



Õiguskantsler

Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 16.04.2019 nr 5-19-28/2

Meie 06.05.2019 nr 9-2/190641/1902271

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-19-28 kohta**

Austatud Riigikohtu esimees

Leian, et [täitemenetluse seaduse](#) (TMS) § 100 lg 4 lause 2 osa, mis näeb ette tagastamata jäetud tagatisraha kandmise Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja eelarve ühisosasse ega võimalda tagatisraha tagastamata jätmise üle otsustamisel kaalutusõigust teostada, on [põhiseadusega](#) kooskõlas.

Täitemenetlus on formaliseeritud menetlus, mille eesmärk on võla sissenõudja omandiõiguse kaitse. Tagatisraha on kehtestatud tõhusa täitemenetluse tagamiseks, et saada vara eest võimalikult palju raha ning tagada sissenõudja nõude rahuldamine. Tagatisraha mittetagastamise eesmärk on distsiplineerida enampakkumisel osalejaid ja vältida enampakkumiste nurjamist.

Säte oleks põhiseadusega vastuolus, kui Riigikogu oleks jätnud tähelepanuta olulised asjaolud, mille esinemisel kaalutusõiguse puudumine viiks põhiseadusvastase olukorrani. Selliseid asjaolusid ei õnnestunud tuvastada. Kaalutusõiguse andmine võib tuua kaasa olukorra, kus tagatisraha nõue ei täida enam oma algset eesmärki tagada aus enampakkumine ja kiire täitemenetlus.

Kaalutusõigus on olemas tagatisraha suuruse määramisel. Tagatisraha suuruse määramise otsuse võib ka tagantjärele vaidlustada.

Enampakkumisel osalemine on isiku teadlikult võetud äririsk, mille juures tuleb arvestada ka kaasnevate tagajärgedega. Asja müümisel täitemenetluses ei vastuta kohtutäitur ega võlgnik müüdü asja puuduste eest. Ostjal on hoolsuskohustus. See tähendab, et ta peab kindlaks tegema vara omadused ja puudused ning kontrollima, kas dokumendid on korras.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

### **I Asjaolude lühikokkuvõte**

1. Avaldaja osales enampakkumisel ning võitis selle. Enampakkumisel osalemiseks tasus ta tagatisraha 10% alghinnast, st 6750 eurot. Avaldajal ei õnnestunud täielikku ostuhinda tasuda, sest ostu osaline kaasfinantseerija nõudis ehitise kasutusluba. Avaldaja sõnul ei olnud kuulutusel kirjas, et hoonel puudub kasutusluba. Avaldaja oli sunnitud teatama võimetusest ostuhinda tasuda. Kohtutäitur jättis tagatisraha TMS § 100 lg 4 alusel tagastamata.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

2. Harju Maakohus otsustas jätta TMS § 100 lg 4 teise lause kohaldamata ning tunnistada põhiseadusvastaseks lause osa, mis näeb ette tagastamata jäetud tagatisraha kandmise Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja eelarve ühisosasse ega võimalda tagatisraha tagastamata jätmise üle otsustamisel kaalutusõigust teostada.

## II Vaidlustatud sätte asjassepuutuvus

3. Vaidlustatud TMS § 100 lõike 4 teine lause on järgmine: „Tema makstud tagatisraha ei tagastata ja see kantakse koja eelarve ühisossa.“

4. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-9-08](#), p 16).

5. TMS § 100 lg 4 lause 2 on asjassepuutuv, sest selle normi põhiseadusele mittevastavuse korral pidanuks kohus otsustama teisiti.

## III Piiratud põhiõigus ja selle riive

6. PS § 32 sätestab omandipõhiõiguse. PS § 32 kaitseb ka üldisi varalisi õigusi. See kaitse hõlmab nii kinnis- ja vallasasju kui ka rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid (RKPJKo 06.01.2015, nr [3-4-1-18-14](#)).

