

Narva linna hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine

*Kas hoonestusõiguste seadmise eesmärgid Narvas on
täidetud?*

Narva linna hoonestusõiguste lepingute täitmine

Kas hoonestusõiguste seadmise eesmärgid Narvas on täidetud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Narva linn on aastatel 2000–2010 seadnud 23-le linna omandis olevale maaüksusele hoonestusõiguse ettevõtjate kasuks. Riigikontroll auditeeris, kas Narva linn on pärast hoonestusõiguste seadmist jälginud, et hoonestajad täidaksid neile lepinguga pandud kohustusi ja kui hoonestajad seda ei tee, siis rakendanud linna kordades ette nähtud meetmeid lepingute täitmiseks.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Ettevõtjad pidid linnaga sõlmitud lepingute alusel ehitama neile hoonestada antud kinnistutele linnale vajalikke uusi objekte (nt ärihooneid, autoparklaid, kaubanduskeskusi, sotsiaalasutusi). Kui ettevõtjad oma kohustused täidavad, elavdab see olulisel määral linna ettevõtluskliimat ja tekitab juurde uusi töökohti. Kui aga hoonestada antud kinnistud seisavad tühjalt, peab kohalik elanik tihtipeale uute ehitiste asemel taluma heakorrastamata kinnistutel laiuvat võsa.

Praeguseks on 23 kinnistust ehitatud soovitud objektid vaid 7 kinnistule, ülejäänud maatükid seisavad endiselt tühjalt. Kui kohalik omavalitsus hoonestusõiguse lepingute täitmise üle järelevalvet ei tee ja sanktsioone ei rakenda, tekib risk, et hoonestusõiguse seadmise ja võõrandamise tehingutega teenitakse ainult lepingupartnerite ärilisi eesmärgi ning kahjustatakse olulisel määral avalikku huvi.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leiab, et kuigi Narva linn on sõlminud hoonestajatega lepingud, mis vastavad linna kordadele, ei ole linn nõudnud hoonestajatelt lepingute korrektset täitmist ega rakendanud kohustust nõuda lepingut rikkunud hoonestajatelt leppetrahve ja lõpetada nendega hoonestusõiguse seadmise lepingud. Seejuures on linnavolikogu võtnud vastu hoonestusõigust põhjalikult reguleerivad korrad, mis ei jäta linnavalitsusele kaalutlusruumi, kas oma kohustusi eiranud hoonestajate suhtes sanktsioone rakendada või mitte.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- Auditiga hõlmatud 23 hoonestusõiguse objektist olid hoonestajad rikkunud oma lepingulisi kohustusi (tähtaegadest kinnipidamine) 21 objekti puhul. Narva linn ei ole ühegi tähtaegu eiranud hoonestaja käest sisse nõudnud leppetrahvi, vaid on hoonestajatele vastu tulles pikendanud kohustuste täitmise tähtaegu.
- Kui oma kohustuse täitmata jätnud hoonestajad on soovinud hoonestusõiguse edasi võõrandada, on linn andnud selleks alati nõusoleku ja võimaldanud hoonestatavasse maasse mitte mingilgi

viisil panustanud hoonestajatel teenida edasimüügist kopsakat tulu. Samuti on linn lubanud uutel hoonestajatel muuta hoonestusõiguse eesmäärke, kuigi see on vastuolus linna kehtestatud kordadega.

- Senini hoonestamata kinnistute puhul ei ole lepingust tulenevat korrashoiukohustust üldse täidetud või on seda tehtud väga pealiskaudselt. Narva linnavara- ja majandusamet ei ole täitnud oma ülesannet teha hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmise üle süsteemset ja järjepidevat kontrolli, sest puuduvad kordades ette nähtud kontrolliaktid või protokollid.

Auditi tulemusel tegi Riigikontroll soovitusi Narva Linnavolikogule, Narva Linnavalitsusele ja Narva Linnavolikogu revisjonikomisjonile. Narva Linnavolikogu arutas kontrolliaruande eelnõu oma istungil 30. augustil 2012 ning on lubanud asuda soovitusi ellu viima.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	4
Hoonestamiskohustuse täitmine	5
Soovitud objektide asemel laiub tihti üksnes võsa	5
Hoonestusõiguse seadmisel on avalikud huvid jäänud tagaplaanile	9
Linna järelevalve hoonestajate tegevuse üle	9
Hoonestajate tegevuse üle ei tehta süsteemset järelevalvet	9
Narva linn ei järgi hoonestusõiguste lõpetamisel oma korda	11
Hoonestusõiguste võõrandamine	12
Riigikontrolli hinnang Narva linna tegevusele linna sõlmitud hoonestusõiguse lepingute täitmise kohta	15
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused	16
Auditi iseloomustus	25
Auditi eesmärk	25
Positiivse hinnangu andmise kriteeriumid	25
Riigikontrolli varasemaid Narva linna puudutavaid auditeid	27
Lisa. Auditi käigus tehtud intervjuud	28

Valdkonna ülevaade



Narva linna vapp ja lipp

1. Narva linn on Eesti suuruselt kolmas omavalitsus, kus 2012. aasta alguse seisuga elas ligi 65 000 inimest. Ka linna eelarve suurus on Eesti omavalitsustest Tallinna ja Tartu järel kolmas – 2012. aastal ca 54 miljonit eurot. Vahetult riigipiiri ääres asuv Narva on Eesti linnadest kõige idapoolsem, 96% linna elanikest on mitte-estlased ning vähem kui pooltel neist oli 2010. aastal Eesti kodakondsus.

