RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 32.1 (viidetega varasematele); RKHKm 15.10.2015, nr [3-3-1-21-15](#), p 16.

<sup>234</sup> RKHKo 16.04.2009, nr [3-3-1-7-09](#), p 15.

<sup>235</sup> RKHKo 15.12.2014, nr [3-3-1-67-14](#), p 33.

### 3.8. HKMS § 109 lg 6 ja § 108 lg 11 vaheline seos ja hindamise sammud

Käsitletud lahenditest ilmneb, et seos HKMS § 108 lg 11 ja § 109 lg 6 vahel, õigemini nende sätete eristamine, ei ole kohtupraktikas selge. Riigikohus on sageli viidanud nendele sätetele koos, ilma eristamata, mis põhjusel kumbagi neist kohaldatakse. Haldus- ja ringkonnakohtute praktikast tuleb selgemini välja, et HKMS § 108 lg 11 peaks kohalduma erandjuhtudel, erandlikel asjaoludel (vt analüüsi p 2.7.1).

Näiteks on ebaselge, kas kaebaja majanduslikku seisundit tuleks arvestada juba kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel (HKMS § 109 lg 6), äärmise ebaõigluse või ebamõistlikkuse puudumise kindlakstegemisel (HKMS § 108 lg 11) või lähtuvalt proportsionaalsuse katuspõhimõttest, mida kohaldada konkreetsete sätete üleselt. Ja viimaks ei ole ka selge, millistest kriteeriumidest lähtuvalt isiku majanduslikku seisundit selles olukorras hinnata (võrreldes nt menetlusabi regulatsiooniga, kus reeglid on detailselt paika pandud).

Üks võimalik lähenemine oleks hinnata HKMS § 109 lg 6 raames kulude vajalikkust ja põhjendatust nende taotleja seisukohalt (kas tema esindaja kulutas aega otstarbekalt, kas kõik tegevused olid vajalikud) ning HKMS § 108 lg 11 selle menetlusosalise seisukohalt, kellelt kulude väljamõistmist taotletakse (kas tema isikut, seisundit, käitumist arvestades on õiglane temalt kulud välja mõista). Selle lähenemise poolt kõneleb näiteks asjas nr 3-3-1-62-08 võetud Riigikohtu seisukoht.<sup>236</sup> Selle lähenemise peamiseks probleemiks on HKMS § 108 lg 11 sõnastusest tulenev tingimus, et kulusid võib vähendada või jätta need välja mõistmata üksnes äärmise ebaõigluse või ebamõistlikkuse olukorras. On küsitav, kas kõik füüsilise isiku või näiteks keskkonnaorganisatsiooni algatatud keskkonnavaidlused selle kriteeriumi alla mahuvad. HKMS kommentaarides väljendatud seisukoht, et kohus peab hindama kaebaja majanduslikust seisundist lähtudes, kas kulude väljamõistmine oleks tema suhtes proportsionaalne, näib eeldavat madalamat mõistlikkuse ja õigluse hindamise künnist.

