

Väljaandja:  
Akti liik:  
Teksti liik:  
Jõustumise kp:  
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu  
otsus  
algtekst  
28.02.2013  
RT I, 12.03.2013, 11

# 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse § 56 lõike 11 koostoimes sama seaduse lisa 1 viimase lausega ja 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõigete 14 ja 20 koostoimes sama seaduse lisa 1 24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud viimase lausega põhiseaduslikkuse kontroll

Vastu võetud 28.02.2013

## RIIGIKOHUSÜLDKOGUKOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel **Kohtuasja number** 3-4-1-13-12 **Otsuse kuupäev** Tartu, 28. veebruar 2013 **Kohtukoosseis** Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Ivo Pilving, Jüri Põld, Harri Salmann ja Tambet Tampuu **Kohtuasi** 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse § 56 lõike 11 koostoimes sama seaduse lisa 1 viimase lausega ja 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse § 57 lõigete 14 ja 20 koostoimes sama seaduse lisa 1 24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud viimase lausega põhiseaduslikkuse kontroll **Menetluse alus** Tallinna Ringkonnakohtu 12. juuni 2012. aasta määrus haldusajajas nr 3-10-1173 **Asja läbivaatamine** Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON 1. Tunnistada, et 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2008, 59, 330; RT I, 23.12.2010, 31) § 56 lõige 11 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega, mis nägid ette, et halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mis ületab 10 000 000 krooni, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni, olid vastuolus põhiseadusega. 2. Tunnistada, et 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 23.03.2011, 1; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõiked 14 ja 20 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega (24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis), mis nägid ette, et halduskohtu otsuse peale kahju hüvitamise nõudes 639 116 eurot 48 senti ületavalt summalt tuleb apellatsioonkaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti, olid vastuolus põhiseadusega. ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK 1. AS Hotell Viru esitas 6. mail 2010 Tallinna Halduskohtule kaebuse Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsuse vastu avalik-õiguslikus suhtes tekitatud 162 062 997 krooni suuruse kahju hüvitamiseks. Tallinna Halduskohus jättis 23. detsembri 2011. aasta vaheotsusega kaebuse saamata jäänud tulu ja viivise nõudes rahuldamata ja jätkas menetlust nõude suuruse üle otsese varalise kahju hüvitamise nõudes. 5. jaanuaril 2012 tegi Tallinna Halduskohus täiendava otsuse, milles tunnustas osaliselt AS Hotell Viru kahjunõude põhjendatust otsese varalise kahju osas ja jätkas selles osas menetlust otsese varalise kahju nõude suuruse üle. Kohus jättis muus osas taotluse varalise kahju nõudes rahuldamata. 2. Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsus esitasid 23. jaanuaril 2012 Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebused halduskohtu 23. detsembri 2011. aasta otsuse tühistamiseks osas, millega jätkati menetlust nõude suuruse üle otsese varalise kahju nõudes, ning 5. jaanuari 2012. aasta täiendava otsuse tühistamiseks täies ulatuses. Vastustajad taotlesid nimetatud osas uue otsuse tegemist, millega jätta AS Hotell Viru kaebus varalise kahju nõudes rahuldamata. AS Hotell Viru esitas samuti 23. jaanuaril 2012 Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse, milles palus tühistada halduskohtu 23. detsembri 2011. aasta otsus ja 5. jaanuari 2012. aasta täiendav otsus osas, millega jäeti kaebus rahuldamata, ja teha asja uueks läbivaatamiseks saatmata uus otsus, millega tunnustada kaebaja Tallinna linna vastu esitatud kahju hüvitamise nõude põhjendatust kogu saamata jäänud tulu ja otsese varalise kahju osas, samuti tunnustada kaebaja õigust saada kahjunõudega seotud viivist. 