



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Daimar Liiv
Otsuse tegemise aeg ja koht	1.06.2012, Tallinn
Haldusasja number	3-08-2405
Haldusasi	Tallinna linna kaebus Riigikontrolli 26. augusti 2008. a kontrollaruande õigusvastasuse tuvastamiseks
Menetlusosalised	Kaebuse esitaja: Tallinna linn <i>Esindajad: v.adv. Toomas Vaher v.adv. Martin Triipan</i> Vastustaja: Riigikontroll <i>Esindajad: v.adv.Allar Jõks Airi Mikli</i>
Asja läbivaatamise viis	Kohtuistung, 3.04.2012 Tallinnas

RESOLUTSIOON

- 1. Jätta kaebus täies ulatuses rahuldamata.**
- 2. Jätta menetluskulud poolte kanda.**
- 3. Sekretäril edastada kohtuotsus menetlusosalistele.**

Edasikaebamise kord Kohtuotsuse peale võib pool esitada apellatsioonkaebuse otse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul arvates otsuse avalikult teatavastegemisest. Apellatsioonkaebus võidakse lahendada kirjalikus menetluses, kui selles ei taotleta asja lahendamist kohtuistungil.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- Riigikontrolli 26. augusti 2008. a kontrolliaruande "Eluruumide üürile andmine Tallinna linnas. Kas ja kuidas Tallinna linn tagab isikutele eluaseme?" kohaselt auditeeriti Tallinna linnas eluruumide üürile andmise korraldust.
- Tallinna linn esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse Riigikontrolli nimetatud kontrolliaruande õigusvastasuse tuvastamiseks ja Riigikontrolli kohustamiseks lükkama enda kulul ümber kontrolliaruandes sisalduvad ebaõiged andmed.

3. Tallinna Halduskohus võttis kaebuse oma 03.02.2009 määrusega menetlusse, määras vastustajaks Riigikontrolli, andis vastustajale tähtaja kaebusele vastamiseks ning menetlusosalistele tähtaja kompromissi arutamiseks.

4. Tallinna Halduskohus lõpetas 24. augusti 2009. a määrusega (II tl 155-159) haldusasja menetluse, kuna kaebuse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses. Tallinna linn esitas halduskohtu määruse peale määruskaebuse, milles palus tühistada halduskohtu määruse ja saata asi halduskohtule uueks menetlemiseks.

4. Tallinna Ringkonnakohus jättis määruskaebuse oma 27.01.2010 määrusega (II tl 183-185) rahuldamata ja halduskohtu määruse muutmata. Tallinna linn esitas Tallinna Ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse Riigikohtule, milles palus tühistada halduskohtu ja ringkonnakohtu määrused ning saata asi Tallinna Halduskohtule uueks arutamiseks.

5. Riigikohtu Halduskolleegium otsustas oma 23.11.2010 määrusega haldusasjas 3-3-1-43-10 (III tl 38-48) rahuldada Tallinna linna määruskaebuse osaliselt. Riigikohus tühistas Tallinna Halduskohtu 24. augusti 2009. a ja Tallinna Ringkonnakohtu 27. jaanuari 2010. a määruse haldusasjas nr 3-08-2405 osas, millega lõpetati Tallinna linna tuvastamiskaebuse kohtumenetlus ja saatis Tallinna linna kaebuse selles osas Tallinna Halduskohtule läbivaatamiseks. Muus osas jättis Riigikohus Tallinna linna määruskaebuse rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu 24. augusti 2009. a ja Tallinna Ringkonnakohtu 27. jaanuari 2010. a määrused haldusasjas nr 3-08-2405 muutmata.

6. 28.04.2011 määras Tallinna Halduskohus asja läbivaatamiseks kohtuistungi ajaks 14.06.2011.

19.05.2011 tegi kohus menetlusosalistele ettepaneku arutada asjas kohtus kompromissi võimalust 26.05.2011. Pooled kohtusid nimetatud ajal kohtus ja arutasid kompromissivõimalust. Tulenevalt kompromissiläbirääkimistel kokkulepitust muutis kohus oma 26.05.2011 määrusega (III tl 97-98) kohtuistungi toimumise aega ning määras selleks 25.08.2011.

7. Esimene kohtuistung käesolevas asjas toimus 25.08.2011 (lõplik protokoll III tl 190-209). Kohtuistungil leidsid pooled, et nad asjas on veel vajalik ja võimalik kaaluda kompromissi sõlmimist ja kohus katkestas istungi ning määras uue istungi toimumise ajaks 27.09.2011 juhul, kui selleks ajaks kohtule kompromissi teksti ei esitata.

Pooled kompromissi ei saavutanud ning 27.09.2011 toimus asjas kohtuistung (lõplik protokoll III tl 211-226) ja kohus määras kohtuotsuse kuulutamise aja.

8. Kohtu 30.11.2012 määrusega (III 237-238) uuendati haldusasja menetlus ja 3.04.2012 toimus kohtuistung (protokoll IV tl 192-207), millel asja arutelu lõpetati ja kohus määras kohtuotsuse kuulutamise aja.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

9. Kaebuse esitaja taotleb Riigikontrolli kontrollaruande kui toimingute õigusvastasuse tuvastamist ja põhjendab oma nõuet järgmiselt:

9.1. Riigikontroll on 26. augustil 2008 Riigikogule esitatud kontrollaruande: „Eluruumide üürile andmine Tallinna linnas. Kas ja kuidas Tallinna linn tagab isikutele eluaseme?” (edaspidi Kontrollaruande) koostamisel teostanud kaebuse esitaja suhtes kontrolli seadusega

lubatud pädevust ületades. Pädevusnormide rikkumine on õigusvastane (formaalne eksimus). Kaebaja leiab, et Riigikontroll on:

- a) ületanud Kontrollaruandega talle RKS §-ga 7 lg 2 antud pädevust, ehk tegutsenud ilma seadusest tuleneva volitusnormita ja lubamatult sekkunud linna kui kohaliku omavalitsuse autonoomiasse;
- b) rikkunud RKS §-s 14 sätestatud poliitilistesse eesmärkidesse sekkumise keeldu, ehk ei ole kinni pidanud seaduses sätestatud keelust.

Kirjeldatud põhjustel (pädevuse puudumine) taotleb kaebaja kaebusega Riigikontrolli koostatud Kontrollaruande (tervikuna) õigusvastasuse kindlakstegemist.

9.2. RKS § 7 lg 2 sätestatud pädevuse ületamisena koha pealt leiab kaebaja, et RKS § 7 lg 2 välistab omavalitsuse munitsipaalvara osas tulemuslikkuse kontrolli ning lubab teostada kontrolli ainult RKS § 6 lg 2 punktide 1, 2 ja 4 raames ehk sisekontrolli, majandustehingute õiguspärasuse ning infotehnoloogiasüsteemide usaldatavuse osas. Siinkohal peab kaebaja oluliseks rõhutada asjaolu, et majanduskontroll liigitatakse INTOSAI kontrollistandardite järgi seaduslikkuse ning tulemuslikkuse kontrolliks, mida on käsitletud kui õiguspärasuse ja tulemuslikkuse kontrolli. Kaebuse esitaja seisukohalt on omavalitsuste osas sätestatud tulemuslikkuse kontrolli keeld tingitud asjaolust, et munitsipaalvara puudutavas osas on lubatud teostada vaid õiguspärasuse kontrolli, millega tagatakse kooskõla PS § 154 sätestatud omavalitsuse autonoomia põhimõttega.

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse võib sekkuda üksnes otseselt seadusest tuleneva volituse alusel. Olukorras, kus Riigikontroll on ületanud seadusest tulenevat pädevusvolitust, on kaebuse esitaja Põhiseadusega garanteeritud õigusi rikutud. Pädevuse ületamisena on muuhulgas käsitletav ka eksimine seaduses sätestatud keelu vastu hinnata poliitilisi eesmärke.

9.3. Kaebaja leiab, et elamumajandusvaldkonda puudutav on omavalitsuse küsimus KOKS § 6 lg 1 tähenduses, olenemata asjaolust, et vastavas valdkonnas tulevad kohustused ka seadustest. Sellest hoolimata on Riigikontroll kontrolli teostamisel ületanud RKS-ist tulenevaid pädevuse piire ning analüüsinud ja hinnanud Tallinna linna munitsipaalvara kasutamist, elamumajandusvaldkonna korraldust, linna juhtimist, organisatsiooni ja tegevuse *tulemuslikkust* ja langetatud otsuste eesmärke, nagu polekski tegemist Põhiseaduse § 154 kaitse all oleva omavalitsusega, vaid riigiasutusega.

9.4. Kaebaja on seisukohal, et kontrollakt ja selle koostamiseks tehtud toimingud on varjatult teostatud piiramatu majanduskontrolli põhimõttel, st Riigikontroll ei ole ülesande püstitamisel ja kontrolli läbiviimisel pidanud vajalikuks kontrolli lubatud piire selgelt määratleda, defineerida ega ka neist kinni pidada. Kuna aruandes on läbivalt ja muust tekstist eristamatult avaldatud seisukohti, mis saavad olemuslikult olla tulemuslikkuse kontrolli tulemuseks, ei ole võimalik tuvastamiskoht esitada konkreetsete kontrollaruande osade või lausete kohta. Kontrollaruande koostamisel tulemuslikkuse kontrolli teostamine muudab vaidlustatud kontrollaruande tervikuna õigusvastaseks.

9.5. Kaebaja toob kaebuses välja mitmed näited kontrollaruandes, mis tema arvates viitavad otseselt Riigikontrolli poolt läbi viidud ja dokumenteeritud toimingute vastuolule RKS § 7 lg 2 sätestatud piiranguga teostada kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalvara juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse osas. Üldisemas plaanis jagunevad need kaebaja väited 5 põhilise sisulise teema alla, milleks on:

Esiteks küsimus sundeluruumi üürnike ja sotsiaaleluruumi vajavate isikute probleemide samaaegselt lahendamise eest ehk sekkumine poliitilistesse valikutesse millise probleemiga

tegelda esmajärjekorras. Selliste valikute kritiseerimisega sekkutakse poliitilistesse valikutesse, mis ei ole Riigikontrolli pädevuses.