2. Narva linnaelanike valitud linnavolikogusse kuulub 31 liiget ja on moodustatud 12 komisjoni. Linnavolikogu esimees oli 01.09.2012. a seisuga Aleksandr Jefimov. Linnavolikogu poolt ametisse nimetatud linnavalitsuse koosseisu kuuluvad linnapea, kaks abilinnapead ja üks linnavalitsuse liige (kultuuriosakonna juhataja). Igapäevaselt korraldavad Narva linna tööd ametid, osakonnad ja teenistused. Narva linnapea oli 01.09.2012. a seisuga Tarmo Tammiste, kes on selles ametis olnud alates 2002. aastast.

3. Narva linna pindalast (umbes 8400 ha) väikese osa (alla 1%) moodustab maa, mille omanikuks on linn ise. Linna maaomand on valdavalt tekkinud maast, mille riik on maareformi seaduse alusel andnud linnale tasuta munitsipaalomandisse. Narva linna munitsipaalomandisse on antud ligi 350 maaüksust, mille kogupindala on üle 400 ha, ja seda põhiliselt kahel viisil:

- Vabariigi Valitsuse korraldustega on antud 33 ha sotsiaal- või muud linna arenguks vajalikku hoonestamata maad;
- Ida-Viru maavanema korraldustega on antud 95 ha Narva linnale kuuluvate ehitiste ja rajatiste alust maad ja 271 ha enne 1940. aastat kohalikule kogukonnale kuulunud hoonestamata maad.

4. Narva linna omandis olevast maast oli 23 maaüksusele seatud aastatel 2000 kuni 2010 kinnistusraamatu andmeil **hoonestusõigus** ettevõtjate kasuks. Valdavalt on hoonestusõigusega koormatud maad, mis saadi munitsipaalomandisse kui enne 1940. aastat linnale või kogukonnale kuulunud maa. Linna omandusse anti need kas äri-, tootmis- või elamumaana. Viidatud 23 maaüksust on ka käesoleva auditi objektiks.

5. Hoonestusõiguse korraldamiseks Narva linnas on linnavolikogu kehtestanud kaks põhilist korda:

- **Linnavara eeskiri¹** reguleerib Narva linna omandis oleva vara valitsemist, kasutamist, kasutusse andmist, võõrandamist, koormamist ning käsutamist. Eeskirjaga on muu hulgas ette nähtud põhimõtted, et kinnisasja võib koormata hoonestusõigusega Narva linnavolikogu sätestatud korras ning linn saab tulu linnavarale hoonestusõiguse seadmisest teiste isikute kasuks.
- **Narva linna munitsipaalomandis oleva hoonestamata maa hoonestusõiguse seadmise kord²** reguleerib Narva linna

Hoonestusõigus on õigus, mille alusel võib isik (hoonestaja), kes ei ole maatüki omanik, püstitada ja omada maatükil ehitist kokkulepitud tasu eest ja kindla tähtaja (kuni 99 aastat) jooksul. Seadusest tulenevalt on isikul õigus hoonestusõigust pärida või võõrandada teisele isikule.

Allikas: asjaõigusseadus

¹ Narva Linnavolikogu määrus nr 20/57, 21.06.2005. a redaktsioon

² Narva Linnavolikogu määrus nr 13/52, 17.03.2005. a redaktsioon

munitsipaalomandis oleva hoonestamata maa hoonestusõiguse seadmist hoonestamiseks soovi avaldanud isiku kasuks.

Eesti omavalitsuskorraldus näeb ette kaks kohaliku omavalitsuse organit: valla või linna hääleõiguslike elanike valitud **linna- või vallavolikogu** ja volikogu poolt täitevorganina moodustatud **linna- või vallavalitsuse**.

Allikas: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 4

6. Hoonestusõiguse seadmiseks teeb põhimõttelise otsuse Narva Linnavalitsuse ettepanekul ja vastavuses linnavara eeskirjaga Narva **Linnavolikogu**. Hoonestusõiguse seadmist korraldab Narvas **linnavalitsus**, kelle pädevuses on hoonestusõiguse seadmisel teha korralduslikke otsuseid (enampakkumiste väljakuulutamise ja võitja otsustamine, hoonestusõiguse üldtingimuste kehtestamine, hoonestusõiguse seadmise lepingute sõlmimine ja muutmise, sanktsioonide rakendamine hoonestaja suhtes jms).
7. Hoonestusõiguse seadmiseks viiakse linnavolikogu otsuse alusel ja linnavalitsuse korraldusel üldjuhul läbi kas avalik enampakkumine või eelläbirääkimistega pakkumine, mille tulemuste alusel leitakse hoonestaja. Erandjuhtudel võib linnavolikogu võtta Narva linna elanike huvides vastu ka otsuse hoonestusõiguse seadmiseks ilma avaliku enampakkumiseta.
8. Avaliku enampakkumise tingimused kehtestab linnavalitsus. Hoonestusõigusest huvitatud isikud peavad enampakkumisest osavõtuks esitama pakkumise, mis jääb edaspidi pakkujale siduvaks. Enampakkumise võitja peab enne hoonestusõiguse seadmise lepingu sõlmimist esitama linnavalitsusele investeeringukava, milles hoonestaja täpsustab investeeringulubadused ja ehitustähtajad. Kui Narva linnavalitsus investeeringukavaga nõustub, sõlmitakse hoonestusõiguse seadmiseks notariaalne leping.
9. Narva linn seadis Riigikontrolli auditeeritud hoonestusõigused valdavalt aastatel 2003–2005 äriühingute kasuks enampakkumiste tulemusel. Auditi hõlmatud 23 hoonestusõigust jagunesid 01.01.2012. a seisuga 14 hoonestaja vahel, seega oli osa ettevõtjate kasuks seatud rohkem kui üks hoonestusõigus (vt tabel 1). Kahe kinnistu (Kangelaste 11b ja 21a) hoonestusõigused olid kinnistusraamatu andmeil lõpetatud aastal 2010.
10. Auditi eesmärgiks on anda hinnang Narva Linnavalitsuse tegevuse seaduslikkusele hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmisel, täitmise üle kontrolli tagamisel ning hoonestusõiguse võõrandamisel hoonestaja poolt. Riigikontroll ei anna hinnangut enampakkumiste korraldamise seaduslikkusele.