7. Täitemenetluse eesmärk on võla sissenõudja omandiõiguse kaitse. Kui sissenõudja ei saa mõistliku aja jooksul nõuet rahuldatud, kahjustab see tema varalisi huve. Sissenõudja omandiõiguse kaitseks on ette nähtud võimalus panna vara avalikule enampakkumisele. Enampakkumisel osalemiseks tuleb üldjuhul tasuda ka kohtutäituri määratud tagatisraha, mis võib olla kuni 10% alghinnast (TMS § 83 lg 1). [Pankrotiseaduse](#) § 135 lg 1 ja § 136 lg 1 kohaselt kehtib tagatisrahaga seonduv ka pankrotimenetluses. Ostja makstud tagatisraha arvatakse ostuhinna sisse, teistele enampakkumisest osavõtnutele tagastatakse see enampakkumise päevale järgneval tööpäeval (TMS § 83 lg 5). Ostuhind tuleb üldjuhul tasuda kohe. Teatud juhtudel on võimalik tasuda ostuhind osaliselt, arvestades siiski täieliku tasumise kohustusega 15 päeva jooksul (TMS § 93 lg 1,2, § 93<sup>1</sup> lg 2). Ostja taotlusel pikendab kohtutäitur ostuhinna tasumise tähtaega täiendavalt 15 päeva võrra, kui ostuhind ületab 12 700 eurot (TMS § 93 lg 6).

8. Kui parim pakkuja ei tasu ostuhinda või üht kümnendikku sellest ettenähtud ajaks, kuulutab kohtutäitur enampakkumise nurjunuks (TMS § 99 lg 1 p 3). Kui ostja rikub enampakkumisel ostetud asja eest ostuhinna või sellest ühe kümnendiku tasumise kohustust, pannakse asi kohe kordusenampakkumisele (TMS § 100 lg 3). Esialgne ostja ei või kordusenampakkumisel osaleda. Tema makstud tagatisraha ei tagastata ja see kantakse koja eelarve ühisossa.

9. Seega riivab tagatisraha tagastamata jätmine ostuhinna tasumise kohustust rikkunud isiku omandipõhiõigust.

10. Riigikohus on enampakkumise tagatisraha tagastamata jätmist pidanud sissenõudja omandiõiguse riiveks (RKTko 21.10.2015, nr [3-2-1-66-15, p 18](#)). Harju Maakohus on seisukohal, et TMS § 100 lg 4 teine lause kahjustab avaldaja omandiõigust, ent see riivab ka sissenõudja ja võlgniku omandiõigust, sest tagatisraha võiks teenida hoopis sissenõudja nõuet ja vähendada võlgniku võlga, kui kaalutusõigusest lähtuvalt võiks tagatisraha maksta hoopis sissenõudjale, vähendades seega võlgnevust.

11. TMS § 100 lg 4 teine lause saab seega kahjustada üksnes enampakkumisel tagatisraha tasunud ja sellest ilma jäänud isiku omandiõigust. Kohtutäitur viib enampakkumise läbi avalik-õiguslikus suhtes (RKTKo 26.04.2017, nr [3-2-1-14-17](#), p 36.4). Ostuhinna tasumise kohustust rikkunud isiku ning sissenõudja vahel puudub õigussuhe. Seetõttu ei tule tagatisraha tagastamata jätmist käsitada võlgniku ega sissenõudja omandiõiguse riivena.

#### **IV Riive põhiseaduspärasus**

12. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive formaalses põhiseaduspärasuses pole põhjust kahelda. Materiaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigust riivav õigusnorm on kehtestatud põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks ja on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

#### ***Piirangu eesmärk***

13. Riigikohus on viidanud võimalusele, et TMS § 100 lg 4 teine lause on PS-ga vastuolus, sest riivil võib puududa legitiimne eesmärk (RKTKo 21.10.2015, nr [3-2-1-66-15](#), p 18).