Teiseks on pädevuse piiridest väljumisega tegemist erinevates kontrollakti osades sisalduva kriitika puhul linnaosapõhisele avalduste administreerimisele. Riigikontroll teeb selles osas soovitusi, et avaldusi tuleks menetleda tsentraalselt. Sellise soovitusi andmise õigust tal ei ole, kuna tal puudub tulenevalt RKS § 7 lg 2 p 1 õigus hinnata RKS § 6 lg 2 p 3 kohaselt juhtimise ja organisatsiooni tulemuslikkust.

Kolmandaks teemaks on tulemuslikkuse hindamine seoses eluruumide varem kavandatud tempo järgimisega. Siinkohal on Riigikontroll välja toonud palju kavandati ehitada ja palju tegelikult ehitati ning kui kiiresti kavandati sundüürnike probleemi lahendada. Kaebaja arvates on siinkohal väljutud pädevuse piirest, sest on asunud esitama informatsiooni, vaid mis on sisuliselt analüüsplaanidest ja tegelikkuses tehtust ehk selgitatakse välja tegelikkust. Sisuliselt on siin tegu tulemuslikkuse hinnanguga. Auditis ei olnud sellise analüüsi tegemise ülesannet püstitatud.

Neljandaks teemaks on kontrollaruandes tõstatud pädevusest väljumine enampakkumiseta võõrandamise küsimuse käsitlemisel. Siin on kaebaja väitel vastustaja esitanud infot (fakte) selle kohta, kui palju oleks võimalik olnud teenida turuhinnaga võõrandamisel rohkem täiendavat müügitulu (242 000 000 krooni) ning on andnud sellise arvu väljatoomisega sisuliselt hinnangu, et Tallinna linn ei ole käitunud ratsionaalselt ja mõistlikult. Sõltumata asjaolust, kas arvutuskäik on õige või mitte leiab kaebaja, et sellise hinnangu andmine ei ole Riigikontrolli pädevuses, sest see on tulemuslikkuse auditi hinnang, mida Riigikontroll kohaliku omavalitsuse suhtes läbi viia ei tohi. Lisaks on Riigikontroll öelnud, et tema arvates ei ole otsustuskorras toimunud võõrandamine aidanud kaasa eluasemeprobleemi lahendamisel ning see on samuti hinnang vastava meetme tulemuslikkusele.

Viienda teemana on küsimuseks korterite väljaüürimine turuhinnast odavamalt. Selle kohta aruandes võrreldud turuhinda ja konkreetset korterite üürimise hinda. See ei ole õiguspärasuse kontrolli küsimus. Kaebaja on seisukohal, et toodud tähelepanekud on oma olemuslikult tulemust kirjeldavad. Lisaks loob toodud faktide esitamine kaebaja arvates mulje, et selline üürimine on kahtlane tegevus. Aruandes on toodud hinnang, et selline tegevus ei ole mõistlik.

10. Vastustaja peab kaebust põhjendamatuks ja palub selle rahuldamata jätta.

Vastustaja põhjendab oma seisukohta järgmiselt:

10.1 Kõigepealt leiab vastustaja, et kaebuse rahuldamise eeldused pole täidetud. Vastustaja leiab, et kaebus on esitatud Riigikontrolli seaduse (RKS) § 6 lg 3 ja § 14 alusel tuvastamiskaebusena. Kohtumenetluses tuleb seega tuvastada Riigikontrolli tegevuse vastavus RKS §-s 6 lg 3 ja §-s 14 sätestatule. Kaebaja ei viita paraku ühelegi RKS § 6 lg 3 sisalduvale punktile ega põhjenda, kas Riigikontroll on hinnanud säästlikkust, tõhusust või mõjusust. Seega ei ole kaebaja sidunud kaebuse asjaolusid nende sätetega. Samuti ei ole kaebaja selgitanud, millise hinnangu, menetlustoimingute või soovitusi ta vaidlustab. Seaduslike Riigikontrolli menetlustoimingute kogum ei saa olla seadusevastane ehk kui auditi kriteeriumid, eesmärk ja järeldused on seaduslikud, siis ei saa kontrolliaruanne olla ebaseaduslik.

10.2. Riigikohtu esitatud seisukohast järeldub, et kontrolliaruanne oleks kohtulikult kontrollitav ainult siis, kui Riigikontroll auditeeriks valdkonda, milleks tal pädevus puudub ja kui pädevuse ületamine ilmneb alles kontrolliaruandes. Kaebaja arvates ei ole Riigikohus „valdkonnana“ pidanud silmas niivõrd auditeeritava sisulist tegevust (nt tegevus

elamuvaldkonnas). „Valdkonnana“ on sellel juhul mõeldud siiski konkreetse tegevuse vastavust teatud kriteeriumidele (nt seaduslikkus, otstarbekohasus). Vastustaja leiab, et kaebaja selline järeldus ei ole õiges. Vastustaja leiab, et Riigikohus on „valdkonnana“ pidanud silmas mitte tegevuse vastavust teatud kriteeriumidele näiteks seaduslikkus või otstarbekus vaid auditeeriva tegevust teatud valdkonnas. Kuidagi teisiti ei ole võimalik mõista lauseosa „ühe või teise valdkonna kontroll“.

10.3. Vaidlus puudub selles, et Riigikontroll võib elamuvaldkonda kontrollida. Samuti puudus vaidlusaluses kontrolliaruandes „üllatusmoment“ kaebaja jaoks, sest kontrolliülesannet ja hindamise kriteeriumid tutvustati enne auditeerimist ja lõpptekst arutati kontrollitavaga läbi ja Tallinna linn esitas kõik oma vastuväited kontrollaruandele. Seega puuduvad käesoleva kaebuse rahuldamiseks Riigikohtu lahendis määratud eeldused.

10.4. Seoses Riigikontrolli kontrollitegevusega on Riigikohus pidanud kohaliku omavalitsuse kaitstavaks õiguslikuks positsiooniks talumiskohustust. Kaebaja pole põhjendanud kuidas ja millises ulatuses on tema talumiskohustus suurenenud seoses väidetavalt pädevust ületava auditeerimisega. Talumiskohustus saab olla suurenenud vaid siis, kui kohalik omavalitsus on pidanud taluma lubamatuid menetlustoiminguid, looma menetlustoiminguteks ebamõistlikke tingimusi või vastama kontrollaruandes sisalduvale soovitusel või hinnangule, mis on pädevust ületades antud. Kaebaja ei ole nimetatut vaidlustanud ja seepärast ei saa kohus seda ka hinnata.

10.5. Vastustaja on seisukohal, et Kaebaja leiab, et faktiväidete avaldamisega loodav mulje kontrolliaruande lugejale on Riigikontrolli pädevuse piiride määramisel oluline. Teisisõnu soovib Tallinna linn kaitsta end kontrollaruande avaldamisega seotud mõjutuste eest.

Sellest järeldub üheselt, et Tallinna linn soovib kaebusega saada kohtuliku kaitset, et vältida pädevust ületava või näiliselt ületava aruande negatiivset mõju avalikkusele, poliitikale ja kohaliku omavalitsuse valimistulemustele. Sellist õiguslikku positsiooni ei ole tulenevalt Riigikohtu seisukohtadest võimalik halduskohtus kaitsta.

10.6. Riigikohus on selgitanud, et kohalikul omavalitsusel puuduvad isiklikud õigused, mistõttu ei saa ta taotleda ebaõigete andmete ümberlukkamist. Kuivõrd Riigikohus on selgitanud, et kohalikul omavalitsusel puudub õigus halduskohtus kaitsta end kontrolliaruande avaldamisega kaasnevate mõjude eest, on ainetud kaebaja väited selle kohta, **et pädevuse ületamist on võimalik tuvastada subjektiivse mulje järgi, mida kontrollaruandes sisalduvad faktiväited avalikustamisel võivad lugejas tekitada.**

10.7. Kaebaja seisukoht, et faktiväide saab olenevalt esitatud kontekstist ja faktiväite lugeja muljest muutuda tulemusauditi kohaseks hinnanguks, on ekslik. Vastasel juhul ei oleks võimalik kontrolliaruandes esitada faktilist taustainfot kuna erinevad isikud võivad tulenevalt erinevast tajumisvõimekusest kõiki faktiväiteid mõista hinnanguna. Kui audiitor ei ole vaba kontrollaruandes esitama asjakohast teavet, riivab see omakorda ebaproportsionaalselt audiitori sõltumatust. Tähelepaneku või muus vormis faktiväite sobilikkust kontrolliaruandesse saab kahtluse alla panna ainult siis, kui see on ilmselgelt asjassepuutumatu. Kaebaja ei ole näidanud, et kontrolliaruandes esitatud faktid ei iseloomusta Tallinna linna tegevust elamuvaldkonnas isikute õiguste tagamisel. Kui esialgses kaebuses soovis hinnata kaebaja faktiväidete õigsust, siis nüüd soovib ta vastustaja hinnangul sisuliselt hinnata nende sobilikkust. Faktiväidete õigsuse osas on menetlus lõpetatud ja sobilikkuse osas oleks tegemist kontrolliaruande sisu materiaalse õiguspärasuse kontrollimisega.

10.8. Vastustaja on seisukohal, et kaebaja ei ole vaba otsustama seadusest tulenevate kohustuste täitmist. Elamumajanduse valdkonnas on ülesandeid, mille täitmine on kohalikule omavalitsusele seadusega kohustuslikuks tehtud ja avalikkuse huvi omavalitsuse tegevusele selles valdkonnas on äratuntavalt suur. Kohustus tagada inimestele eluruum on valdadele ja

linnadele pandud elamuseaduse, omandireformi aluste seaduse ja sotsiaalhoolekande seadusega.