Hoonestamiskohustuse täitmine

Soovitud objektide asemel laiub tihti üksnes võsa

11. Narva linn on sõlminud hoonestajatega lepingud, mille sisu eeldab konkreetse ehitise rajamist (detailplaneeringu projekti koostamisest kuni ehitamiseni) kokkulepitud tähtaegadel. Hoonestamiskohustuse tähtaegade eiramisele on lepingutes ette nähtud leppetrahv, mille suurus on viie hoonestusõiguse aastatasu; samuti hoonestusõiguse lõpetamine linna hoonestusõiguse seadmise korrast lähtudes.

Hoonestusõiguse seadmine

Tabel 1. Auditis hõlmatud hoonestusõigused

Kinnistu	Hoonestus-õiguse seadmise aeg	Hoonestusõiguse aastatasu 31.12.2011 (eurodes)	Hoonestamiskohustuse sisu	Hoonestamiskohustuse täitmine 21.05.2012. a seisuga
Kangelaste 37a	2001	Ühendati kinnistuga 37b	Kaubanduskeskuse ehitamine ja autoparkla rajamine	Ehitis valmis
Kangelaste 37b	2000	1502	Kaubanduskeskuse ehitamine	Ehitis valmis
Rahu 36a	2003	415	Kauplusehoone ehitamine	Ehitis valmis
Rakvere 71	2003	7918	Kaubanduskeskuse ehitamine	Ehitis valmis
Puškini 59	2005	2351	Ärihoone ehitamine	Ehitis valmis
Daumani 4b	2005	378	Algne eesmärk autoparkla rajamine; muudetud eesmärk: hooldekodu jm ehitiste püstitamine	Üks ehitis (hooldekodu) valmis
Daumani 4c	2005	201	Algne eesmärk suvekohviku ehitamine; muudetud eesmärk: mitmete ehitiste (sh sadeveekanaliseerimine) püstitamine	Üks ehitis (sadeveekanaliseerimine) valmis
Kangelaste 11b	2005	64	Teenindusmaja ehitamine	Ehitis rajamata ja leping lõpetatud
Kangelaste 21a	2005	212	9-korruselise elamu ehitamine	Ehitis rajamata ja leping lõpetatud
Puškini 55	2004	1917	Ehitusmaterjalide kaupluse ehitamine	Ehitis rajamata
Daumani 2a	2005	2589	Autoparkla rajamine	Ehitis rajamata
Daumani 2b	2005	1742	Autoparkla rajamine	Ehitis rajamata
Daumani 2c	2005	2385	Autokaupluse rajamine	Ehitis rajamata
Daumani 4a	2005	196	Büroohoone ehitamine	Ehitis rajamata
Daumani 14	2005	403	Logistikakeskuse ehitamine	Ehitis rajamata
Daumani 30	2005	320	Rahvusvaheliste vedude spetsialistide õppekeskuse ehitamine	Ehitis rajamata
Kangelaste 25b	2005	64	Ärihoone ehitamine	Ehitis rajamata
Päikese 16	2005	187	Algne eesmärk autoparkla rajamine; muudetud eesmärk ridaelamu ehitamine	Ehitis rajamata
Rahu 36b	2005	1418	Ehitusmaterjalide kauplusalao ehitamine	Ehitis rajamata
Rahu 42	2005	706	Kaupluse-kohviku ehitamine	Ehitis rajamata
Rahu 42a	2005	37	Hambakliiniku ehitamine	Ehitis rajamata
Rahu 48	2005	2663	Autoparkla ehitamine	Ehitis rajamata
Rüütli 8	2010	1629	Üliõpilaste ühiselamu ehitamine	Ehitis rajamata

Allikas: Riigikontrolli analüüs

12. Riigikontroll kontrollis hoonestusõiguse seadmise lepingute vastavust linna kordadele ja leidis, et kõigi 23 objekti lepingud vastasid Narva linna hoonestusõiguse seadmise korra nõuetele.



Näiteid hoonestajate valmis ehitatud objektidest: Rahu 36a ja Kangelaste 37b.

Foto autor: Narva linnavara- ja majandusamet

Hoonestusõiguse lepingute täitamata jätmine

Kas teadsite, et

kui Narva linn oleks iga lepingu puhul, kus tähtaegu rikuti, vähemalt korra rakendanud leppetrahvi, oleks eeldatavate leppetrahvide kogusumma olnud ca 120 000 eurot.