3. Apellatsioonkaebuselt tasus AS Hotell Viru riigilõivu 15 eurot 97 senti, mida põhjendas sellega, et taotles halduskohtult üksnes vaheotsuse tegemist esitatud kaebuse ulatuses. Halduskohus kahjuhüvitist välja ei mõistnud, vaid otsustas kaebaja kahjunõude põhjendatuse üle. Tallinna Ringkonnakohtu jättis 30. jaanuari 2012. aasta määrusega AS Hotell Viru apellatsioonkaebuse käiguta ja andis tähtaja 95 851 euro 50 senti suuruse täiendava riigilõivu tasumiseks. Halduskohtu otsusega lahendati

lõplikult kaebaja nõue saamata jäänud tulu ja viivise osas ning seega tuleb kaebajal tasuda riigilõivu saamata jäänud tulu nõudelt, mille suuruseks on 155 290 000 krooni (9 924 839 eurot 90 senti). Määruse peale ei saanud edasi kaevata. 4. AS Hotell Viru esitas 14. veebruaril 2012 ringkonnakohtule 95 851 euro 50 sendi suuruse riigilõivu tasumist tõendava dokumendi ja taotluse anda menetlusabi apellatsioonkaebuselt määratud riigilõivu tasumisest osaliselt vabastamiseks ning tagastada AS-le Hotell Viru juba tasutud 91 442 eurot 47 senti. Alternatiivselt taotles kaebaja riigilõivuseaduse (RLS) § 57 lõigete 14 ja 20 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega põhiseaduse vastaseks tunnistamist osas, mis näeb ette, et apellatsioonkaebuselt vaheotsuse peale 9 924 839 euro 90 sendi suuruselt nõudelt tuleb tasuda riigilõivu 95 867 eurot 47 senti. Kaebaja taotles Tallinna Ringkonnakohtu 30. jaanuari 2012. aasta määrusega nõutud ja tasutud summa, mille võrra tegelikult tasutud riigilõiv ületab põhiseadusega kooskõlas olevat riigilõivu, tagastamist. 5. Lisaks esitas kaebaja avalduse halduskohtus kaebuse esitamisel enamtasutud riigilõivu tagastamiseks. AS Hotell Viru taotles RLS § 57 lõike 14 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega 6. mail 2010 kehtinud redaktsioonis põhiseaduse vastaseks tunnistamist osas, mis nägi ette, et halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli 162 062 997 krooni suuruselt nõudelt tasuda riigilõivu 1 500 000 krooni. Samuti taotles kaebaja tasutud riigilõivust selle summa tagastamist, mille võrra tegelikult tasutud riigilõiv ületab põhiseadusega kooskõlas oleva riigilõivu. AS Hotell Viru leidis, et kahe kohtuastme peale 191 734 euro 94 sendi suuruse riigilõivu tasumine on ebaproportsionaalne ja vastuolus põhiseadusega. Sama kinnitab ka Riigikohtu üldkogu 2011. aasta kohtupraktika. Põhiseaduspärane riigilõiv oleks 4425 eurot. 6. Tallinna Ringkonnakohtu tunnistas 12. juuni 2012. aasta määrusega põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõiked 14 ja 20 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega (24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis), mis nägid ette, et halduskohtu otsuse peale kahju hüvitamise nõudes 639 116 eurot 48 senti ületavalt summalt tuleb apellatsioonkaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti. 7. Samuti tunnistas ringkonnakohtus põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis RLS § 56 lõike 11 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega, mis nägid ette, et halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mis ületab 10 000 000 krooni, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni. 8. Kohus määras AS Hotell Viru kaebuselt tasutava riigilõivu suuruseks 172 750 krooni (11 040 eurot 74 senti) ning apellatsioonkaebuselt tasutava riigilõivu suuruseks 11 040 eurot 74 senti ja rahuldada AS Hotell Viru taotluse tagastada kaebuselt ning apellatsioonkaebuselt enam tasutud riigilõiv. Kohus jättis rahuldamata AS Hotell Viru taotluse vabastada ta osaliselt apellatsioonkaebuselt tasumisele kuuluva riigilõivu tasumisest. 