14. Samas kohtuasjas on Riigikohus sõnastanud tagatisraha<sup>1</sup> küsimise eesmärgi. TMS § 83 lg 1 peamine eesmärk on distsiplineerida enampakkumisel osalejaid ning tagada, et enampakkumisel osaleksid isikud, kes ka tegelikult soovivad enampakutavat asja osta ega soovi enampakkumist nurjata (RKTKo 21.10.2015, nr [3-2-1-66-15](#), p 14). Ilma tagatisrahata oleks võimalik teha kõrge hinnaga libapakkumisi, tegeliku tahteta vara osta. Kordusenampakkumistel määratakse järjest madalam hind, mis võib aidata vangerdada viimaks 70% alla hinnatud vara võlgnikuga seotud isikule. See toob omakorda kaasa sissenõudja õiguste kahjustamise. Täitemenetluse eesmärk peab olema sissenõudja omandipõhiõiguse kaitse, menetlus peab olema kujundatud selle eesmärgi saavutamise tõhusust silmas pidades. Ka Riigikohus on rõhutanud, et täitemenetluses tuleb kohtutäituril ja menetlusosalistel lähtuda põhimõttest, et sissenõudja nõue saaks rahuldatud kõige kiiremal viisil ning et võlgniku õigustatud huve ei või kahjustada (RKTKm 10.05.2017, nr [3-2-1-38-17](#), p 17). Enampakkumise eesmärk on saada vara eest võimalikult palju raha ning parim viis selleks on aus enampakkumine. Enampakkumise nurjamise ärahoidmine teenib tõhusa täitemenetluse eesmärki. Tagatisraha mittetagastamine peab teenima tagatisrahaga sama eesmärki.

15. Küsimus on ka selles, mis eesmärk on mittetagastatud tagatisraha ülekandmisel Pankrotihaldurite ja Kohtutäiturite Kojale. Harju Maakohus on asunud oma määruses seisukohale, et tagatisraha kujutab endast koja jaoks „prognoosimata tulu“, mis ei pruugi olla legitiimne eesmärk; see ei kujuta endast süsteemset tulu täitemenetluse kättesaadavuse tagamiseks.

16. Riigikohus on 2018. aastal (RKÜKo 25.01.2018, nr [2-15-17249](#), p-d 69, 70) pidanud lubatavaks riive eesmärgiks kohtutäiturite põhi- ja lisatasu puhul vajadust tagada täitemenetluse kättesaadavus ja rahastada selleks isemajandavat kohtutäiturite süsteemi riigieelarvelisi vahendeid kasutamata. Sama eesmärki täidab ka tagatisraha kandmine Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja eelarvesse. Seega ei ole põhjust kahelda selle eesmärgi legitiimsuses. Kuigi tagastamata tagatisraha kasutamiseks on mitmeid võimalusi, otsustab nende üle eelkõige Riigikogu.

#### ***Piirangu proportsionaalsus***

17. Kõnealuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas on kesksel kohal küsimus, kas PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega (ja PS §-s 14 sätestatud õigusega ausale menetlusele) on kooskõlas

<sup>1</sup> TMS § 83 lg 1 kohaselt võib kohtutäitur enampakkumise korral määrata enampakkumisel osalejatele tagatisraha, mis on kuni 10% alghinnast. Tagatisraha määramise korral peab enampakkumisel osaleda sooviv isik selle tasuma.

TMS § 100 lg 4 teise lause osa, mis ei näe ette tagatisraha tagastamise üle otsustamisel kaalutusõiguse teostamise võimalust. Võimalikule vastuolule viitas Riigikohus juba 2015. aasta otsuses (RKTko 21.10.2015, nr [3-2-1-66-15, p 18](#)).

18. Õiguskantsleri hinnangul on see piirang proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas järgnevatel põhjustel.