Kas teadsite, et

üks äriühing on saanud linna käest õigused mitme kinnistu (Daumani 2a, 2b, 2c, 4a) hoonestamiseks, kuid pole aastate jooksul täitnud korrektselt ühtegi hoonestusõiguse seadmise lepingutest tulenevat kohustust. Sealhulgas on hoonestaja jätnud osaliselt maksmata hoonestusõiguse tasu, võlgnevus koos viivistega oli linna ees 29.03.2012. a seisuga 24 531 eurot.

13. Hoonestusõiguse seadmise korra kohaselt on hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimused täitmiseks kohustuslikud, mistõttu puudub Narva linnavalitsusel võimalus kaaluda tingimuste muutmist mis tahes asjaoludel. Näiteks ei võimalda hoonestusõiguse seadmise korras ja sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingutes sisalduv tingimus Narva linnal mõistlikult kaaluda, kas rakendada tähtaegadest mitte kinni pidanud hoonestaja suhtes leppetrahvi nõuet või mitte. Leppetrahvi nõudeõigus on kehtestatud vältimatu tagajärjena, mis peab saabuma alati, kui hoonestaja ei ole täitnud oma kohustusi tähtaegselt.

14. Auditis vaadeldud 23 kinnistust olid hoonestajad täitnud linna ees oma kõige peamise kohustuse – püstitada lepingus sätestatud ehitise – vaid 7 juhul. Kuigi ka nende puhul esines tähtaegadest mittekinnipidamist, olid enamikul juhtudel nii detailplaneeringud kui ka ehitusprojektid valminud suhteliselt kiiresti ja hoonestusõiguse seadmise lepingu sõlmimisest kuni ehitise valmimiseni läks tavaliselt aega vähem kui kolm aastat.

15. Ülejäänud 16 kinnistut on siiani hoonestamata (valdavalt pole jõutud isegi detailplaneeringu kehtestamiseni) ja 15 kinnistu hoonestusõigusega seotud tähtaegadest ei ole kinni peetud. Hoonestajad on oma tegematajätmise õigustamiseks toonud välja erinevaid põhjuseid, näiteks naaberkinnistute omanike vastuseis kavandatavale ehitisele; majandussurutus ja sellest tingitud raske finantsmajanduslik seis; ärihuvide muutumine. Hoonestajate seas on selliseid, kes pole rohkem kui kuue aasta jooksul suutnud või tahtnud täita hoonestusõiguse seadmise lepingus sätestatud kõige kiiremat kohustust koostada detailplaneeringu kavand.

16. Narva linn ei ole mitte ühegi tähtaegu eiranud (sh korduvalt eiranud) hoonestaja käest leppetrahvi sisse nõudnud, sellekohaseid hoiatuskirju on linn hoonestajatele saatma hakanud alles 2011. aastal. Narva linn on selliste hoonestajatega lepingulisi suhteid jätkanud, selle asemel et korra kohaselt leppetrahvid sisse nõuda ja leping lõpetada. Tähtaegade pikendamist soovinud hoonestajatele on alati vastu tulnud ja tähtaegu pikendatud.

17. Hoonestusõiguse tasud olid perioodil 2004–2011 hoonestajad Narva linna esitatud arvete kohaselt üldjuhul tasunud, kuid alati ei olnud seda tehtud tähtaegselt. Suuremaid probleeme hoonestusõiguse tasude maksmata jätmises on ühe äriühinguga (vt vasakveerg). Tasumata jäetud arvetelt ei ole linn arvestanud mõnel juhul viivist; kahe äriühingu puhul oli arvestamata viiviste summa suurem kui 100 eurot.

18. Makseraskustes hoonestajate puhul on Narva linn rakendanud hoonestusõiguse tasude maksmise ajatamist koos viiviste arvestusest loobumisega. Hoonestajatele pakutavate ajutiste leevendustega on mindud koguni nii kaugele, et kolme äriühingu puhul ei nõudnud linn hoonestusõiguse seadmise lepingu täitmist ja loobus teatud perioodiks hoonestusõiguse tasu sissenõudmisest. Näiteks otsustas Narva Linnavalitsus veebruaris 2009, et linn loobub osa kinnistute (Daumani 2a; 2b; 2c; 4a ja 30) hoonestusõiguse tasust perioodil 01.07.2008–

31.12.2009. Hoonestajad tõid põhjenduseks, et detailplaneeringu avaliku arutelu käigus esitasid naaberkinnistute omanikud ettepanekuid ja vastuväiteid, mistõttu ei olnud võimalik detailplaneeringut optimaalse aja jooksul kehtestada. Linnavalitsus ei olnud seejuures analüüsinud, kas linn peaks sellisel juhul loobuma hoonestusõiguse tasust.



Rahu 48: võsastunud kinnistu, kus hoonestaja pole korrashoiukohustust tõenäoliselt kunagi täitnud.

Foto autor: Narva linnavara- ja majandusamet

Kas teadsite, et

Narva linnapea leidis vestlusel Riigikontrolliga, et Narva linn on seoses hoonestusõigustega lähtunud aja jooksul erinevatest põhimõtetest:

- põhimõttest, et pikalt kasutuna seisev munitsipaalmaa tuleks kasutusse anda;
- soovist täita linnakassat;
- soovist, et Narvas oleks ettevõtjaid ja nad midagigi ära teeks;
- eeldusest, et kui ettevõtja ise investeeeringukava ette näeb, siis ta suudab seda ka täita;
- põhimõttest, et linn ei sunni otseselt kedagi ehitama;
- põhimõttest, et hoonestusõiguse seadmise lepingu tähtaegade pikendamist võimaldatakse võrdselt kõigile.