10.9. Ka Riigikohus on leidnud, et omavalitsuslikud ülesanded jagunevad seadusest tulenevaiks kohustuslikeks ülesanneteks ja vabatahtlikeks ülesanneteks, mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud. Ainult vabatahtliku ülesande korral on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas ja kuidas neid täita. Vastustaja on seisukohal, et Tallinna linnal puudub õigus valida, kas täita kohalikule omavalitsusele seadusega pandud kohustuslike ülesandeid või eelistada vabatahtlikult võetud ülesandeid. Riigikontroll nõustub siinkoha kaebaja seisukohaga, et kui kõiki ülesandeid ei saa korruga, tuleb teha valikuid. Samas leiab Riigikontroll, et ta märkis igati õiguspäraselt ja eelnevast lähtudes kontrolliaruandes, et Tallinna linnal tuleks lahendada mõistliku aja jooksul nende isikute eluasemeprobleem, mille lahendamine on Tallinna linna kohustuslik ülesanne. Samale probleemile (seaduses toodud kohustuslike ülesannete täitmise puudulikkus) on viidanud ka Tallinna linna sisekontrolööri teenistuse 2005.a. auditi raport (kontrolliaruanne p. 59).

10.10. Vastustaja leiab, et kaebaja on kontrolliaruandele andnud meelevaldselt uue sisu. Kaebaja on menetlust läbivalt kontrolliaruandes sisalduvat laiendanud oma kommentaaridega lähtuvalt muljest ja omistanud siis need väited vastustajale. Taoline lähenemine on lubamatu. Kaebaja 01.08.2011 vastuse punktides 1.4.2-1.4.12. on näiteks kaebaja kommentaarid teisenenud justkui kontrolliaruande osaks ja selle alusel on kaebaja teinud järeldused, millega põhistatakse kontrolliaruande õigusvastasust. Samuti toob vastustaja välja vastuses ära konkreetsed näited sellistest üleastumisest.

10.11. Vastustaja leiab, et kaebaja hägustab tulemusauditi ja vastavusauditi vahelisi piire. Vastustaja selgitab, et kuna auditi meetodiks on võrdlemine, siis saab hinnanguid tulemuslikkuse kohta anda vaid, kui sellele on eelnenud tulemusauditi kohase eesmärgi püstitamine ja tulemusauditi kriteeriumide sõnastamine. Tulemusauditi kriteeriumid on kõrgema abstraktsiooni astmega ning neid saab taandada hinnangu andmisele säästlikkuse, tõhususe ja/või mõjususe kohta. Tulemuslikkuse hindamisega oleks tegemist siis, kui oleks hinnatud eluruumide üürile andmise säästlikkust, tõhusust või mõjusust. Säästlikkuse hindamisel arvestatakse sisendile (raha) vastavat vajalikku väljundit, tõhususe puhul tuleks hinnata, kas kõik sisendile vastavad pakutavad teenused on ka vajaliku kvaliteediga. Väljund on seda tõhusam, mida suurema panuse annab see lõppeesmärgi saavutamisel. Tulemusaudit oleks ka see kui oleks antud hinnang, kas eluruumide üürile andmine on olnud kõige säästlikum eluaseme tagamise viis või kas kõik eluruumi vajavad isikud on varustatud kvaliteetsete eluruumidega. Viimasel juhul oleks hinnangu andmiseks tulnud sõnastada kvaliteetse eluruumi kriteerium.

10.12. Vastustaja on seisukohal, et vastavusauditi planeerimisel ei ole põhimõtteliselt võimalik auditi läbiviimisel tulemusauditini jõuda ehk nõ "üle minna". Vaidlusaluses kontrolliaruandes puudub tulemusauditile vastav ülesanne, kriteeriumid ja hinnang ning soovitused. Kaebaja pole ka sellistele asjaoludele tuginenud. Vaidlusaluses kontrolliaruandes oli antud hinnang skaalal, kas Tallinna linn on oma seadusest tulenevat ülesannet täitnud/mittetäitnud ja kas eluruume on üürile antud seaduste põhimõtete koostöös/mitte koostöös.

Kaebuse esitaja on tunnistanud, et ta ei ole võimeline esitama tuvastamisnõuet konkreetsete kontrollaruannete osade või lausete kohta. Väited tulemuslikkuse hindamise kohta on üldsõnalised kuna ei täpsustata, milliseid konkreetseid hinnanguid õigusvastaseks peetakse ning millest tuleneb väide, et hinnang on antud säästlikkusele, tõhususele või mõjususele.

Tulemusauditile vastavate kriteeriumite puudumisel auditis ei ole tulemuslikkust hindava hinnangu andmine võimalik. Tulemuslikkuse hindamine eeldaks, et Riigikontroll annaks RKS § 6 lg 3 alusel sõnastatud kriteeriumide alusel hinnangu tegevuse säästlikkusele, tõhususele või mõjususele. Selliseid kriteeriume ega hinnangut kontrolliaruandest ei leia. Tervikuna

saaks kontrolliaruanne olla õigusvastane, kui Riigikontrolli oleks läbi viinud auditi valdkonnas, milleks tal pädevus absoluutselt puudub. Elamuvaldkonna auditeerimiseks on Riigikontrollil pädevus.

10.13. Kaebaja väidab, et Riigikontroll on kontrollinud munitsipaalvara juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust kirjeldades, et linna elamuehitus ei toimu kavandatud tempos, käsitletud sundüürnike probleemi lahendamiseks kavandatud ja selle tegelikku realiseerimist, kirjeldanud eluruumide üürimise taotlemist ja otsustamist ning ebaseadmisest, mida see inimestele põhjustab. Vastustaja on seisukohal, et nendel juhtudel on Riigikontroll seaduslikkuse kontrollimise kõrval vaadelnud Tallinna linna sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteem kujutab endast terviklikku protsessi, mida rakendab juhtkond ja töötajad ning mille eesmärgiks on anda kindlustunnet, et eesmärgid saavutatakse. Sisekontrollisüsteemi loomisel tuleb asutusel enda seatud eesmärkide täitmiseks luua efektiivne töökorraldus, st toimiv kontrollikeskkond, hinnata riske, sisse seada kontrollitegevused, tagada informatsiooni ja suhtlemise kvaliteet ning korraldada selle üle järelevalve. Sisekontrolli kontrollimine on Riigikontrolli pädevuses.

KOHTU SEISUKOHT JA PÕHJENDUSED

11. Käesolevas asja õigeks lahendamiseks leiab kohus kõigepealt, et tulenevalt poolte erinevatest seisukohtadest Riigikohtu määruses väljendatud tuvastamiskaebuse läbivaatamise ulatusest tuleb kohtul kõigepealt piiritleda kaebuse läbivaatamise ulatus ning seejärel lahendada kohus kaebuse sisuliselt.

12. Riigikohus on oma 23.11.2010 määruse punktis 10 leidnud et, Riigikontrolli poolt analoogia korras halduskohtu pädevuse küsimuses viidatud haldusasi 3-05-213, milles Keila vald vaidlustas Riigikontrolli kontrolliaruande sisulised järeldused ja ettepanekud, ei ole analoogiline käesoleva asjaga küsimuses, kas Riigikontrolli pädevuse ületamist saab või ei saa halduskohtus vaidlustada. Riigikohus selgitas, et ta nõustus selle asja menetlusse võtmisel sisuliselt Ringkonnakohtu järeldusega viimase kohtumääruse punktis 8 lg 2, et halduskohtu pädevuses ei ole Riigikontrolli poolt läbi viidud majanduskontrolli tulemuste õigsuse sisuline kontrollimine. Samuti märkis Ringkonnakohtu oma määruse punkti 7 lg 2, et kontrolli võimalikkust ei saa välistada Riigikontrolli n-ö formaalsete eksimuste osas, näiteks kui Riigikontroll on tegutsenud oma pädevust ületades.

13. Edasi leidis Riigikohus oma 23.11.2010 määruse punktis 12 viitega järgmistele punktidele, et ta ei nõustu Ringkonnakohtu poolt käesolevas asjas väljendatud seisukohaga, et halduskohtus saab vaidlustada üksnes Riigikontrolli neid toiminguid, mille vaidlustamist on riigikontrolli seaduses (§ 41 lg 1) otseselt nimetatud. Seega asus Riigikohus seisukohale, et halduskohtus vaidlustatavate toimingute ring on laiem. Riigikohus pidas võimalikuks, et Riigikontrolli üksikud, RKS § 41 lg 1 nimetatud menetlustoimingud võivad olla küll õiguspärased, kuid menetluse kui terviku tagajärjel kontrollaruandes tehtud järeldused võivad väljuda Riigikontrolli pädevuse piirest.

14. Oma 23.11.2010 määruse punktis 15 peab Riigikohtu halduskolleegium esmatähtsaks vastust küsimusele, kas Riigikontrolli väidetavalt pädevust ületatavate toimingute ja nende tagajärjel koostatud tähelepanekute, hinnangute ja ettepanekute osas õiguslikult mittesiduv kontrolliaruanne võib rikkuda kontrollitava põhiseadusega kaitstud õiguslikku positsiooni. Riigikohus leidis, et seda küsimust on käsitletud seonduvalt kohalike omavalitsustega põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asjas nr. 3-4-1-17-08. Halduskolleegium on sellest otsusest tulenevalt seisukohal, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust puudutab ka

kohustus esitada Riigikontrollile kirjalik arvamus pädevuse ületamisega koostatud kontrolliaruande.

15. Oma 23.11.2010 määruse punktis 19 leiab Riigikohus, et menetlustoimingute RKS § 41 lg-s 4 nimetatud vaidlustamisvõimalus on kolleegiumi arvates kohaliku omavalitsuse puhul käsitatav mitte kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse piiramisena, vaid enesekorraldusõiguse tagatisena ja pädevust ületava kontrolliaruande tegemist ennetava meetmena. Edasi leiab Riigikohus, et sellest RKS sättest ei tulene, et Riigikontrolli muud toimingud ei olegi kohtus vaidlustatavad. Siinjuures kolleegium mainib konkreetselt, et käesolevat kohtuasja silmas pidades tuleb muu toiminguna mõista Riigikontrollile antud kontrollpädevuse ületamist, mis seisneb selliste valdkondade kontrollimises, milleks Riigikontrollil pädevus puudub, ning mis saab ilmseks alles kontrollaruandes. Riigikohus seletab, et sellise toiminguna on vaadeldav kontrolliaruanne, mis selles sisalduvate järelduste ja ettepanekute poolest pole õiguslikult siduv.