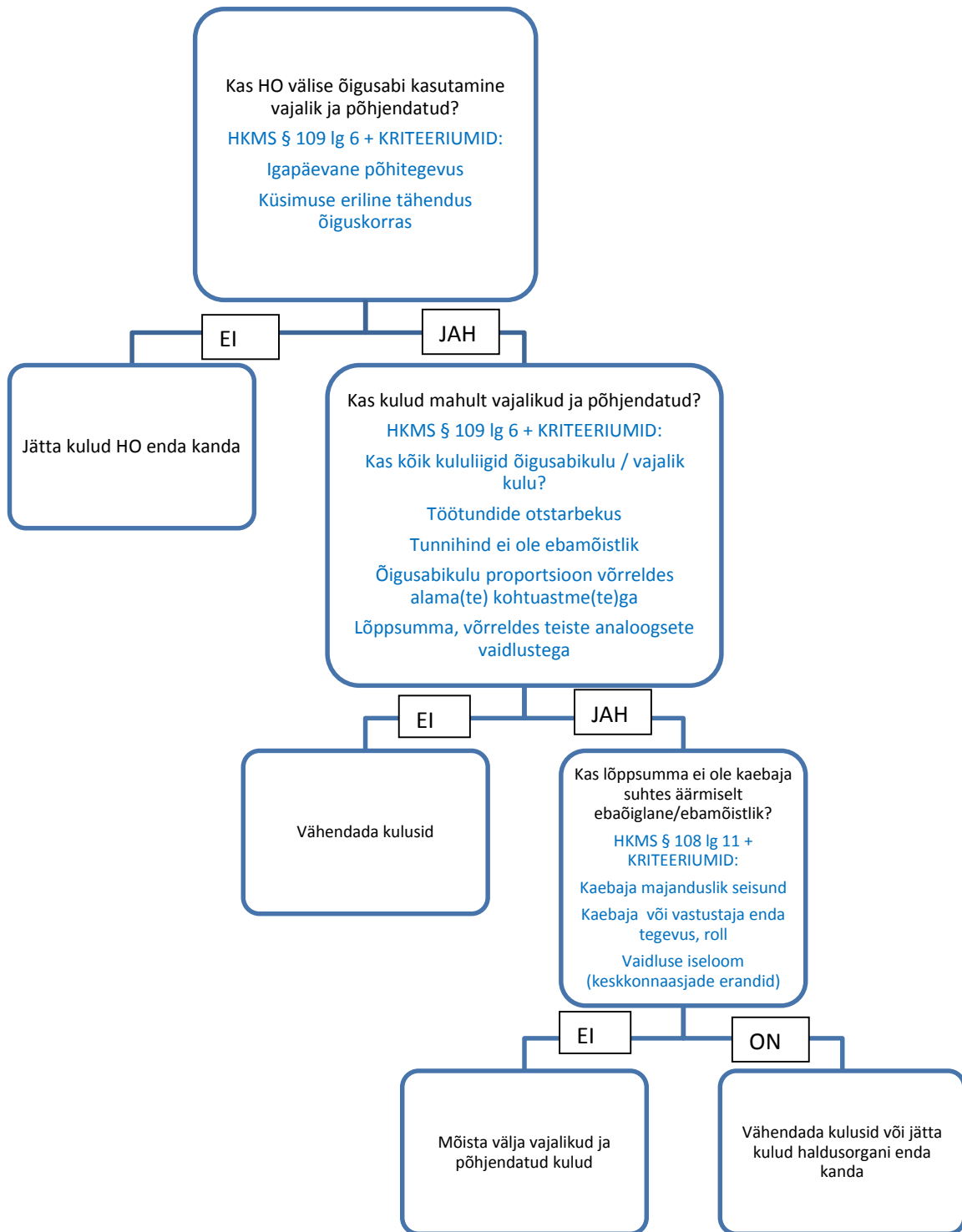
Võib lähtuda ka seisukohast, et HKMS § 109 lg 6 kohaselt hinnatav kulude põhjendus hõlmab ka kulude proportsionaalsuse hinnangut laias tähenduses. Sel juhul tekib aga küsimus, millist eesmärki täidab eraldi HKMS § 108 lg 11 – sel juhul peaksid kõik ebaõigluse küsimused saama hinnatud juba HKMS § 109 lg 6 raames.

Millises järjekorras peaks hindamine kulgema? Alljärgneval joonisel on pakutud välja üks võimalik hindamise kulg haldusorgani õigusabikulude väljamõistmisel, kui tema vastu esitatud kaebus on jäetud rahuldamata.

---

<sup>236</sup> RKHKo 14.01.2009, nr [3-3-1-62-08](#), p 16: Taotletavate õigusabikulude suurus ja kaebaja majanduslik seisund võiksid üksnes olla aluseks väljamõistetavate õigusabikulude täiendavaks piiramiseks või nende väljamõistmata jätmiseks olukorras, kus kohtuvaidluse olemust ja keerukust arvestades olnuks haldusorgani kasuks advokaadikulude väljamõistmine põhjendatud.