19. Hoonestusõiguste seadmise lepingutes on sätestatud ka kinnistu korrashoiukohustus, mille järgi on hoonestaja kohustatud hoidma hoonestatavat kinnistut alaliselt heas seisukorras. Riigikontroll tuvastas märtsis 2012 vaatluse käigus, et korrashoiukohustust ei olnud hoonestamata kinnistute puhul üldse täidetud või oli seda tehtud väga pealiskaudselt – kinnistud olid räämas ja nendel kasvas võsa.

20. Riigikontroll tuvastas, et auditiga hõlmatud 23-st hoonestusõiguse objektist olid hoonestajad rikkunud oma lepingulisi kohustusi (tähtaegadest kinnipidamine) 21 objekti puhul. Narva linnavalitsusel on õigus hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimusi muuta (sealhulgas loobuda hoonestusõiguse aastatasust), juhul kui mõne lepingu punkti täitmine on oluliselt raskendatud. Riigikontroll leiab, et enne vastava otsuse vastuvõtmist tuleks linnal kaaluda, kas hoonestaja väljatoodud asjaolud on hoonestaja ja linna tegevusest sõltumatud takistused või taotleb hoonestaja endale põhjendamatuid eeliseid võrreldes teiste hoonestajatega, kes täidavad oma kohustusi linna ees korrektselt. Linna hoonestusõiguse seadmise korras puudub kohustus analüüsida hoonestajate taotlusi vastava otsuse langetamiseks.

21. Riigikontroll leiab, et linn ei ole arengukavas või üldplaneeringus sätestanud üldisi eesmärgi, mida linnamaadele hoonestusõiguse seadmisega soovitakse saavutada. Intervjuude pinnalt võib järeldada, et kui algselt lähtuti soovist täita linnakassat ja anda kasutuna seisev maa kasutusse ettevõtjale arendamise eesmärgil, siis hiljem jõuti järeldusele, et ettevõtjaid ei saa sundida sellel maal vastu tahtmist midagi tegema. Linna esindajate seletusel oli linna põhihuvi leida hoonestajad, kes on suutelised arendama hoonestataval krundil ükskõik millist majandustegevust. Konkreetse suuna määras hoonestaja ise oma huvide põhjal, millest lähtuvalt pidi koostama detailplaneeringu kavandi. Samuti polnud linnal midagi selle vastu, kui hoonestajad oma tegevussuundi pärast hoonestusõiguse seadmise lepingute sõlmimist muutsid.

22. **Riigikontrolli soovitus Narva Linnavolikogule:** täiendada hoonestusõiguse seadmise korda sätetega, mis kohustaks Narva Linnavalitsust enne hoonestusõiguse tasu vähendamise või tasust loobumise kohta otsuse tegemist analüüsima sellise otsuse põhjendatust ja vastavust linna huvidele.

Narva Linnavolikogu esimehe vastus: 18.07.2012 saatsin Narva Linnavalitsusele kirja, milles palusin ette valmistada vastavalt Riigikontrolli audiitorite soovitudele vajalikud eelnõud muudatuste tegemiseks linna normatiivaktides, mis reguleerivad hoonestusõiguse kehtestamist ja realiseerimist. Narva Linnavalitsuse kinnitusele on muudatuste eelnõud valmis ning saadetakse pärast menetlemist Linnavalitsuses Linnavolikogusse.

Hoonestusõiguse seadmine otsustuskorras, analüüsimate linlaste huve



Kangelaste 11b kinnistule oli hoonestajale antud õigus rajada teenindusmaja, kuigi tegemist oli elumumaaga.

Foto autor: Narva linnavara- ja majandusamet



Narva vanalinnas Rüütli 8 kinnistul asub endise munitsipaalasteia hoone, mille asemele peaks kerkima ühiselamu. Narva Linnavalitsuse arhitektuuri- ja linnaplaneerimise ameti hinnangul ei ole projekti teostamine kokkulepitud tingimustel usutav.

Foto autor: Narva linnavara- ja majandusamet

Kontroll lepingute täitmise üle

Hoonestusõiguse seadmisel on avalikud huvid jäänud tagaplaanile

23. Ühe tehingupaari moodustab Kangelaste 11b hoonestusõiguse (teenindusmaja hoone) lõpetamine ja sama hoonestaja kasuks uue hoonestusõiguse seadmine Narva vanalinnas asuvalle Rüütli 8 kinnistule, ilma et oleks välja kuulutatud enampakkumist.

24. Septembris 2010 lõpetati hoonestusõigus Kangelaste 11b kinnistul, sest naabermajade elanikud polnud selle maa-ala hoonestamisega nõus, kuna see oleks kaasa toonud krundil osaliselt paikneva laste mänguväljaku kaotamise. Koos hoonestusõiguse lõpetamisega Kangelaste 11b kinnistul seati sama äriühingu kasuks tema taotletud tingimustel volikogu otsusega uus hoonestusõigus Rüütli 8 kinnistule. Põhilisteks hoonestaja soovideks olid võimalus ehitada kinnistule ühiselamu Tartu Ülikooli Narva Kolledži üliõpilastele ja vabaneda hoonestusõiguse tasu maksmisest kuni Narva vanalinna üldplaneeringu kehtestamiseni.