9. Tallinna Ringkonnakohtu lahutas 162 062 997 krooni suuruselt kahjunõudelt RLS lisa 1 viimase lause järgi määratud maksimummääras riigilõivu (nii 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kui ka 24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis) põhiseadusvastase põhjendamisel Riigikohtu üldkogu praktikast ja eelkõige Riigikohtu praktikast, mis puudutab tsiviilasjades esimeses ja teises kohtuastmes RLS lisa 1 viimase lause maksimummääras lõivu põhiseadusvastasust. Kõnealuse määras lõiv oli ebaproportsionaalne, riigilõivu tasumise eesmärke on võimalik saavutada ka madalama lõivumääraga. 10. Ringkonnakohtu tõlgendas Riigikohtu üldkogu 29. novembri 2011. aasta otsust asjas nr 3-3-1-22-11 ja 12. aprilli 2011. aasta otsust asjas nr 3-2-1-62-10 koos selliselt, et haldusajades kahju hüvitamise nõuetelt tasumisele kuuluva riigilõivu sobivaks määraks võiks olla kuni 31. detsembrini 2008 kehtinud riigilõivu määr, kuid kuna tegemist on riigilõivu ülemääraregulatsiooniga, tuleb vähendada nii kaebuselt kui ka apellatsioonkaebuselt tasutavat riigilõivu tabelijärgse maksimumlõivuni ehk 172 750 kroonini (11 040 euro 74 sendini). Selline lõiv katab ka kaebuse läbivaatamise kulud. 11. Ringkonnakohtu määrus jõudis Riigikohtusse 12. juunil 2012. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis selle põhiseaduslikkuse järelevalve asja 22. novembri 2012. aasta määrusega arutamiseks üldkogule. 12. Kolleegium põhjendas põhiseaduslikkuse järelevalve asja üldkogule üleandmist sellega, et kolleegiumis tekkisid asja lahendamisel erimeelsused seoses haldusajades nr 3-10-1173 Tallinna Ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud sätete asjassepuutuvusega ja kolleegium pidas vajalikuks põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-13-12 tõstatatud küsimuste arutamist Riigikohtu üldkogus. 13. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ees seisvaks küsimuseks oli see, kuidas sisustada põhiseaduslikkuse järelevalve kontekstis halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 104 lõike 5 punktis 1 ja lõikes 8 ette nähtud õigust nõuda enamtasutud riigilõivu tagastamist. 14. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 28. juuni 2012. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-12-12 aktsepteerinud võimalust, et apellant saab taotleda samas kohtuastmes toimuva menetluse ajal apellatsioonkaebuselt ettenähtust rohkem tasutud riigilõivu tagastamist, põhjendades riigilõivu ülemäärast seaduses sätestatud ja kohtu nõutud riigilõivumäärast põhiseadusvastasusega. 15. Samas tekkis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil küsimus olukorra kohta, kus halduskohtusse kaebuse esitaja tasus esimeses kohtuastmes riigilõivu ettenähtud määras ega esitanud selles kohtuastmes väiteid, et lõivu ette nägevad riigilõivuseaduse sätted on põhiseadusega vastuolus. Nimelt, kas ringkonnakohtus saab apellatsioonimenetluses esitatud esimeses kohtuastmes tasutud riigilõivu tagastamise avaldust lahendades kontrollida esimeses kohtuastmes tasutud riigilõivu põhiseaduspärasust. MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED Riigikohtu 16. Riigikohtu põhiseaduskomisjon leiab, et kohaldamata jäetud riigilõivumäärad on põhiseadusega vastuolus. 1. juulil 2012 jõustusid riigilõivuseaduse muudatused, millega alandati riigilõivumäärasid oluliselt. Seega on seadusandja leidnud, et riigilõivu legitiimseid eesmärke on võimalik saavutada ka madalamate riigilõivudega. Haldusajades nr 3-10-1173 menetlusosalised 17. AS Hotell Viru leiab, et Tallinna Ringkonnakohtu tunnistas 12. juuni 2012. aasta määrusega vaidlusalused riigilõivuseaduse sätted õigesti põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis need kohaldamata. 