18.1. Kaalutusõigus on olemas tagatisraha suuruse määramisel ning tagatisraha suuruse määramise otsus on ka tagantjärele vaidlustatav. TMS § 83 lg 1 kohaselt võib kohtutäitur enampakkumise korral määrata enampakkumisel osalejatele tagatisraha, mille suurus on kuni 10% alghinnast. TMS § 83 lg 1 esimene lause annab kohtutäiturile diskretsiooniõiguse määrata tagatisraha suurus. Riigikohus on diskretsiooni eesmärgiks pidanud enampakkumise korraldajale võimaluse andmist ja samas kohustuse panemist vähendada tagatisraha oluliselt sellistel juhtudel, mil müügihind on väga kõrge. See võimaldab enampakkumisel osaleda ka isikutel, kes soovivad eseme osta laenuga ning soovivad seetõttu enampakkumisel osaleda väiksemat tagatisraha makstes (RKTko 21.10.2015, nr [3-2-1-66-15, p 15](#)). Riigikohtu seisukoha järgi on tagatisrahast ilma jäänud isikul õigus selle suurus vaidlustada ka hiljem, sh hagi esitamisega tagatisraha tagasinõudmiseks. Haginõude võib esitada RVastS § 24 lg 2 alusel kolme aasta jooksul arvates päevast, millal õigustatud isik nõudest teada sai või pidi teada saama, sõltumata teadasaamisest aga kümme aastat nõude tekkimisest arvates (RKTko 21.10.2015, nr [3-2-1-66-15, p 16](#)).

18.2. Enampakkumisel osalemine on isiku teadlikult võetud äririsk. Teadliku ja läbikaalutud otsuse tegemiseks on ette nähtud võimalus müüdava asjaga (sh asja puudutavate tõenditega) tutvuda (TMS § 85). Asja müümisel täitemenetluses ei vastuta kohtutäitur ega võlgnik müüdüd asja puuduste eest (TMS § 103 lg 2). Seega on ostjal hoolekohustus kontrollida vara omadusi, puudusi ja dokumente. Ka laenuandja täiendavate tingimuste riski kannab ostja. Konkreetset juhul oli ka avaldajal võimalik teada saada, et ostetaval hoonel puudus kasutusluba, samuti võis ta ostu kaasfinantseerijat sellest asjaolust aegsasti teavitada.

18.3. Teadlikult võetud äririski korral tuleb arvestada sellega kaasnevate õiguslike tagajärgedega. Pakkumise tegemisel tuleb arvestada asjaoluga, et ostuhinna tasumata jätmisel tagatisraha ei tagastata. Peale selle tuleb arvestada TMS § 100 lg 4 lausetes 3 ja 4 sätestatuga: „Samuti peab ta tasuma tema pakutud hinna ning kordusenampakkumisel pakutud hinna vahe, kui kordusenampakkumisel pakutud hind on tema pakutud hinnast madalam. Võlgnikul on õigus nimetatud hinna vahe esialgselt ostjalt sisse nõuda.“ Seega tuleb enampakkumisel osalemisel arvestada kohustusega tasuda hinnavahe, kui järgmisel enampakkumisel müüakse asi odavamalt hinnaga. TMS § 100 lg 5 lause 2 kohaselt võib kohtutäitur asjad alla hinnata, kuid mitte rohkem kui 25% eelmise enampakkumise alghinnaga võrreldes. Asju ei või alla hinnata rohkem kui 70% esimese enampakkumise alghinnast.<sup>2</sup>

18.4. Piirideta kaalutusõigus tagatisraha tagastamata jätmise otsustamisel võib muuta tagatisraha mõttetuks. Riigikohus on tõdenud ka kautsjoni olemuse kohta, et kautsjoni tasumise kohustus kaotaks suuresti mõju, kui kautsjon kõigile kandidaatidele pärast valimisi tagastataks (RKPJKo 12.04.2019, nr [5-19-27](#), p 17). Ulatuslik kaalutusõigus võiks tuua kaasa olukorra, kus tagatisraha hakatakse tagastama liiga kergekäeliselt. See võib omakorda avada tee ebaausatele pakkumistele,