25. Hoonestajale anti oma kavatsuse elluviimiseks järgmised tähtsajad:

- kuni Narva vanalinna üldplaneeringu vastuvõtmiseni ei pea hoonestaja tegema muud, kui kinnistut korras hoidma;
- pärast vanalinna üldplaneeringu vastuvõtmist peab hoonestaja esitama detailplaneeringu kavandi Narva Linnavalitsuse arhitektuuri- ja linnaplaneerimise ametile 3 aasta jooksul;
- juhul, kui detailplaneering kehtestatakse, on hoonestajal aega 2 aastat ehitusprojekti esitamiseks;
- ühiselamu püstitamiseks on hoonestajale antud aega 6 aastat alates ehitusloa väljaandmisest.

26. Narva Linnavalitsuse ametnike väitel ei olnud kavatsusest ehitada Rüütli 8 kinnistule Tartu Ülikooli Narva Kolledži üliõpilaste majutamiseks ühiselamu teavitatud Tartu Ülikooli, rääkimata sellest, et selle kohta oleks olnud sõlmitud kas või kõige esialgsemad kokkulepped.

27. Riigikontrollile ei esitatud ühtegi dokumenti, millest selgunuks, milles seisneb linnakodanike huvi üliõpilastele ühiselamu ehitamisel. Riigikontroll ei pea õigeks, et enne linna maa otsustuskorras hoonestusõigusega koormamist ei analüüsita, kuidas on selline kavatsus seotud linnakodanike huvidega (mis on otsustuskorras hoonestusõiguse seadmise eelduseks).

Linna järelevalve hoonestajate tegevuse üle

Hoonestajate tegevuse üle ei tehta süsteemset järelevalvet

28. Hoonestusõigustega seonduvat korraldab Narva linnavalitsuses linnavara- ja majandusamet, mille ülesanneteks on muu hulgas hoonestusõigusega seotud dokumentide (sh enampakkumise dokumendid ja lepingud) ettevalmistamine, hoonestusõiguse tasude arvestuse ja nõuete korraldamine ning hoonestusõiguse lepingute täitmise kontrollimine (sh kinnistute regulaarne ülevaatamine).

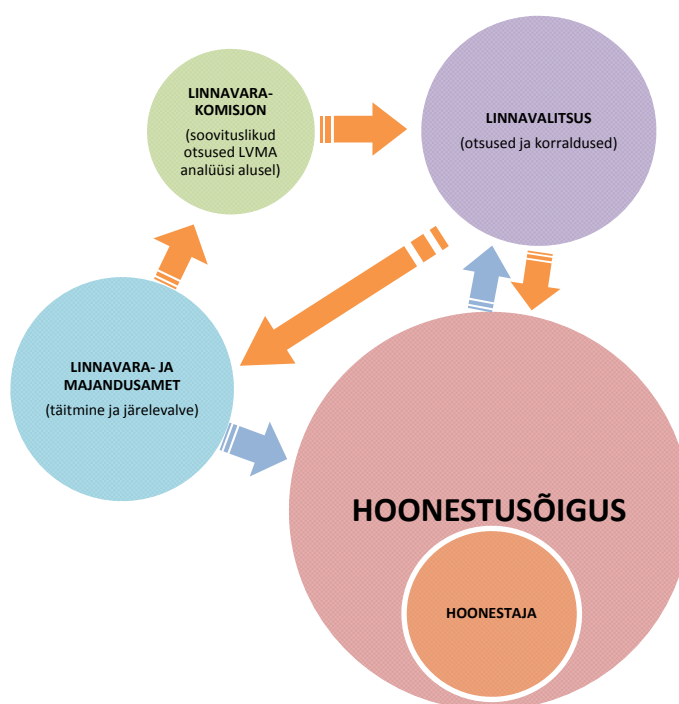
29. Linnavara- ja majandusametit juhib ameti põhimääruse kohaselt direktor, kes vastutab ameti tegevuse ja ülesannete täitmise eest riigi ja Narva linna õigusaktidega sätestatud korras ning allub vastava valdkonna abilinnapeale. Hoonestusõigusega seotud ülesanded on jaotatud ameti eri teenistuste vahel: rendi- ja müügiteenistus, raamatupidamisteenistus, ehitusteenistus ja väärtemenetlusteenistus.

Narva Linnavalitsuse linnavara komisjoni pädevuses on teha soovitusliku iseloomuga otsuseid linnavalitsuse määruste ja korralduste ettevalmistamisel omandireformi, riigivara munitsipaliseerimise, linna vara võõrandamise ja kasutusse andmise viisi ning nende lisatingimuste küsimustes, samuti parima pakkumise väljaselgitamisel eelläbirääkimistega pakkumise korras.

30. Dokumendid, mille on linnavalitsuse otsuste tarbeks ette valmistanud linnavara- ja majandusamet, vaatab enne linnavalitsuses otsustamist läbi linnavalitsuse **linnavara komisjon**. Linnavalitsus langetab otsuse linnavara komisjoni soovitusliku otsuse alusel.

31. Linnavara- ja majandusameti finants- ja majandustegevust kontrollib rahandusamet, sooritades üks kord kolme aasta jooksul vastava revisjoni.