18. Arvestades muu hulgas alates 1. juulist 2012 analoogsetes asjades tasumisele kuuluvat riigilõivumäärast 750 eurot (RLS § 571 lõige 2), on AS Hotell Viru seisukohal, et Tallinna Ringkonnakohtu määrusega nõutud riigilõiv (nii halduskaebuselt kui ka apellatsioonkaebuselt 11 040 eurot 47 senti) ületab põhiseadusega kooskõlas olevat riigilõivu. 19. Tallinna Linnavalikogu ja Tallinna Linnavalitsus nõustuvad Tallinna Ringkonnakohtu määruses antud hinnanguga vaidlusaluste sätete põhiseadusele vastavuse kohta. Tallinna linn ei saa siiski välistada, et praeguses asjas osutuks põhiseadusele vastavaks ka Tallinna Ringkonnakohtu määratud riigilõivust suurem riigilõiv. Õiguskantsler 20. Õiguskantsleri arvates oli 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud RLS § 56 lõike 11 regulatsioon koostoimes lisa 1

viimase lausega vastuolus PS §-dega 15 ja 11 ning kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõigete 14 ja 20 ning lisa 1 viimase lause koostoime regulatsioon vastuolus PS§ 24 lõikega 5 ja §-ga 11.21. Õiguskantsler peab probleemseks madalama astme kohtute väljakujunenud praktikat määrata enne Riigikohtu otsust iga kohtu enda hinnangul põhiseaduspärase suurusega riigilõiv. See võib kaasa tuua kohtusse pöördujate ebavõrdse kohtlemise ehk PS §-s 15 või § 24 lõikes 5 sätestatud põhiõiguse erineva ulatusega riive. Samuti ei ole kohtu tegevus tervikuna kohtusse pöörduja jaoks ettenähtav. Selline kohtupraktika on kaugenenud seadusandja määratud põhimõttest, mille kohaselt on riigilõivu suurus küll kohtumenetluses korrigeeritav, kuid selle nõudmine ja tasumine enne asja sisulist lahendamist seadusandja määratud suuruses (PS § 113) on seaduse absoluutne nõue.22. Õiguskantsler peab vajalikuks, et Riigikohus annaks obiter dictum'i korras madalama astme kohtutele üheselt tõlgendatavad ja konkreetset juhised põhiseaduspärase suurusega riigilõivu määramiseks. Samuti peaks iga põhiseadusvastaseks tunnistatud riigilõivu juhtum olema ühtlasi suunatud seadusandjale.23. Õiguskantsleri arvates peaksid praegu kehtivate riigilõivude suurused vastama kaasaja ehk 2012. aasta Eesti ühiskonna ja majanduse oludele ning saavutama seejuures soovitud eesmärgid. Seega ei ole õiguskantsleri hinnangul põhiseaduspärase suurusega ka haldusasjas nr 3-10-1173 Tallinna Ringkonnakohtu määratud riigilõivud 2 \* 11 040 eurot 74 senti. Halduskohtusse pöördumisel nõutav riigilõiv peaks vastama halduskohtusse pöördumise aja Eesti majanduslikule olukorrale ning olema üksnes minimaalse suurusega, mis soodustaks menetlusökonoomia saavutamist ning Riigikohtu varasematest juhistest tulenevalt kataks ka osaliselt õigusemõistmise kulud (kuigi see alus on halduskohtu puhul probleemne). Juhul kui otsustatakse siiski määrata Riigikohtu 29. novembril 2011. aasta otsuses asjas nr 3-3-1-22-11 (milles Riigikohus andis hinnangu 2010. aastal kehtinud riigilõivu suurusele) ettenähtud 4425 eurost 88 sendist suurem riigilõiv, siis tuleks seda ka põhjendada. Mis puudutab apellatsioonkaebuse esitamiseks nõutavat riigilõivu, siis tuleks selle suurust määramisel lähtuda apellatsioonkaebuse esitamise aegsest ja ka praegusest seisust, sh seadusandja hinnangust kaasaja oludele vastava lõivu suurusele – alates 1. juulist 2012 oleks riigilõiv sarnasel juhul 750 eurot. Justitiisminister24.1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud RLS § 56 lõige 11 ja lisa 1 viimane lause ning 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõiked 14 ja 20 ning lisa 1 viimane lause (24. märtsist 2011 kehtinud redaktsioonis) olid põhiseadusega kooskõlas.25. Lõivu määra sõltuvusse seadmine kaebuse nõude suurusest