16. Järgnevalt käsitleb Riigikohus oma määruses kohalike omavalitsuste kohtukaebeõigusega seotud küsimusi ja leiab, et see tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest ja on enesekorraldusõiguse teostamiseks vajalik siis, kui enesekorraldusõiguse teostamiseks puudub muu tõhus menetlus. Käesoleval juhul ei loo RKS § 50, 51 ja 52 Riigikohtu arvates õiguslikku mehhanismi, et saada õiguslik hinnang selle, kas Riigikontrolli kontrolliaruanne on koostatud pädevuse piires või pädevust ületades, ja järelikult on vaidlus Riigikontrolli pädevuse ületamisest avalik-õiguslik vaidlus, mille lahendamine kuulub HKMS (vana redaktsioon) § 3 lg 1 p 1 järgi halduskohtu pädevusse.

17. Riigikohtu halduskolleegium leiab, et pädevust ületava kontrollitegevuse tõhusa vaidlustamise võimaluse puudumisel ei oleks tagatud põhiseaduse § 3 lg 1 sätestatud riigivõimu teostamise legaliteedi põhimõte.

18. Kohus asub tulenevalt Riigikohtu poolt väljendatud suunistest seisukohale, et tal tuleb anda õiguslik hinnang sellele, kas Riigikontroll on teostanud selliste valdkondade kontrollimist, milleks tal pädevus puudub, ning mis on saanud ilmsiks alles kontrollaruandes.

19. Esimene küsimus, mis vajab kohtu hinnangul sellise lähenemise puhul selgitamist, on küsimus, mida pidada silmas Riigikohtu poolt nimetatud valdkondade all. Kohus ei nõustu vastustajaga, et pädevuse kontroll peaks tulenevalt Riigikohtu määrusest piirnema kontrollivaldkonnana sätestatava mingi kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnaga. Kohus leiab, et pädevuse piiride kontrollil tuleb valdkonna mõistet sisustada laiemalt ja hõlmata sellesse ka läbiviidava kontrolli liiki, mis on sätestatud eelkõige RKS §-des 6 ja 7. Vastasel juhul kaotaks Riigikohtu Halduskolleegiumi poolt ette kirjutatud pädevuskontrolli läbiviimine vähemalt pool oma mõttest ja seda kindlasti sisuliselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust puudutavas osas. Teisisõnu ei võimaldaks selline lähenemine tuvastada võimalikke auditi lubatud-keelatud (põhiliselt seaduslikkuse kontrolli ja tulemuslikkuse kontrolli) liigist tulenevaid võimalikke pädevuse rikkumisi kontrollaruandes ja omada preventiivset mõju keelatud liiki auditite tegemisele tulevikus Riigikontrolli poolt.

20. Asudes valdkonna määramise küsimuses kaebaja poolele märgib kohus, et käesolevas kaebuses ei ole sisulist vaidlust asjaolu üle, et Riigikontrollil on õigus kontrollida kohaliku omavalitsuse majandustegevust elamumajanduse valdkonnas. Kaebaja on kaebuses viidanud kontrollaruande lehekülje 6 punktile 5 ja leidnud, et „...kontrollaruandes on asutud ainuõigele seisukohale, et elamumajandusvaldkonda puudutav on omavalitsuse küsimus KOKS § 6 lg 1 tähenduses, olenemata asjaolust, et vastavas valdkonnas tulenevad kohustused ka seadusest.“ (I tl 5). Sisulist vaidlust ei ole ka asjaolu üle, et Riigikontroll võib selles valdkonnas läbi viia

õiguspärasuse kontrolli. Kaebaja on sisuliselt vaidlustanud kontrollaruande tulenevalt kontrollaruandes esitatud teabest, mida kaebaja hinnangul tuleb põhisosas käsitleda kui tulemuslikkuse kontrolli ehk tulemusauditi läbiviimise või vähemalt mulje tekitamisena, et läbi on viidud tulemuslikkuse kontroll seaduses lubatud õiguspärasuse kontrolli asemel.

21. Kohus märgib enne kaebaja konkreetsete väidete kontrollimisele asumist, et vaatamata näilisele lihtsusele tulemuslikkuse kontrolli ja õiguspärasuse kontrolli eristamisel, ei ole see praktikas lihtne ülesanne. Nii võib näiteks seadus ise või selles määratletud rakendusaktid sisaldada tulemuslikkuse hindamisel iseloomulikke olulisi eelnevalt defineeritud kvantitatiivseid kriteeriume ja piire ning anda selgelt defineeritud tähtaegu teatud ülesannetega toimetulemiseks või tegevuse läbiviimiseks jne. Oleks vale väita, et selliste seaduses määratletud eesmärkide täitmise kontroll väljub õiguspärasuse kontrolli piirest ja on puhtalt tulemuslikkuse kontroll. Asja teevad kohtu arvates veelgi keerulisemaks olukorrad, kus seaduses on toodud määratlemata õigusmõisted - näiteks „mõistliku aja jooksul“ või „heaperemehelik majandamine ja kahju vältimine ning kasu suurendamine“ – millele kodumaiste ja vahel ka rahvusvaheliste kohtute kohtupraktikaga on antud teatud olukordades tingimuslikud kvantitatiivsed piirid (näiteks mõistlik aeg mingi toimingu sooritamiseks ajahikuna või tavapärase kasumlikkuse normatiiv protsendina vastavas valdkonnas).

Eelnevat kokku võttes peab kohus oluliseks täiendavalt rõhutada, et INTOSAI on oma Auditistandardite punktis 41 märkinud, et tegeliku töö käigus võivad reeglipärasus- ja tulemusaudit osaliselt kattuda ning et sellisel juhul sõltub auditi liigitus selle peamisest eesmärgist. Kohus on seisukohal, et eeltoodud juhul võib õiguspärasuse kontroll paratamatult hõlmata tavamõttes tulemuslikkuse kontrollile iseloomulikele kvantitatiivsetele küsimuste analüüsi ja selle tulemustele põhinevate järelduste tegemist. Auditi liigi määramisel omab sellisel juhul erilise tähenduse selle eesmärk ja kasutatud auditimeetod.

22. Kohus nõustub vastustajaga auditikorraldust analüüsides ka küsimuses, et teatud tingimustel on kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse kontroll ilma valdkonda (objekti) iseloomustavate võrdlevate andmete kogumiseta võimatu. Kohus nõustub siinkohal vastustaja toodud kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotusega seadusest otse tulenevateks ehk kohustulikeks ja muudeks ülesanneteks, mille täitmine-teostamine ja ulatus on eelkõige poliitilise valiku küsimus. Sellise ülesannete jaotuse puhul on kohtu arvates võimatu anda korrektset hinnangut kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasusele kohustuslikus valdkonnas ilma samal ajal üldse käsitlemata nn. poliitilise valiku alusel toimuvat tegevust. Ja seda eriti juhul, kui tegemist on konkureeriva ressursijaotusega nende tegevuste vahel.

Kohus nõustub siinkohal vastustajaga, et lähtudes õiguspärasuse põhimõttest, tuleb kohalikul omavalitusel piiratud ressursside raames konkureerivate huvidega seotud küsimuste lahendamisel esmajoones tagada seaduses sätestatud otseste kohustuste täitmine ja alles nende seaduses nõutud ulatuses täitmise järel saab pidada õiguspäraseks kohaliku omavalituse käsutuses olevate vahendite mujale suunamist, eriti veel olukorras, kus muud kulutused ei ole seotud seadusest tulenevate kohustuste täimisega, vaid kujutavad endast selgelt poliitilist valikut teatud isikutele seaduses ette nägemata soodustuste andmiseks. Kohtu hinnangul tuleb Riigikontrollil sellistes situatsioonides oma seadusest tulenevate ülesannete kohaseks täitmiseks ja kontrollitava tegevuse õiguspärasuse sisuliseks hindamiseks paratamatult koguda küsimusega seotud tulemuslikkuse hindamisele iseloomulikke üldiseid kvantitatiivseid andmeid ja paratamatult uurida ka seotud poliitilisi otsuseid ja nende mõjusid seaduses sätestatud kohustuste täitmiseks põhimõttelisel tasandil. Samas ei tohi aga selline hindamine seaduse mõttest tulenevalt muutuda sisult iseseisvaks tulemusauditiks, vaid peab järgima õiguspärasuse hindamise auditi eesmärki ja jääma selle raamidesse. Teiste sõnadega, kui taolise hindamise põhiliseks eesmärgiks muutub küsimus, kas valikute tegemise tagajärjel

saavutatud tulemus oli säästlik, mõjus või tõhus võrreldes mingi eelnevalt kindlaksmääratud kriteeriumiga (tulemusega), on tegemist tulemusauditiga.

23. Kokkuvõtvalt ei nõustu kohus kaebaja poolt esitatud väitega, et tulenevalt Riigikontrolli funktsioonist ja riigikontrolli seaduses sätestatud tulemuslikkuse ja otstarbekuse kontrolli keelust, ei tohi vastustaja oma tegevuse käigus üldse analüüsida seaduses tulemuslikkuse kontrolliga seostatud küsimusi ja eelkõige säästlikkust, tõhusust ja mõjusust ning peab lisaks igal juhul vältima poliitilise kaalutlusega seotud küsimustega tegelemist. Kohus leiab, et otsuse kahes eelmises punktis välja toodud asjaoludel ei välju Riigikontroll oma pädevuse piirest, kui ta käsitleb õiguspärasuse kontrolli piires selle korrektseks läbiviimiseks vajalikud mahus tavapäraselt tulemuslikkuse kontrolliga seostatavaid küsimusi.