Joonis 1. Hoonestusõiguse seadmise ja järelevalve menetlusega seotud ülesanded Narva linnavalitsuses



Allikas: Riigikontrolli analüüs

32. Rahandusamet on perioodil 2004–2011 seoses hoonestusõigustega revideerinud linnavara- ja majandusameti tegevust kahel korral (2009, 2011). Revisjoniaktides on muu hulgas välja toodud puudused nõuete ja viiviste arvestamises. Kuivõrd Rahandusamet kontrollib peamiselt finantsarvestust, siis ei ole nende käigus tuvastatud muud tüüpi rikkumisi hoonestusõiguse lepingute täitmisel ja muutmisel.

33. Riigikontroll ei tuvastanud hoonestusõiguse lepingute täitmise kontrollimise akte või protokolle, mis oleks koostatud hoonestatavate kinnistute linnavara- ja majandusameti poolse ülevaatuse tulemusel. Ameti esindajad selgitasid Riigikontrollile, et kohapeal kontrollitakse

suveperioodil ja kui kinnistul on heakorraprobleeme, võetakse hoonestajaga telefoni teel ühendust. Dokumente kontrolli käigus ei vormistata.

34. Riigikontrolli hinnangul ei ole Narva linnavara- ja majandusamet teinud hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmise üle süsteemset ja järjepidevat kontrolli ega rakendanud lepingut rikkunud hoonestajate suhtes lepingust tulenevaid sanktsioone.

Narva linn ei järgi hoonestusõiguste lõpetamisel oma korda

35. Seitsme objekti puhul avaldasid oma kohustusi mittetäitnud hoonestajad 2011. aastal soovi lõpetada hoonestusõiguse leping enne tähtaega. Korra ja lepingu kohaselt peab linnavalitsus nendel juhtudel rakendama hoonestaja suhtes lepingust tulenevaid sanktsioone. Samuti on linnavara- ja majandusametil õigus hinnata maa seisukorda lepingu lõpetamise hetkel võrreldes hoonestusõiguse seadmise hetkega, et linnal oleks võimalik nõuda hüvitist, kui maa seisukord on halvenenud.

36. Narva linnavalitsus oli hoonestaja avalduse alusel teinud 4 kinnistu kohta (Daumani 2a, 2b, 2c, 4a) otsuse hoonestusõigus enne tähtaega lõpetada, ülejäänud 3 kinnistu suhtes peeti auditi ajal veel lepingu lõpetamise tingimuste üle läbirääkimisi. Kuna Narva linnavara- ja majandusamet ei ole ennetähtaegselt lõpetatavate hoonestusõiguste puhul maa seisukorda sisuliselt hinnanud, eksisteerib tõenäosus, et maa seisukorra halvenemise tõttu saab Narva linn lisakahju.

37. Nimetatud 4 hoonestusõiguse puhul on vaatamata linnavalitsuse sellekohasele otsusele hoonestusõigus notariaalselt senini lõpetamata, kuna pooled pole nõuetes kokkuleppele saanud. Kuigi hoonestusõigus on lõpetamata, keeldub hoonestaja linnavalitsuse otsusele viidates maksmast edaspidi hoonestusõiguse tasu ja leiab, et linn peaks hoonestusõiguse lõpetamisel kompenseerima kulutused, mis hoonestaja on kinnistul teinud. Linnavara komisjon on hoonestaja avalduse menetlemisel leidnud, et leppetrahvi sissenõudmise asemel (nagu näeb ette kord) tuleks hoopis hoonestajale vastu tulla.

38. Riigikontrolli hinnangul ei toimi Narva linna sisekontrollisüsteem hoolimata põhjalikest kordadest hoonestusõiguse lepingute täitmise järelevalve kohta. Auditis käsitletud ja kordadega vastuolus olev hoonestusõiguse seadmise lepingute muutmise ja lõpetamisega seotud dokumentatsioon oli suuremate probleemideta heaks kiidetud kõigis korras ette nähtud asjaomastes ametkondades (sh nii linnavara- ja majandusametis kui ka linnavalitsuse linnavara komisjonis). Isegi linnavalitsuse korralduste motiveerivas osas oli esitatud teave nii lepingute hoonestajapoolsete rikkumiste kohta kui ka konstateering, et linn ei ole selles suhtes sanktsioone rakendanud (ehk teisisõnu jätnud täitmata oma kordadest tulenevad kohustused).

39. **Riigikontrolli soovitus Narva Linnavalitsusele:** selgitada kõigi hoonestusõiguslepingute puhul välja hoonestamiskohustuse täitmise praegune seis ja määrata lepingus sätestatud kohustusi eiranud hoonestajatele leppetrahv või lõpetada hoonestusõigus.

Narva Linnavalitsuse vastus: Linnavara- ja Majandusameti varade osakonna spetsialistid selgitavad kõigi hoonestusõiguslepingute puhul

Hoonestusõiguse lepingu lõpetamine

Kas teadsite, et

linnavara- ja majandusamet tegi lepingut lõpetada soovinud hoonestajate suhtes 2012. aasta alguses esmakordse katse nõuda hoonestajalt sisse tähtaegselt maksmata hoonestusõiguse tasu. Nõude esitamine täitemenetluse teel ebaõnnestus, kuna Narva linnapea arvates ei olnud ametil piisavalt volitusi taotleda täitemenetluse algatamist. Linnapea kirja alusel peatas kohtutäitur menetluse.