**Joonis 1. Võimalik hindamisprotsess haldusorgani (HO) õigusabikulude väljamõistmisel**



## Kokkuvõte

Menetluskulude, sh õigusabikulu väljamõistmisel on Riigikohtu praktikas välja kujunenud **üldised põhimõtted**, et õigusabikulude väljamõistmine halduskohtumenetluses ei tohi piirata liigselt isiku kaebeõigust ja tulemus peab olema õiglane ning et väljamõistetavate menetluskulude suurus peab olema menetlusosalistele ettenähtav. Need põhimõtted leiavad üldjoontes väljenduse HKMS §-des 108 ja 109. Küsitav on siiski, kuivõrd need HKMS sätted võimaldavad hinnata kulude üldist proportsionaalsust, võttes arvesse näiteks menetlusosalise varalist seisundit.

**Menetluskulude jaotuse (HKMS § 108)** reeglite rakendamisel on kohtupraktika üldiselt ühtlane. Menetluskulude proportsiooni arvutamine kaebuse osalise rahuldamise korral (HKMS § 108 lg 2) arvutatakse rahaliste nõuete puhul rahuldatud osa järgi (leidub ka erandeid). Mitterahaliste nõuete puhul tuleb kohtupraktika kohaselt arvestada: 1) rahuldatud nõuete hulka ja 2) kaalu, võrreldes rahuldamata jäänud nõuetega, samuti 3) seda, kuivõrd kaebaja saavutas oma tegeliku, sisulise eesmärgi.

Kaebusest loobumise korral (HKMS § 108 lg 7 ls 1) peab kaebaja ette nägema, et tal võivad sellega seoses kohtukulud tekkida. Kulude suurus on kohtupraktikas sõltunud muuhulgas kaebusest loobumise ajahetkest – kui vastustaja ja/või kolmas isik pidid juba kaebaja avaldustele või taotlustele vastama ja materjale läbi töötama, on tegemist paratamatute protsessitoimingutega, ehkki kulude väljamõistmisel tuleb hinnata ka nende vajalikkust ja põhjendatust.

Menetluse lõpetamisel haldusakti kehtetuks tunnistamise tõttu või taotletud toimingute tegemise tõttu (HKMS § 108 lg 6) kulude jagamise küsimuses on kohtupraktika alles kujundamisjärgus. Seda põhjusel, et nõue, et menetluse lõpetamist ajendanud vastustaja tegevus oleks põhjustatud just kaebuse esitamisest, kehtib alles alates 01.01.2012.

Kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmisel (HKMS § 108 lg 8 ls 1) on kohtupraktikas olnud küsimusteks nn vaikivalt (st ilma kohtumääruseta) kaasatud kolmanda isiku kulude väljamõistmine ning olukord, kus vastaspoole kulud on jäetud nende põhjendamatu tõttu välja mõistmata. Viimases küsimuses on Riigikohtu praktika selge – kolmanda isiku kulusid ei ole sel juhul õige tema enda kanda jätta –, ent halduskohtus on ka teistsugust praktikat. Kolmandalt isikult endalt menetluskulusid välja mõista ei saa, küll on kohtupraktikas peetud võimalikuks jätta kolmanda isiku kulud tema enda kanda, kui ta on ise vaidluse põhjendanud. Nõ kolmandalt isikult kaebuse esitaja kasuks õigusabikulude väljamõistmist on erandjuhtudel tulnud ette hankeasjades, milles kohtud on lugenud kaebajaks isiku, kes esitas vaidlustuse vaidlustuskomisjonile, mitte isiku, kes esitas kaebuse halduskohtule.