24. Vahetegu sellises olukorras õiguspärasuse ja tulemuslikkuse auditi vahel ei ole kerge. Seda ei tee kergemaks ka RKS § 6 sõnastus, mille lõikes 3 tuuakse küll tulemuslikkuse hindamise mõned lähtealused, millena on mainitud õigusaktidega pandud ülesanded, riiklike programmide ja arengukavadega püstitatud eesmärgid, hea juhtimistava ning kriteeriumitena säästlikkus, tõhusus ja mõjusust. Samas võib õiguspärasuse hindamise küsimuses peaaegu ainsaks riigikontrolli seaduses sellele mõistele sisu andvaks juhtnööriks pidada, ja sedagi kaudselt, RKS § 6 lõiget 4, mis teeb viite audiitori kutsetegevuse üldtunnustatud normidele, sest õiguspärasuse auditi (seaduslikkuse kontrolli) sisulist poolt riigikontrolli seadus täpsemalt ei määratle.

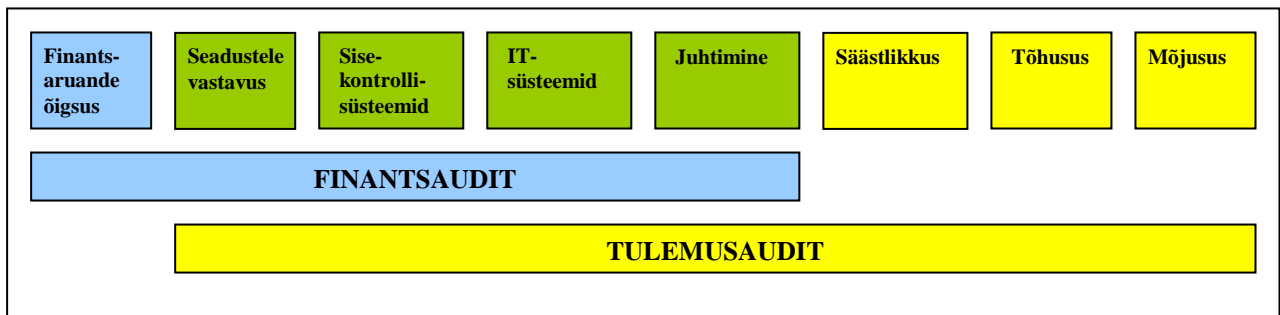
25. Kohus märgib, et RKS § 15 lg 2 p 2 annab Riigikontrolörile volituse kehtestada Riigikontrolli töökorra, kontrollimisalased juhised, ja muud Riigikontrolli tööks vajalikud eeskirjad ehk sisustada muuhulgas täpsemalt juhised erinevat liiki auditite läbiviimiseks. Kohus nõustub menetlusosalistega, et nimetatud eeskirjad ja juhised on eelkõige Riigikontrolli sisemist tööd korraldavad aktid, mis ei saa laiendada või kitsendada Riigikontrollile seadusega antud pädevust. Samas ei ole seaduse tõlgendamisel välistatud vastavate juhiste ja eeskirjade kasutamine kõrvuti muude seaduse tõlgendamisel tavapäraselt kasutatavate allikatega. Kohus nõustub siinkohal menetlusosalistega, et juhul, kui juhis või eeskiri on vastuolus seadusega, tuleb see jätta tähelepanuta.

26. Käesolevas asja ei ole vaidlust, et RKS § 6 lg 4 nimetatud audiitori kutsetegevuse üldtunnustatud normide ja tavade alla tuleb mõista eelkõige Rahvusvahelise Kõrgeimate Kontrolliasutuste Organisatsiooni - INTOSAI - poolt välja töötatud kontrolli(auditi)standardeid (edaspidi auditistandardid). Nendele on oma kaebuses selles tähenduses selgelt viidanud nii kaebaja kui ka vastustaja. Kohus rõhutab nende standardite tähtsust ja märgib, et lähtus menetluse uuendamisel pärast esialgset asja arutamise lõpetamist ja esialgset kohtuotsuse kuulutamise tähtaja määramist asjaolust, et menetlusosalistele tuli anda võimalus väljendada oma seisukohti vastavate standardite ja neil suuresti põhineva riigikontrolöri 15.04.2008 käskkirja nr. 72 punktiga 1 kinnitatud „Riigikontrolli auditi käsiraamatus“ toodu suhtes. Kohtu hinnangul aitavad nii INTOSAI Auditistandardid kui ka Riigikontrolli auditi käsiraamat sisustada ja eristada riigikontrolli seaduses väga üldiselt mainitud erinevat liiki auditeid.

27. INTOSAI Auditistandardid jagavad avaliku sektori auditeerimise reeglipärasuse ja tulemusauditiks (artikkel 38). Artiklites 39 ja 40 tuuakse INTOSAI Auditistandardites veidi täpsemalt välja vastavalt reeglipärasus- ja tulemusauditiga üldiselt hõlmatavatest küsimustest. Kohus peab oluliseks eraldi välja tuua ka INTOSAI auditistandardi artikli 41, mis selgitab, et tegeliku töö käigus võivad reeglipärasus- ja tulemusaudit osaliselt kattuda ning et sellisel juhul sõltub auditi liigitus peamisest eesmärgist.

Riigikontrolli Auditikäsiraamatu punktis 5.1.1 selgitatakse käesoleva vaidluse põhiküsimuse lahendamiseks vajalikult muuhulgas, et „...Riigikontrolli audit peab andma hinnangu kas protsessile, selle väljundile või tulemusele või kõigile neile korraga. Finantsauditi põhieesmärk on anda hinnang finantsaruande õigsusele ning tehingute seaduslikkusele. Tulemusauditi põhieesmärk on anda hinnang auditeeritava tegevuse säästlikkusele, tõhususele ja/või mõjususele. Sõltuvalt auditi eesmärgist võib üks audit sisaldada samal ajal nii finants- kui ka tulemusauditi aspekte... Siinkohal pole oluline mitte see, kuidas mingit auditit klassifitseerida, vaid see, et audititoiminguid tehes tuleb kasutada rakendatavale auditiliigile omast käsitlusviisi ja töövõtteid.“.

28. Kohus toob siinkohal eraldi välja **Joonise 1.** „Auditi liigid ja nende ulatus“, mida on kasutatud Riigikontrolli Auditikäsiraamatus (lk. 42) vastava teksti seletamiseks ja mis kohtu arvates selgitab visuaalselt kõige selgemini eelpooltoodud kattuvust ja sellest tulenevaid probleeme.



29. Kohus peab vajalikuks selgitada, et nähtuvalt INTOSAI standardite arengust ja ka Riigikontrolli seletustest kohtus, kasutati varasemalt seaduslikkuse auditi asemel enamasti terminit reeglipärasuse audit (ingl k. regularity audit) või üldterminit „finantsaudit“ nagu see on määratletud Auditikäsiraamatus. Finantsaudit (reeglipärasuse audit) hõlmab auditikäsiraamatu p 4.2.1. kohaselt kahte suurt auditiplokki - a) finantsaruandluse atesteerimine tervikuna ja b) seaduslikkuse auditeerimist ehk majandus- ja muude tehingute puhul neile kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamise hindamist. Lisaks neile plokkidele tuuakse samas punktis ära ka selgitus, et finantsauditi (reeglipärasuse auditi) raamidesse mahub finantsauditi eritöö. Viimane seisneb auditikäsiraamatu kohaselt muuhulgas näiteks finantsaruande üksikute osade õigsuse hindamises andmata hinnangut finantsaruandele tervikuna (näiteks majandustegevuse auditeerimine) või auditeeritava mingi tegevuse vastavuse hindamises seda reguleerivatele õigusaktidele ja normidele (seaduslikkuse auditeerimine). Kohus peab seda viimast osa käesoleva kohtuasja tähenduses oluliseks, sest viimasel kohtuistungil väljendas Riigikontrolli esindaja selgelt, et vaidlusaluse auditi puhul oli tegemist „... finantsauditi eritöö, mis käib vastavuskontrolli alla ehk õiguspärasuse kontrolli alla.“ (IV tl 204). Seega kasutab Riigikontroll praktikas veel kolmandat terminit „vastavuskontroll(audit)“ samas tähenduses kui seaduslikkuse audit (kontroll).

30. Kohus selgitab siinkohal, et vastavus- ehk õiguspärasuse kontrolli (auditeid) käsitletakse käesoleval hetkel kõige selgemalt ja põhjalikumalt ISSAI (Kõrgemate Auditiinstituutide Rahvusvahelised Standardid, mille asutas 2007 aastal INTOSAI, et pakkuda oma liikmetele ja teistele huvitatud isikutele raamistikku professionaalsetest ja kõrge tasemega auditistandarditest) Vastavusauditi Rakendussuunistes. Need on neljanda taseme dokumentideks (auditi rakendussuunistes) ISSAI raamistikus, milles Aluspõhimõtted moodustavad esimese taseme, Kõrgemate Auditiinstituutide Koodeksid teise taseme, ja Auditeerimise aluspõhimõtted (kaasa arvatud INTOSAI Auditistandardid) kolmanda taseme.

Vastavuskontrolli liigitavad Vastavusauditi Rakendussuunised: ISSAI 4000-4200 (kättesaadavad [http://www.issai.org/media\(889,1033\)/Compliance_Audit_Guidelines_E.pdf](http://www.issai.org/media(889,1033)/Compliance_Audit_Guidelines_E.pdf)) sisult kaheks. Esiteks standardis ISSAI 4100 toodud vastavusaudit, mida tehakse eraldi finantsaruannete auditist. Teiseks standardis ISSAI 4200 toodud vastavusaudit, mida tehakse seostatuna finantsaruannete auditiga. Viimase standardi osas täiendavad Vastavusauditi Rakendussuunised INTOSAI Finantsauditi juhtnööre (ISSAI 1000-2999).

Nähtuvalt eeltoodust liigitusest asub kohus seisukohale, et käesoleva asja lahendamisel on kõige üldisemaks terminiks finantsaudit, mille raamidesse mahub õiguspärasuse audit ehk vastavusaudit, mis ei keskendu kontrollitava asutuse finantsaruannetele, vaid kontrollasutuse siseriiklikult antud pädevuse piires mingi kontrollitava asutuse tegevuse seadustele ja muudele aktidele vastavuse kontrollimisele. Muude aktidena mainib ISSAI 4100 punktis 2 toodule reegleid, määrusi, poliitikaid, vastuvõetud koodekseid või kokkulepitud tingimusi nagu näiteks lepingute ja rahastamiskokkulepete tingimusi.