<sup>2</sup> Näiteks konkreetsel juhul oli enampakkumise alghind 67 500 eurot ning avaldaja tegi 89 500 euro suuruse pakkumuse. Kui kohtutäitur paneb vara kordusenampakkumisele 25% alandatud hinnaga, on uus alghind 50 625 eurot. Kui teisi pakkumusi ei esitata ja enampakkumised nurjuvad, võib lõpuks hind olla 70% madalam esialgselt hinnast ning vara pannakse enampakkumisele hinnaga 47 250 eurot. Kui keegi ostabki sama hinnaga, siis peab esimene ostja, kelle enampakkumine nurjus, tasuma võlgnikule 42 250 eurot.

mille eesmärk on enampakkumist nurjata. Suurenda võib ka kohtute töökoormus, kui tagastamata jätmise kaalutusotsuseid vaidlustatakse.

18.5. Ka üsna piiritletud kaalutusruumi andmine võib olla vastuolus tõhusa täitemenetluse eesmärgiga. Ühest küljest lähtub täitemenetluse regulatsioon tervikuna formaliseeritud menetluse põhimõttest. Teiselt poolt on keerukas leida kaalutusõiguse kriteeriume. Kindlasti ei saaks selline kriteerium olla enampakkumisel osalenud isiku enda hoolsuskohustuse rikkumine. Arutleda võib, kas kaalutusõigus võiks olla juhul, kui isik ei saa ostuhinda tasuda erakordselt raskete asjaolude tõttu: näiteks jääb ta raskelt haigeks või tema perekonnaliikmega juhtub õnnetus. Ent kohtutäituril on ilmselt keeruline hinnata, kas haigus on raske (kas see oli teada juba enne pakkumise tegemist või selgus hiljem) või kas juhtunud õnnetus takistab ostuhinna tasumist. Erakordselt raskete asjaoludena võiks ette kujutada ka laenu tagatiseks oleva kinnisvara põlengut või pakkumisel osalenud füüsilise isiku töökaotust, ent ka siin võib osutada keeruliseks otsustada, millisel juhul tuleks tagatisraha tagastada. Näiteks, milline kaalutusotsus tuleks teha, kui üürnik ei kolinud tagatiseks olevast korterist välja ja teise korteri müük ei õnnestunud? Või kui isik tegi küll kõik endast oleneva (küsis laenupakkumise, tellis hindamisakti, esitas üürniku vastu hagi, töötas kõvasti, aga kuupalk oli oodatust väiksem), aga lõpuks siiski ei saanud laenu?

18.6. Rahalisest kohustusest vabastamise standard ei peaks avalik-õiguslikus suhtes ilma kaaluka põhjenduseta erinema võlaõigusliku suhte standardist. [Võlaõigusseaduse](#) § 103 lg 2 sätestab, et kohustuse rikkumine on vabandatav, kui võlgnik rikkus kohustust vääramatu jõu tõttu. Vääramatu jõud on asjaolu, mida võlgnik ei saanud mõjutada ning mõistlikkuse põhimõttest lähtudes ei saanud temalt oodata, et ta lepingu sõlmimise või lepinguvälise kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks või seda väldiks või takistava asjaolu või selle tagajärje ületaks. Riigikohus on seisukohal, et rikkumise vabandatavus ei tule rahalise kohustuse puhul üldiselt kõne alla (RKTKo 12.06.2006, nr [3-2-1-50-06](#), p 15; 07.11.2005, nr [3-2-1-118-05](#), p 16).

19. Enampakkumisel ostuhinna tasumise kohustust rikkunud isikule kaasnevad kitsendused ei tohi kahjustada teda rohkem, kui vastab normide legitiimsele eesmärgile. Kaalutusõiguse andmine võib tuua kaasa olukorra, kus tagatisraha ei täida enam oma algset eesmärki. Täitemenetluse eesmärk peaks olema ennekõike võlausaldaja õigustatud huvi tagamine, et rahuldada sissenõudja nõue kõige kiiremal viisil, kahjustamata seejuures võlgniku õigustatud huve.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Monika Mikiver 693 8418  
Monika.Mikiver@oiguskantsler.ee