Kõige enam tekitab kohtupraktika pinnalt küsimusi, millal tuleb kulude väljamõistmist lugeda äärmiselt ebamõistlikuks või ebaõiglaseks (HKMS § 108 lg 11). HKMS § 108 lg-t 11 on Riigikohtu praktikas rakendatud erinevates olukordades. Kõige enam viidatakse sellele haldusorgani õigusabikulude väljamõistmise otsustamisel. Samuti on seda kasutatud menetluskulude vähendamisel, kui menetlusosaline on ise oma käitumisega vaidluse



tekkimisele või keerukusele kaasa aidanud. Kolmandaks Riigikohtu praktikast tulenevaks oluliseks erijuhtumiks on keskkonnaasjades kulude väljamõistmine. Haldus- ja ringkonnakohtute praktikas on HKMS § 108 lg-le 11 viidatud kulude välja mõistmata jätmisel ka kaebaja maksejõuetuse korral või kui väljamõistetavad kulud oleksid väga väikesed.

**Kulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel (HKMS § 109 lg 6)** on kohtupraktikas kujunenud välja terved loetelud kasutatavatest kriteeriumidest. Lahendites esitatud kulude väljamõistmise põhjendused on sageli aga napid, viidates pelgalt, et kohus peab väljamõistetud summat „vajalikuks ja põhjendatuks“ või et see oli põhjendatud, „arvestades asja mahtu ja keerukust“. Haldus- ja ringkonnakohtute praktikas on levinud ka esindaja töötundide mahu kalkulatsiooni detailne ümberhindamine; tunnihinna põhjendatust üldjuhul ei hinnata. Riigikohtu lahendites sellist vajalike töötundide kalkulatsiooni tavaliselt ei esitata, vaid antakse hinnang kogusumma põhjendatusele kohtuastmete kaupa. Selline hinnang on küll üldisem ega võimalda kulude vähendamise või mittevähendamise põhjendustest alati selgelt aru saada, ent võimaldab vältida probleemi, et kõrge tunnihinnaga õigusabiteenuse puhul peaks kogukulu mõistlikkuse piiresse jäämiseks hindama esindaja tööaja otstarbekust minuti täpsusega.

Õigusabikuluna ei hüvitata kohtupraktikas menetluskulude koostamiseks abi osutanud nõustaja kulu, samuti esindaja kulu, kui esindajaks oli kaebaja õigushariduseta abikaasa. Esindaja sõidukulud võivad olla küll vajalikud ja põhjendatud, ent neid ei loeta õigusabikuluks. Esindaja ajakulu kohtuistungile sõitmiseks võib senise kohtupraktika kohaselt olla küll põhjendatud menetluskulu, ent lähtuda ei saa õigusabiteenuse tunnihinnast, vaid riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu määradest ja tingimustest. Põhjendatud menetluskuludeks ei ole advokaadibüroo arvetel kajastatud bürookulud, samuti ei ole haldus- ja ringkonnakohtud lugenud põhjendatuks menetluskulude nimekirja koostamise ja esitamisega seonduvaid kulusid. HKMS ei võimalda välja mõista ka vaidemenetluses tehtud õigusabikulusid.

Peamiseks kriteeriumiks õigusabikulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel on kohtupraktikas kujunenud asja maht ja keerukus, mida mõjutavad:

- 1) materjalide mahukus ja kaebuse koostamise keerukus ning aeganõudvus;
- 2) kohtumenetluse maht – menetluse kestus, menetlustoimingute hulk, kas kirjalik või suuline menetlus, menetlusosalise toimimise sisukus, sh kui palju korratakse menetluses varasemaid seisukohti;
- 3) sama esindaja kasutamine teises asjas või kohtueelses menetluses.

Lahendamist vajaks küsimus, kas kohtueelses menetluses sama esindaja kasutamise tõttu on õige vähendada kohtumenetluse õigusabikulusid. Kuna Riigikohtu praktika kohaselt ei ole kohtueelse menetluse kulu halduskohtumenetluses välja mõistetav ega ka kahjuna välja nõutav, ei saa lugeda õiglaseks kohtute praktikast kulude vähendamisel põhjendusega, et esindaja kordas juba kohtueelses menetluses (nt vaidemenetluses) esitatud seisukohti.