31. Toonud eespool välja põhilise käsitluse tulemus- ja vastavusauditi erinevusest ja kattuvusest tuleb kohtul kaebuse õigeks lahendamiseks järgnevalt analüüsida, millise auditi viis vastustaja läbi. Kohus analüüsib kõigepealt auditi eesmärki ja selle hinnangu andmisel aluseks olnud kriteeriumeid. Seejärel analüüsib kohus kaebaja poolt välja toodud viie põhilise sisulise küsimuse kajastust Riigikontrolli vaidlustatud aruandes, mille osas kaebaja leiab, et Riigikontroll on teostanud kaalutusõiguse kontrolli ja andnud poliitilise hinnangu kaebaja tegevusele väljudes sisuliselt seadusega lubatud õiguspärasuse kontrolli ja oma pädevuse raamidest ning lahendab lõpuks kaebuse.

Auditi eesmärk ja kriteeriumid

32. Auditi eesmärk on toodud auditiaruande osas „Auditi iseloomustus“ alapealkirja „Auditi eesmärk“ all (I tl 33) ja sellest tulenevalt oli Riigikontrolli eesmärgiks anda hinnang: „kas Tallinna linn täidab talle seadusega pandud kohustust tagada inimestele eluase; kas eluruumide üürile andmise korraldus Tallinna linnas on õiguspärane. Samuti anti auditis ülevaade tegevustest, mida Tallinna linn oli aastatel 2002-2007 kavandanud ja ellu viinud, et tagada inimestele eluase.“.

33. Nähtuvalt auditi fikseeritud eesmärgist, leiab kohus sarnaselt vastustajaga, et tegemist on selgelt seaduspärasuse auditi, mitte tulemusauditiga. Juhul, kui tegemist oleks tulemusauditiga, peaks selle eesmärgis olema sätestatud eelkõige küsimus, kas Tallinna linn täidab oma seadusega pandud kohustust tagada inimestele eluase tõhusalt, mõjusalt ja säästlikult. Samuti on kohus siinkohal seisukohal, et auditi eesmärgiks ei olnud nähtuvalt fikseeritud eesmärgist hinnata vastuolus RKS § 7 lg 2 p 1 tooduga RKS § 6 lg 3 toodud juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust.

34. Kohus leiab, et põhimõtteliselt ei olnud kohtumenetluses sisulist vaidlust asjaolu üle, et auditi auditiaruandes kajastatud eesmärgid ei ole vastuolus seaduses sätestatud Riigikontrolli pädevusega. Kaebaja põhiline väide on oma olemuslikus osas selles, et auditi läbiviimise käigus teostas Riigikontroll sisuliselt tulemusauditi ja hindas muuhulgas ebaseaduslikult ka kaebaja tegevuse poliitilisi eesmärke ja tulemuslikkust, mida ta vastavalt RKS § 7 lg 2 p 1, § 6 lg 2 p 3 ka lg 3 ning § 14 teha ei tohtinud ning ületas seega õigusvastaselt oma pädevust.

35. Kohus leiab, et auditiaruande „Auditi iseloomustus“ alapealkirja „Hinnangu andmise kriteeriumid“ all (I tl 33) toodud kriteeriumid, millest auditi hinnangu andmisel lähtuti, vastavad samuti selgelt õiguspärasuse auditile ettenähtud kriteeriumitele. Esimesena on siinkohal välja toodud punktis 1, et „Tallinna linn täidab talle seadusega pandud kohustust

juhul, kui ta annab mõistliku aja jooksul eluruumi kõigile nendele inimestele, kellel on seda seadusest tulenevalt õigus saada“. Nimetatud kriteerium sisaldab küll kohtu poolt eelnevalt kirjeldatud teatud mõttes tulemuslikkust käsitlevaid kriteeriume (mõistliku aja jooksul; kõigile nendele inimestele), kuid kohus on seisukohal, et need kriteeriumid ei ole käsitletavad RKS § 6 lg 3 p 1-3 kirjeldatud tulemuslikkuse hindamise kriteeriumitena juba ainuüksi oma abstraktsuse tõttu. Sellised kriteeriumid on kohtu hinnangul täiesti aktsepteeritavad seaduslikkuse hindamisel.

Teisena on välja toodud punktis 2, et „Eluruumide üürileandmise korraldus Tallinna linnas on õiguspärane, kui: a) linna eluruumide üürile andmisega seonduvad õigusaktid vastavad seadustele ja b) eluruumide üürile andmisega seonduvad toimingud vastavad seadustele ja Tallinna linna sisemist töökorraldust reguleerivatele õigusaktidele. Kohtu hinnangul on ka see kriteerium selgelt iseloomulik õiguspärasuse auditile rahvusvahelistes standardites toodust lähtudes.

36. Samas tuleb kohtul siinkohal vastata, kas nimetatud kriteeriumi seadmisega ei ületanud Riigikontroll siiski vastavalt kaebaja väidetele oma pädevust ja see kriteerium näitab, et Riigikontroll on asunud hindama majandustegevuse ja majandustehingute (RKS § 6 lg 2 p 2) kontrolli asemel sisuliselt kontrollitava (üldise) tegevuse tulemuslikkust (RKS § 6 lg 2 p 3), milleks tal vastavalt RKS § 7 lg 2 pädevust ei ole. Kohus leiab, et vaatamata asjaolule, et kriteeriumite sõnastuses ei ole küll otseselt mainitud majandustegevust, kuid eluruumide üürile andmine on kaheldamatult majandustegevuseks ja seetõttu on nähtuvalt RKS § 6 lg 2 p 2 sõnastusest selle õiguspärasuse kontroll lubatud. Nähtuvalt kriteeriumi täpsustustest, ei ole siinjuures kindlasti aluseks võetud ka vastava majandustegevuse säästlikkust, tõhusust või mõjusust, vaid ainult vastavavust õigusaktidele.

37. Eeltoodud osa kokku võttes on kohus seisukohal, et auditi aruandes toodud auditi eesmärgid ja hinnangu andmise kriteeriume seades ei ületanud Riigikontroll oma pädevust ja need on vastavuses seaduses ette nähtud Riigikontrolli volitustega.

38. Järgnevalt analüüsib kohus, kas kaebaja poolt väidetav Riigikontrolli pädevuse ületamine on toimunud auditi läbiviimise käigus sõltumata selle seaduslikest eesmärkidest ja kasutatud kriteeriumitest.

Sundeluruumi üürnike ja sotsiaaleluruumi vajavate isikute probleemide lahendamine

39. Kaebaja on välja toonud viis põhilist sisulist küsimust, mille osas ta leiab, et Riigikontroll on sisuliselt teostanud õiguspärasuse auditi tulemuslikkuse auditi asemel ja andnud poliitilise hinnangu kaebaja tegevusele väljudes sisuliselt seadusega lubatud õiguspärasuse kontrolli raamidest.

Esimese küsimusena on kaebaja tõstatanud küsimuse, kas on õiguspärane ja pädevust mitte ületav vastustaja poolt sundeluruumi üürnike ja sotsiaaleluruumi vajavate isikute probleemide samaaegne käsitlemine auditiaruandes. Kaebaja leiab, et tegemist on sekkumisega poliitilisse valikusse - millise probleemiga tegelda esmajärjekorras? Selliste valikute kritiseerimisega sekkub Riigikontroll poliitikasse ja rikub RKS § 14 sätestatud keeldu.

40. Kohus nõustub selle teema käsitlemisel Riigikontrolli poolt esitatud seisukohtadega. Kohus leiab, et Riigikontroll ei ole selles osas sisuliselt läbi viinud ei tulemuslikkuse auditit ega ka hinnanud poliitilisi eesmärgid. Kõigepealt nõustub kohus vastustaja põhimõttelise väitega, et elamumajanduse valdkonnas on olemas ülesandeid, mille täitmine on kohalikule omavalitsusega seadusega kohustuslikuks tehtud, ja ülesandeid, mille täitmine on vabatahtlik. Ka Riigikohus on oma Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses nr. 3-4-1-8-09

punktis 53 muuhulgas leidnud „...Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad niisiis seadusest tulenevaiks omavalitsusülesandeks („ka kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded“) ja muudeks ülesanneteks (ka „vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded“), mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud.

Käesoleval juhul ei ole menetlusosaliste vahel vaidlust, et ülesanne tagada inimestele eluruum tuleneb kohalikele omavalitsustele auditis kajastatud osas põhiliselt elamuseadusest, omandireformiseadusest ja sotsiaalhoolekandeseadusest. Kohus nõustub vastustajaga, et ta käsitleski auditoraruandes nende seadustega Tallinna linnale pandud kohustuslike ülesannete täitmist.

41. Kohus leiab, et vastustaja on vaidlustatud aruandes korrektselt õiguspärasuse kontrolli teostamisel uurinud ja analüüsinud kahte linnavalitsuse tegevuse osa – esiteks kohustuslike ülesannete täitmine eluaseme tagamisel, ehk eluaseme tagamine isikutele, kes ei ole seda võimelised ise tagama ja üürnikud, kes on üürilepingu lõppemisel kohtuotsuse alusel välja tõstetud eluruumist, mis tagastati omandireformi käigus. Teiseks on analüüsitud Tallinna linna poolt endale vabatahtlikult võetud ülesanded eluruumi tagamisel – näiteks tagastatud eluruumi üürnikele, keda ei ole välja tõstetud või näiteks linna ametikorterite üürile andmine. Kohus märgib, et ka nn. vabatahtlike ülesannete täitmisel saab ja tuleb vajadusel hinnata tehtu õiguspärasust.