aitab tagada, et nõutav summa rajaneb kahju adekvaatsel ja läbimõeldud arvestusel. Samuti on riigilõivu üheks eesmärgiks haldusasjades riigi tehtavate kulutuste hüvitamine kohtupidamisele. RLS lisas 1 sätestatud riigilõivumääradega sooviti need haldus- ja tsiviilasjade lahendamisel muuta võimalikult kulupõhiseks. Näiteks katsid riigilõivumäärad kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse alusel ligikaudu 90% tsiviilkohtumenetluse kuludest, millest tulenevalt ülejäänud 10% jäi maksumaksja kanda.26. Justitiisminister ei nõustu väitega, et lõivude kehtestamisega on loodud olukord, kus piiratakse isiku võimalust enda eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks kohtusse pöörduda ning seeläbi piiratakse isiku õigust saada tõhusat õiguskaitset. HKMS § 110 lõike 1 punkti 1 järgi võib kohus isiku taotlusel vabastada isiku täielikult või osaliselt riigilõivu tasumisest riigituludesse või punkti 2 mõttes määrata riigilõivu tasumine osamaksetena kindla tähtaja jooksul. Sellisel juhul peab kohus paratamatult andma ühtlasi eelhinnangu kaebuse esitaja õiguste kaitse vajalikkuse ja olulisuse kohta. Seega olukorras, kus on olemas õiguslik mehhanism maksejõuetu isiku riigilõivu tasumisest täielikult või osaliselt vabastamiseks, ei saa pidada kõnealuseid riigilõivumäärasid ebaproportsionaalselt suurteks ega PS § 15 lõikest 1 ja §-st 32 tulenevaid õigusi rikkuvaks. Rahandusminister27. Rahandusminister leiab, et riigilõivu suurus ei tohi olla väljasuretava iseloomuga ega muuta kaebeõigust illusoorseks. Vaidlustatud riigilõivumäärad võivad olla vastuolus põhiseadusega, kuna kõrged riigilõivud võivad osutada ebaproportsionaalseks kaebeõiguse piiranguks. Riigilõive alandavad ja nendega seotud muudatused jõustusid 1. juulist 2012. PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED28. Riigilõivuseaduse (RT I 2006, 58, 439; RT I, 23.12.2010, 31) § 56 „Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine.“, (11) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 250 krooni ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.“29. Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST TSIVIILKOHTUMENETLUSES“ (1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010), „Tsiiviilasja hinna puhul üle 10 000 000 krooni on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni.“30. Riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 „Hagiavalduse, avalduse ja kaebuse läbivaatamine.“, (14) Halduskohtule kahju hüvitamiseks või alusetu rikastumise teel saadu tagastamiseks kaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu 5 protsenti summast, mille väljamõistmist taotletakse, või vara väärtusest, mille tagastamiseks kohustamist taotletakse, kuid mitte alla 15,97 euro ja mitte rohkem kui sama suure hagi hinnaga hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses.“, (20) Halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel tasutakse riigilõivu sama palju, kui tuleb tasuda kaebuse esialgsel esitamisel halduskohtule, arvestades apellatsioonkaebuse ulatust.“31. Lisa 1 riigilõivuseaduse juurde „RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST TSIVIILKOHTUMENETLUSES“ (1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012), „Tsiiviilasja hinna puhul üle 639 116,48 euro on riigilõivu täismäär 3 protsenti tsiiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 95 867,47 eurot.“ (RT I, 23.03.2011, 5; RT I, 25.06.2012, 3.) ÜLDKOGU SEISUKOHT32. Üldkogu leiab kõigepealt asjassepuutuvad sätted (I) ja hindab seejärel nende põhiseaduslikkust (II). I33. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 12. juuni 2012. aasta määrusega haldusasjas nr 3-10-1173 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata esiteks 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis RLS § 56 lõike 11 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega, mis nägid ette, et halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mis ületab 10 000 000 krooni, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni.34. Teiseks tunnistas ringkonnakohus põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõiked 14 ja 20 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega (24. märtsist 2011

kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis), mis nägid ette, et halduskohtu otsuse peale kahju hüvitamise nõudes 639 116 eurot 48 senti ületavalt summalt tuleb apellatsioonkaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti. 35. AS-I Hotell Viru oli kahju hüvitamise nõudes kohtusse pöördudes ja apellatsioonkaebust esitades võimalik valida, kas tasuda kaebuselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõiv või jätta see tasumata, mille tulemusel jäetaks kaebus või apellatsioonkaebus läbi vaatamata. Selle määruse peale saaks isik HKMS § 121 lõike 4 ja § 187 lõike 7 alusel küll esitada määruskaebuse kuni Riigikohtuni, kuid samas riskiks ta riigilõivu maksmata jätmisel siiski sellega, et kohus ei vaata tema asja läbi ning väidetavad õigused võivad jääda kaitseta. 36. Kui menetlusosaline, kellelt nõutakse riigilõivu tasumist, lõivu suurusega ei nõustu, kuid maksab lõivu menetluse kiirema jätkumise huvides siiski ära, saab ta esitada avalduse enamtasutud riigilõivu tagastamiseks. HKMS § 104 lõike 5 punkt 1 ja lõike 8 esimene ja kolmas lause ning RLS § 15 lõike 1 punkt 1 näevad ette, et isiku nõudel tagastab kohus, kelle menetluses asi viimati oli, tasutud riigilõivu enam tasutud osas, kui riigilõivu on tasutud ettenähtust rohkem. Riigilõivu tasunud isik või isik, kelle eest lõiv tasuti, saab enamtasutud riigilõivu tagastamise taotluse esitamisel vähemalt kohtulahendi jõustumiseni nõuda PS § 15 lõike 1 alusel kohaldatud riigilõivumäära põhiseaduspärasuse kontrollimist. 37. Ringkonnakohus lahendas AS Hotell Viru kahju hüvitamise nõudes apellatsioonkaebust halduskohtu otsuse peale ning taotlust tunnistada riigilõivud põhiseadustaseks ja tagastada nõutud enamtasutud riigilõivud. HKMS § 104 lõike 2 esimene lause näeb halduskohtumenetluses ette kohtu õiguse määrata tasumisele kuuluv riigilõiv, st kontrollida, kas kaebuse või apellatsioonkaebuse (vt HKMS § 185 lõige 1) eest on tasutud riigilõivu seaduses sätestatud määras. Seejuures peab kohus kontrollima, kas tasutud riigilõiv on põhiseaduspärane (PS § 15 lõige 2 ja § 152). Seetõttu sai ringkonnakohus halduskohtu otsuse nr 3-10-1173 hinnata halduskohtusse esitatud kahju hüvitamise kaebuselt ja apellatsioonkaebuselt tasutud riigilõivu põhiseaduslikkust. AS Hotell Viru tasus kahju hüvitamise kaebusega halduskohtusse pöördudes seadusjärgses määras riigilõivu 6. mail 2010 ja apellatsioonkaebuselt 23. jaanuaril ning 9. veebruaril 2012. 14. veebruaril 2012 esitas ta apellatsioonimenetluse ajal ringkonnakohtule taotluse tunnistada nii halduskohtusse esitatud kaebuselt kui ka apellatsioonkaebuselt tasutud riigilõiv põhiseadusega vastuolus olevaks ja tagastada see enammakstud osas. 38. Ringkonnakohus sai seega hinnata, kas halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused riigilõiv on põhiseaduspärane (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. juuni 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-12-12 ja 11. detsembri 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-23-12). 