Kulude väljamõistmisele on kujunenud selgeks piiriks reegel, et kõrgema astme kulud ei tohi olla suuremad eelmise kohtuastme kuludest. Riigikohtu praktikas on välja kujunenud ka umbkaudne õigusabikulude summa ülempiir eriti keerukates ja mahukates asjades, milleks on

suurusjärg 10 000-12 800 eurot. Analüüsis käsitletud alama astme kohtute lahendites on I astmes välja mõistetud õigusabikulu olnud pooltel juhtudel alla 1000 euro ja pooltel üle selle, suurim väljamõistetud summa oli 6300 eurot; II astmes enamjaolt alla 1000 euro ning mitte üheski käsitletud lahendis üle 2000 euro; kahe kohtuastme peale väljamõistetud õigusabikulud ei ole ületanud 6500 eurot.

**Haldusorgani õigusabikulude** väljamõistmise osas on kohtupraktikas kujunenud välja põhimõte, et üldjuhul peavad haldusorganid olema võimelised oma haldusakte halduskohtumenetluses iseseisvalt kaitsma, kasutamata advokaadi abi. Seda põhimõtet rakendavad nii Riigikohus kui esimese ja teise astme kohtud.

Haldusorgani välise õigusabi vajaduse peamiseks kriteeriumiks kohtupraktikas on vaidluse väljumine haldusorgani igapäevase põhitegevuse raamest. Riigikohtu praktikas on loetud haldusorgani igapäevaseks põhitegevuseks nt erinevate lubade andmine või konkursside läbiviimine, järelevalve teostamine, avaliku teenistuse alased vaidlused, kohaliku omavalitsuse funktsioonide täitmine – nt planeerimisvaidlused, omandireformiga seotud probleemid jm. Oluline muudatus viimase aja kohtupraktikas on Riigikohtu seisukoht, et riigihanke asju ei saa käsitada haldusorgani igapäevase põhitegevusena, kuna riigihanke menetluse läbiviimine on halduse kõrvalfunktsioon. Halduskohtud ja ringkonnakohtud on oma lahendites märkinud, et sellega on toodud küsimusse selgus; mõnes asjas on hankemenetlus loetud jätkuvalt siiski haldusorgani igapäevaseks põhitegevuseks. Teine Riigikohtu värske ja oluline seisukoht on, et KOV kooskõlastuse andmine geoloogilise uuringuloa menetluses ei ole KOV igapäevane põhitegevus. Nn kõrvalfunktsioonide loetelu ei ole ammendav ning ka üldreeglina igapäevaseks ülesandeks loetud küsimused võib erandjuhul lugeda haldusorgani igapäevase põhitegevuse raamest väljuvaks, kui vaidlus eeldab haldusorganilt uute või erakordselt keerukate õiguslike küsimuste lahendamist.

Ühe suurema probleemina ilmneb analüüsist, et seos HKMS § 108 lg 11 ja § 109 lg 6 vahel, õigemini nende sätete eristamine, ei ole kohtupraktikas selge. Kriteeriume võimaldaks ühtlustada lahendite selgem põhjendamine. Samuti ei ole päris selge, kas lisaks HKMS sätetest tulenevatele konkreetsetele kriteeriumidele tuleb arvestada proportsionaalsuse katuspõhimõtet, või saab ja tuleb proportsionaalsust hinnata olemasolevate HKMS sätete raames.

Vastuseks analüüsi sissejuhatuses esitatud küsimusele kriteeriumide selguse osas võib öelda, et on välja kujunenud hulk kindlaid ja selgeid kriteeriume, mida õigusabikulu väljamõistmisel arvestada; mõned nüansid on ka ebaselged või on kohtupraktika nende osas alles kujunemisel. Arvestades kohtute suurt kaalutusruumi ning iga üksikjuhtumi erisusi, ei saa oodata, et need võimaldaksid õigusabikulude suurust täielikult ette näha. Üldjoontes on paigas suurte ja keerukate vaidluste õigusabikulude ülempiirid; nende piiride sees on kulude ettenähtavus ähmasem. Kulude ettenähtavusele aitaks kaasa menetluskulude väljamõistmise (vähendamise, mittevähendamise) selgem põhjendamine.