42. Kohus märgib ära ka asjaolu, et uurides nn. „kohustuslike ülesannete“ täitmist, leidis vastustaja nähtuvalt aruandest, et „...Linn ei ole suutnud täita talle seadusega pandud kohustust, sest linnal puudusid vabad eluruumid nende inimeste majutamiseks. Kuna aga linn kavatseb edaspidi lahendada eelkõige tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemi, siis uutesse valminud eluruumidesse kavandatakse majutada peamiselt tagastatud eluruumi üürnikke. Seetõttu võib enamiku teiste inimeste eluasemeprobleem jääda lahenduseta pikaks ajaks.“ (aruanne lk 2 I tl 17 pöördel).

43. Kohus leiab, et Riigikontroll ei ole sellise järelduse tegemisel andnud kaebaja poolt väidetud pädevustületavat ja õigusvastast hinnangut kaebaja tegevusele, vaid on objektiivselt tuvastatud andmete põhjal juhtinud tähelepanu asjaolule, et seaduses sätestatud omavalitsuse kohustus võib ka lähitulevikus õigusvastaselt täitmata jääda. Erinevalt kaebaja väidetest ei ole Riigikontroll sellise väite esitamisel hinnanud poliitilisi valikuid, vaid on juhtinud tähelepanu linna tegevusest põhjustatud riskile seaduse täitmisel ja inimeste õiguste kaitsmisel. Vastustaja ei ole mitte kuskil aruandes andnud hinnangut, et sundüürnike küsimusega tegelemine on väär või vale. Kohus ei leia, et selle probleemi väljatoomine aruandes toodud viisil ja kontekstis oleks kaebaja mainet kahjustav. Kohus juhib siinkohal tähelepanu asjaolule, et vastustaja on aruande esimesel leheküljel muuhulgas selgelt välja toonud Tallinna linna poolt elamuehituseks kulutatud summa – 588,5 miljonit krooni – ja riigi poolt saadud summa – 61,4 miljonit krooni. Igal mõistlikul lugejal on selge, et linna panus probleemi lahendamisse on olnud märkimisväärselt suurem. Lisaks on aruande kolmandal leheküljel välja toodud auditeeritavate vastused, milles eraldi on mainitud linnavalitsuse seisukoht, et riigipoolne tugi kohaliku omavalitsuse üürieluruumide rajamisel on olnud miinimumilähedane. Kohus leiab, et vastustaja on jäänud hinnanguid andmata oma pädevuse piiridesse ja esitanud faktiväited neutraalselt andmata hinnangut linnavalitsuse tegevuse tulemuslikkusele või poliitilistele valikutele.

44. Kohus ei nõustu siinkohal kaebajaga, et vastustaja pädevuses ei ole linna elamumajanduse alase tegevuse prioriteetide kahtluse alla seadmine, kui nende määratlemise ja realiseerimise tagajärjel jäävad õigusvastaselt täitmata seadusest tulenevad kohustuslikud omavalitsuse ülesanded. Kohus leiab, et sellise olukorra kaardistamine ja sellele viitamine ei ole mitte

(õiguspärase) poliitiliste valikute tegemise hindamine, vaid õigusvastasele tegevusele ja sellega kaasnevale või sellest põhjustatud (võimalikule) kodanike õiguste rikkumisele või selle riskile tähelepanu juhtimine, mis jääb selgelt õiguspärasuse kontrolli raamidesse. Kohus juhib tähelepanu ka asjaolule, et sellise hinnangu andmisel ei käsitleta mingilgi viisil tulemuslikkuse auditile omaseid säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe küsimusi.

Kriitika linnaosapõhisele avalduste administreerimisele

45. Teiseks sisuliseks valdkonnaks, kus kaebaja arvates on aruandes tegemist pädevuse piiridest väljumisega on Riigikontrolli välja toodud kriitika linnaosapõhisele avalduste administreerimisele. Riigikontroll teeb selles osas soovitusi, et tuleks teha tsentraalselt. Kaebaja leiab, et sellise soovitusi andmise õigust tal ei ole, kuna tal puudub tulenevalt RKS § 7 lg 2 p 1 õigus hinnata RKS § 6 lg 2 p 3 kohaselt juhtimise ja organisatsiooni tulemuslikkust.

46. Kohus kaebaja sellise hinnanguga ei nõustu ja on sarnaselt vastustajaga seisukohal, et selles osas vastustaja oma pädevust ületanud ei ole. Nähtuvalt auditiaruande punktidest 46-49 on teema püstitatud ja analüüsitud eelkõige seetõttu, et praegune eluruumi üürimise korraldus seab kahtluse alla HMS § 5 lg 2 märgitud haldusmenetluse läbiviimise kodaniku jaoks võimalikult kiirelt ja lihtsalt ning üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi vältides. Samuti on tekkinud olukord, kus ühes omavalitsuses, kuid erinevates linnaosades elavatel inimestel on tulenevalt nende elukohast erinevad võimalused linnalt eluruumi üürile saada ehk toimub isikute ebavõrdne kohtlemine. Selline olukord ei vasta ka kohtu arvates seadusele.

47. Kohus leiab, et ka Riigikontrolli poolt aruande punktis 50 tehtud soovitus jääb eelnevast tulenevalt õiguspärasuse auditit raamidesse ega ole õigustamatu sekkumine linna juhtimisküsimustesse. Siinkohal tuleb kindlasti märkida, et tegu on soovitusel muuta kehtivat regulatsiooni, et see tagaks paremini isikute õigused ja nende võrdväärse kohtlemise seaduse ees, kuid see ei puuduta ei mingil kombel tehtavate otsuste tulemuslikkusele hinnangu andmist. Samuti ei käsitle Riigikontroll küsimust, milliseid struktuuriüksusi tuleks linnal selleks luua või kaotada. Lisaks on ettepanekule järgnevalt toodud aruande tekstis ära Tallinna Linnavolikogu põhjalik vastus sellele ettepanekult, mille puhul ei käsitleta samuti tulemuslikkuse küsimusi, vaid eelkõige erinevate elanikkonnagruppide õiguste tagamise küsimust, mis omakorda näitab, et Riigikontroll ei ole väljunud õiguspärasuse kontrolli raamist.

Tulemuslikkuse hindamine seoses eluruumide ehitamise varem kavandatud tempo järgimisega

48. Kolmanda teemana on kaebaja tõstatanud tulemuslikkuse hindamise seoses eluruumide ehitamise varem kavandatud tempo järgimisega. Kaebaja leiab, et Riigikontroll on välja toonud andmed, kui palju kavandati ehitada ja kui palju tegelikult ehitati ning kui kiiresti kavandati sundüürnike probleemi lahendada. Kaebaja arvates on Riigikontroll seetõttu väljunud pädevuse piirist, sest on asunud esitama informatsiooni, mis on sisuliselt analüüs plaanidest ja tegelikkuses tehtust ehk Riigikontroll on tulemuslikkuse kontrolli käigus selgitanud välja tegelikkust. Auditit ei olnud sellise analüüsi tegemise ülesannet püstitatud.

49. Kohus ei nõustu kontrollaruande analüüsimise järel ka selles küsimuses toodud kaebaja seisukohaga. Kohus leiab, et vastustaja on õigustatult toonud välja ja kirjeldanud faktide põhjal seda, mis toimus elamuehituse valdkonnas. Sellise informatsiooni andmist ei saa käsitleda tulemuslikkuse auditit läbiviimisena. Kohus nõustub vastustajaga, et nimetatud teema kajastamine on otseselt seotud sellega, et muuta arusaadavaks auditit käsitletava probleemi ulatus ja taust. Kohus on seisukohal, et nimetatud küsimuses ei ole aruandes olnud eesmärgiks

anda tulemuslikkuse auditile iseloomulikku hinnangut toimunule ja eluruumide ehitamise tulemuslikkusele (kas see on olnud säästlik, mõjus või tõhus), vaid tuua välja faktid ja anda ülevaade olukorrast. Vastustaja on seda, et vastava ülevaate andmise eesmärgiks ei ole anda hinnangut tegevuste otstarbekuse või efektiivsuse kohta, eraldi rõhutanud vastava auditi osa alguses punktis 62.

Enampakkumiseta võõrandamise küsimuse käsitlemine aruandes

50. Neljanda teemana leiab kaebaja, et Riigikontroll on kontrollaruandes oma pädevusest väljunud eluruumide enampakkumiseta võõrandamise küsimuste käsitlemisel. Siin on kaebaja väitel vastustaja esitanud infot (fakte) selle kohta, kui palju oleks võimalik olnud teenida turuhinnaga võõrandamisel rohkem täiendavat müügitulu (242 000 000 krooni) ning on andnud sellise arvu väljatoomisega sisuliselt hinnangu, et Tallinna linn ei ole käitunud ratsionaalselt ja mõistlikult. Sõltumata asjaolust, kas arvutuskäik on õige või mitte leiab kaebaja, et sellise hinnangu andmine ei ole Riigikontrolli pädevuses, sest see on tulemuslikkuse auditi hinnang, mida Riigikontroll kohaliku omavalitsuse suhtes läbi viia ei tohi. Lisaks on Riigikontroll leidnud, et tema arvates ei ole otsustuskorras toimunud võõrandamine aidanud kaasa eluasemeprobleemi lahendamisele ning see on samuti hinnang vastava meetme tulemuslikkusele.

51. Kohus nõustub ka selle küsimuse käsitlemisel vastustaja toodud seisukohtadega. Kõigepealt leiab kohus, et kaebaja ei ole võimaliku turuhinnaga võõrandamisel laekuva müügitulu suuruse näitamisel seadnud eesmärgiks anda tulemusauditi hinnangut. Riigikontroll on toonud selle väite välja oma auditi ülevaateosas, mitte järelduste ja hinnangute osas, ning lisaks on see avaldatud veerus, milles nähtuvalt kontrolliaruandele avaldatakse mitmesugust tausta- ja selgitavat teavet.