39. Menetlusosalise kohustuse suurus sõltub vahetult sellest, kas vaidlustatud riigilõivuseaduse sätted on põhiseaduspärased või mitte. Nende sätete puudumisel või väiksema lõivu kehtimisel ei oleks AS Hotell Viru pidanud tasuma nii suures määras riigilõivu. Ringkonnakohus oleks pidanud vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasuse korral tegema taotluse ja põhiseaduspärase riigilõivu osas teistsuguse otsustuse kui nende sätete põhiseaduse vastasuse korral (vt ka Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15). 40. Seetõttu on praeguses asjas asjassepuutuvad sätted 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis RLS § 56 lõige 11 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega, mis nägid ette, et halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mis ületab 10 000 000 krooni, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni; ja 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS § 57 lõiked 14 ja 20 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega (24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis), mis nägid ette, et halduskohtu otsuse peale kahju hüvitamise nõudes 639 116 eurot 48 senti ületavalt summalt tuleb apellatsioonkaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti. 41. AS Hotell Viru kasutas halduskohtusse kahju hüvitamise kaebust esitades PS § 15 lõikest 1 tulenevat igapäevast õigust oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse pöörduda. Õigus saada kohtulikku kaitset hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse. 42. Halduskohtu otsuse vaidlustamisel ringkonnakohtu kasutas AS Hotell Viru PS § 24 lõikes 5 sätestatud õigust kaevata enda kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kõrgemalseisvale kohtule. PS § 24 lõige 5 kaitseb seega põhiõigust saada kohtulikku kaitset, tagades kohtulahendi kontrolli, et vältida eksimusi ja vigu kohtulahendites (vt nt Riigikohtu 9. aprilli 2008. aasta otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-20-07, punkt 18). PS § 24 lõike 5 esemelisesse kaitsealasse paigutub eelkõige õigus esimeses kohtuastmes tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsus asjas nr 3-2-1-62-10, punkt 36). Mõlemad põhiõigused laienevad ka juriidilistele isikutele (PS § 9 lõige 2). 43. Põhiõiguse riiveks tuleb Riigikohtu senise praktika kohaselt lugeda selle kaitseala igasugust ebasoodsat mõjutamist (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 12). Halduskohtusse esitatavalt kahju hüvitamise kaebuselt ja apellatsioonkaebuselt riigilõivu tasumise nõue ja selle määr riivavad PS § 15 lõikes 1 ja § 24 lõikes 5 sätestatud põhiõigusi (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsus asjas nr 3-2-1-62-10, punkt 39). Suured riigilõivud muudavad kohtuid isikutele vähem ligipääsetavateks ning kitsendavad seega võimalusi oma õigusi kohtus kaitsta. Ülemäärane riigilõivu tõttu võib olla takistatud isiku väidetud õiguste rikkumise kohtulik kontroll. Riigikohus on kinnitanud kohtusse pöördumise ja edasikaebuse riive olemasolu ka juhul, kui riigilõiv oli enne põhiseaduse vastasuse väite esitamist juba tasutud (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. juuni 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-12-12 ja 11. detsembri 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-23-12; vrdl ka 20. juuni 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-9-12, 18. oktoobri 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-15-12 ning 30. oktoobri 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-14-12). 