52. Kaebaja on kohtu hinnangul sellise faktilise info avaldamisele vastu vaieldes ja leides, et tegu on hinnanguga tema tööle, püüdnud ise tõlgendada toodud teavet ja käsitleda hinnangulise fakti avaldamisest tekkinud subjektiivset muljet õigustamatult tulemusauditi hinnanguna tema tegevusele. Käesoleval juhul ei ole ei kohtu arvates vastustaja andnud tulemusauditi hinnangut (tegevus on säästlik, tõhus, mõjus), vaid on piirdunud tuvastatud asjaolu erapooletu väljatoomisega. Ka ei ole Riigikontroll teinud mingit soovitusi, mida Tallinna linnal oleks mõistlikum teha. Samuti ei ole kuskil öeldud, et vara otsustuskorras võõrandades on Tallinn tegutsenud õigusvastaselt.

Korterite väljaüürimine turuhinnast odavamalt

53. Viienda teemana on küsimuseks korterite väljaüürimine turuhinnast odavamalt. Selle kohta on kontrollaruandes võrreldud turuhinda ja konkreetset korterite üürimise hinda. Kaebaja on seisukohal, et toodud tähelepanekud on oma olemuslikult tulemust kirjeldavad. Lisaks loob toodud faktide esitamine kaebaja arvates mulje, et selline üürimine on kahtlane tegevus. Aruandes on toodud hinnang, et selline tegevus ei ole mõistlik.

54. Kohus ei saa jällegi kaebajaga nõustuda. Kaebaja rõhub ka selles küsimuses eelkõige lugemisest tekkivale subjektiivsele muljele, kuid ei suuda näidata, et vastustaja oleks rikkunud tegelikult pädevust teostada majandustehingute õiguspärasuse kontrolli. Kohus leiab, et vastustaja on õigesti viidanud asjaolule, et tehingud kohaliku omavalitsuse üksuse varaga on tehingud avaliku varaga. Kohus nõustub siinkohal Riigikontrolli seisukohaga, et eluase on linnavara ja selle kasutusse andmisel kehtivad kindlad põhimõtted. Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a määruse haldusasjas nr 3-3-1-8-01 p-s 15 leiti, et linnavara käsutamine on avalik-õiguslik haldustegevus. Linnavara on valdavalt mõeldud avalike

ülesannete täitmiseks. Linnavara kasutusse andmine tuleb otsustada avaliku õiguse põhimõtetest lähtudes, arvestades diskretsioonireegleid, avalikku huvi ja võrdse kohtlemise põhimõtet (vt Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus haldusajal nr 3-3-1-15-01).

55. Üheks avaliku vara kasutamise üldtunnustatud põhimõtteks on, et selle kasutamisel tuleb muude nõuete puudumisel üldiselt arvestada heaperemeheliku käitumise põhimõttest tulenevat majandusliku kasu maksimeerimise nõuet ja et juhul, kui sellest nõudest ei lähtuta, siis peavad olema selged alused ja põhjendused, miks seda ei tehta. Seetõttu ei leia kohus, et ainult eluasemega seotud majandustehingute (üürimine, omandamine ja võõrandamine jne.) tegemise hinna ja sarnaste tehingute turuhinna inna spetsiifilist hinnangut andmata võrdlus oleks iseenesest õiguspärasuse auditist väljuv tegevus. Kohus on seisukohal, et selline hinnavõrdlus on nii tehingute õiguspärasuse kui tulemusauditi puhul üks analüüsi paratamatuid koostisosi. Seetõttu ei ole ka lihtsalt fakti väljatoomine, et Tallinna linn annab eluruume üürile märkimisväärselt madalama hinnaga, kui keskmine turuhind, tulemusauditi läbiviimine. Kohus leiab, et vastustaja ei ole siinkohal oma pädevust ületanud.

56. Nähtuvalt eeltoodust, on kohus seisukohal, et Riigikontroll ei ole kaebaja poolt väljatoodud põhilistes küsimustes ületanud talle antud pädevust teostada kohalike omavalitsuste üle majandustegevuse õiguspärasuse kontrolli elamumajanduse valdkonnas.

57. Kohus leiab siiski, et tulenevalt seaduses sätestatud Riigikontrolli pädevusest, on mõnevõrra problemaatiline kontrollaruande osa „Ülevaade Tallinna linna tegevusest inimeste eluasemeprobleemi lahendamisel“. Kohus leiab, et üldjoontes on õige Riigikontrolli seisukoht tema sõltumatusel ja vabadusel ise otsustada, milliseid faktilisi andmeid, asjaolusid ja tähelepanekuid ta kajastab oma kontrolliaruannetes. Seda toetab selgelt ka INTOSAI artikkel 170 d. Samas ei tähenda see, et auditaruande koostamisel ei tule järgida ka Eesti seadustes sellele sätestatud nõudeid.

58. Kohus nõustub siinkohas vastustajaga, et RKS § 50 on sätestatud, et kontrolliaruanne võib sisaldada tähelepanekuid, hinnanguid ja ettepanekuid kontrollitavate 1) sisekontrolli, finantsjuhtimise, finantsarvestuse ja finantsaruannete kohta; 2) majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasuse kohta; 3) juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ja 4) infotehnoloogiasüsteemide usaldatavuse kohta. Kohus nõustub ka, et need punktid vastavad RKS § 6 lg 2 vastavatele punktidele. Põhimõtteliselt nõustub kohus ka kaebaja seisukohaga, et tulenevalt RKS § 6 lg 2 p 3 ei või riigikontrolli aruanne sisaldada ka tähelepanekuid, hinnanguid, ja ettepanekuid juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse kohta.

59. Kohus möönab ka asjaolu, et kuigi Riigikontroll kontrollaruande selles osas sissejuhatavas punktis väitnud, et selle ei anta hinnanguis tegevuste otstarbekuse või efektiivsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta (aruande p 62 I tl lk 26 pöördel), on nimetatud osa asukoht aruandes ja selle sisu kohati raskesti seostatav läbiviidud õiguspärasuse kontrolliga. Vaatamata Riigikontrolli väidetele, et selles osas ei anta hinnanguid seaduslikkusele ja tegu on ainult ülevaate andmisega, sisaldab nimetatud osa mitmes kohas hinnang kaebaja tegevuse õiguspärasusele (vt näiteks p 64, 78, 90, 99). Samuti on mitmed selle osas toodud väidetel suhteliselt halvasti tajutav seos eelnevalt läbi viidud õiguspärasuse kontrolliga.

Kohus on seisukohal, et nende väidete ja selles osas toodud arvamete kontrollimine ning oma seisukoha andmine nende suhtes võib endast kujutada mõningast omavalitsuse isekorraldusõiguse riivet.

60. Selle riive võimaliku õigusvastasuse tuvastamiseks peab aga kohus vastavalt Riigikohtu halduskolleegiumi 23. novembri 2010 kohtumääruse kohtuasjas nr. 3-3-1-43-10 punktis 20 toodule kontrollima, kas aruandes kui toimingus esineb üllatusmoment ehk kas selles toodud väidetavad kontrollipädevust ületavad seisukohad on sinna lisatud nii, et kontrollitava jaoks tulevad need ilmsiks alles kontrolliaruandes.

61. Kohus leiab asjas kogutud tõendeid ja avaldatud seisukohti analüüsides, et kaebaja ei ole vaidlustanud vastustaja 25.05.2011 vastuses kaebusele toodud fakte ja seisukohta, et puuduvad menetluslikud eeldused kaebuse rahuldamiseks (vastuse punktid 22-35 III tl 88-89). Nendest nähtub muuhulgas, et vastustaja edastas RKS § 50 lg 4 kohaselt kontrolliaruande eelnõu tutvumiseks ja arvamuste avaldamiseks asjassepuutuvatele Tallinna linna organitele ja asutustele ajavahemikul 19.-20. juuni 2008.a. Vastused kontrolliaruande eelnõule saabusid Riigikontrollile ajavahemikul 30.06.2008-25.08.2008). Kontrolliaruanne allkirjastati lõplikul kujul Riigikontrolöri poolt 26.08.2008 ja edastati seejärel 27.08.2008 auditeeritutele ja Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonile.

62. Käesolevas asjas on üllatusmomendi olemasolu täiendavaks hindamiseks põhimõtteliselt olulised kaks tõendit esitatud tõenditest – Riigikontrolli aruande lõpptekst (I tl. 127- 148) ja kaebaja erinevatele asutustele edastatud auditiaruande eelnõu (II tl 36-56). Kohtumenetluse käigus ei ole kaebaja välja toonud, et aruande lõpptekstis oleks toodu mingeid kaebajale põhimõttelise üllatusena lisatud seisukohti või asjaolusid võrreldes talle tutvumiseks esitatud aruande eelnõuga. Ka nende kahe tõendi tekstide võrdlemisel jõudis kohus järeldusele, et lõplik aruanne ei sisalda, vaatamata teatud parandustele ja ümberstruktureerimisele vähemalt kaebaja poolt väljatoodud vastuväidetesse puutuvalt midagi oluliselt erinevat eelnõust, mida võiks käsitleda kui üllatavalt teksti lisandunud kontrollipädevuse ületamist näitavaid seisukohti. Kohus leiab, et kaebaja on saanud aruande tekstiga selle põhiosas eelnevalt tutvuda ja sellele vastuväiteid, täiendusi ja parandusi esitada. Just selles etapis oleks tulnud muuhulgas vaidlustada ka Riigikontrolli poolt teostatavate toimingute õigusvastasus, mis pidi nähtuma eelnõust ja kaebajale selleks ajaks selge olema. Kaebaja seda ei teinud Kohus leiab, et põhjendatud on vastustaja seisukoht, et kaebajal puuduvad vastava kaebuse esitamata jätmise tõttu tulenevalt Riigikohtu antud juhendist taolise olukorra käsitlemiseks sisuliselt menetluslikud eeldused kaebuse rahuldamiseks.

63. Kõike eeltoodut kokku võttes leiab kohus, et vaatamata teatud riive olemasolule tuleb kaebus täies ulatuses rahuldamata jätta.

64. HKMS § 92 lõike 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Vastustaja ei ole esitanud nõuet kohtukulude väljamõistmiseks kaebajalt ja on palunud jätta menetluskulud menetlusosaliste kanda. Kohus jätab sellest tulenevalt poolte menetluskulud nende endi kanda.

Daimar Liiv
Kohtunik