44. Kuna vaidlustatud sätted on formaalselt põhiseaduspärased, tegeleb üldkogu järgnevalt sätete materiaalse põhiseaduslikkusega. Põhiõiguste riive võib olla õigustatud, kui see teenib legitiimset eesmärki ning on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne. 45. RLS lisa 1 järgsed riigilõivud olid 1. jaanuarist 2009 kuni 30. juunini 2012 põhimõtteliselt samas määras hoolimata vääringust, milles need olid riigilõivuseaduse lisa 1 esitatud. Riigilõivuseaduse lisa 1 viimase lause järgse riigilõivumäära on Riigikohus tunnistanud erinevas redaktsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks mitmel korral, sh 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud RLS lisa 1 maksimummäära tsiviilasjas apellatsioonkaebuse osas (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2011. aasta otsus asjas nr 3-2-1-62-10) ja 1. jaanuarist 2011 kuni 23. märtsini 2011 kehtinud RLS lisa 1 maksimummäära tsiviilasjas apellatsioonkaebuse osas (Riigikohtu põhiseaduslikkuse

järelevalve kolleegiumi 1. novembri 2011. aasta otsus asjas nr 3-4-1-17-11) ning 24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS lisa 1 maksimummäära nii hagi kui ka tsiviilasjas apellatsioonkaebuse osas (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. juuni 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-10-12 ja 28. juuni 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-12-12).<sup>46</sup> Praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on asjassepuutuvad nii 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud RLS lisa 1 viimase lause järgne riigilõivu maksimummäär, mida tuli tasuda halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel, kui ka 24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud RLS lisa 1 viimase lause järgne riigilõivu maksimummäär, mida tuli haldusasjas kahju hüvitamise nõudelt tasuda apellatsioonkaebuse esitamisel.<sup>47</sup> Üldkogu on seisukohal, et praeguses menetluses ei esine asjaolusid, mille tõttu peaks otsustama teisiti, kui on olnud Riigikohtu senine praktika riigilõivuseaduse lisa 1 viimases lauses sätestatud riigilõivu maksimummäära põhiseaduspärasuse hindamisel. Halduskohtusse kahju hüvitamise kaebuse ja selles asjas apellatsioonkaebuse esitamisel ei tule tasuda riigilõivu suuremas määras kui sama nõudesummaga tsiviilasjas (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. detsembri 2012. aasta otsus asjas nr 3-4-1-11-12, punkt 52). Riigikohus on leidnud, et praegu vaidlustatud riigilõivudega sama suured riigilõivumäärad olid tsiviilasjades hagi ja apellatsioonkaebuse osas põhiseadusvastased. Seetõttu ei ole ka praeguses asjas asjassepuutuvad riigilõivud põhiseadusega kooskõlas. Need ei ole vajalikud abinõud, piiramaks kohtusse pöördumise õigust ja edasikaebeõigust menetlusökoonoomia ja õigusemõistmise kulutuste kandmisest osavõtu eesmärgil.<sup>48</sup> Üldkogu tunnustab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punkti 5 alusel, et: 1) 1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2008, 59, 330; RT I, 23.12.2010, 31) § 56 lõige 11 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega, mis nägid ette, et halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse esitamisel tuli nõudelt, mis ületab 10 000 000 krooni, tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni, olid vastuolus põhiseadusega; 2) 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud riigilõivuseaduse (RT I 2010, 21, 107; RT I, 23.03.2011, 1; RT I, 25.06.2012, 3) § 57 lõiked 14 ja 20 koostoimes RLS lisa 1 viimase lausega (24. märtsist 2011 kuni 30. juunini 2012 kehtinud redaktsioonis), mis nägid ette, et halduskohtu otsuse peale kahju hüvitamise nõudes 639 116 eurot 48 senti ületavalt summalt tuleb apellatsioonkaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 5% summast, mille väljamõistmist taotletakse, kuid mitte rohkem kui 95 867 eurot 47 senti, olid vastuolus põhiseadusega. Märt Rask, Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Ivo Pilving, Jüri Põld, Harri Salmann, Tambet Tampuu

[Lisa](#) Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele asjas nr 3-4-1-13-12, millega on ühinenud riigikohtunikud