Sisekontrollisüsteemi puudulikkus

välja hoonestamiskohustuse täitmise hetkeseisu, et otsustada, kas määrata lepingus sätestatud kohustusi eiranud hoonestajatele leppetrahv või lõpetada hoonestusõigus.

40. Riigikontrolli soovitus Narva Linnavolikogule: võtta seisukoht Narva Linnavalitsuse tegevusetuse suhtes hoonestusõiguse lepingute täitmise jälgimisel ja teavitada rakendatud meetmetest Riigikontrolli.

Riigikontrolli kommentaar: Narva Linnavolikogu soovitusele ei vastanud.

41. Riigikontrolli soovitus Narva Linnavolikogu

revisjonikomisjonile: analüüsida Narva linna sisekontrollisüsteemi ja tuua välja puudused, mis võimaldavad linna ametiasutustel eirata linnavolikogu kehtestatud korda hoonestusõiguse lepingute üle järelevalve tegemisel ja lepingute muutmisel või lõpetamisel; ning teha linnavolikogule ettepanekud nende puuduste kõrvaldamiseks.

Narva Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimehe vastus:

linnavolikogu revisjonikomisjoni senine praktika, õigemini viimase puudumine, on taunitav ning sisekontrolli tõhusale toimimisele see kaasa ei aita. Edaspidi püüame auditivajadustele reageerida adekvaatselt ning piisavalt operatiivselt. Narva Linnavalitsusele ja Linnavolikogule on juba tehtud rida ettepanekuid sisekontrollisüsteemi toimima hakkamiseks.

Hoonestusõiguste võõrandamine

Hoonestusõiguse loovutamine

42. Hoonestusõiguse võõrandamiseks peab hoonestaja esitama Narva linnavalitsusele taotluse. Hoonestusõiguse võõrandamisel on oluliseks tingimuseks, et uus hoonestaja (hoonestusõiguse ostja) nõustuks täitma kõiki senise hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimusi. Hoonestusõiguse seadmise lepingutes on Narva linn ja hoonestajad kokku leppinud, et hoonestusõiguse võõrandamiseks on vajalik linna nõusolek. Narva linn ei saa keelduda nõusoleku andmisest, kui

- hoonestusõiguse ostja võtab täielikult ja tingimusteta üle kõik hoonestaja kohustused;
- võib eeldada, et võõrandamisega ei kaasne hoonestusõigusega taotletud eesmärgi olulist muutmist või ohustamist;
- võib eeldada, et ostja tagab kõigi hoonestusõiguse seadmise lepingust tulenevate kohustuste nõuetekohase täitmise.

Linnavolikogu ei ole ette näinud, millistel juhtudel linnavalitsus ei tohiks võõrandamisega nõustuda.

43. Hoonestusõigus oli auditiga hõlmatud 23 kinnistust võõrandatud 12-l, võõrandamistehinguid oli kokku 14 (mõne kinnistuga oli tehtud mitu tehingut). Hoonestajad olid võõrandanud õiguse kas tasuta (5 tehingut) või tasu eest (9 tehingut, vt tabel 2). Kõigil juhtudel oli hoonestaja taotlenud Narva linnavalitsuse nõusolekut ja esitanud seejuures hoonestusõiguse ostja kinnituse hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimustega nõustumise ja täitmise kohta.

Tabel 2. Tasu eest võõrandatud hoonestusõigused ja võõrandamise hinnad

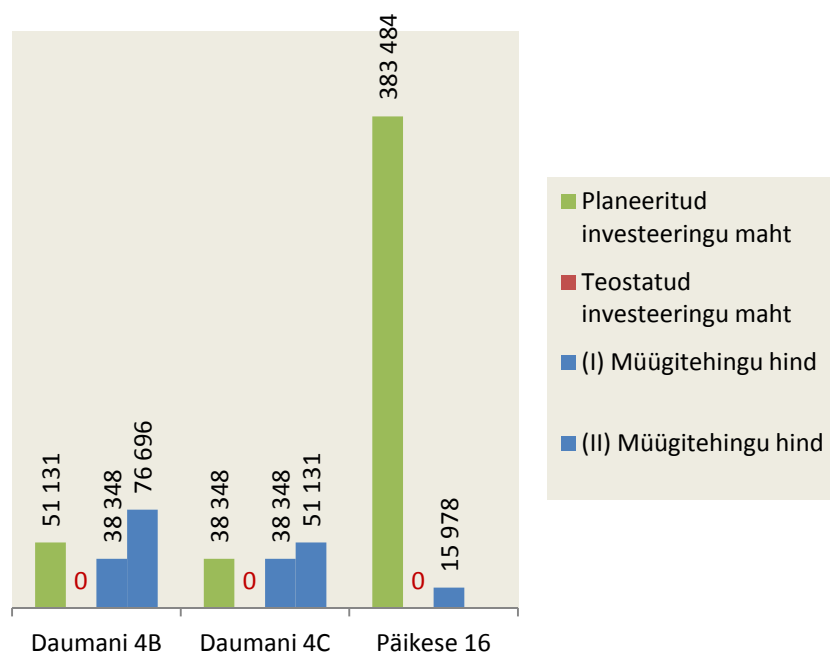
Kinnistu	Võõrandamise hind, eurodes	
	Esimene tehing	Teine tehing
Rahu 36a	3 195	
Rakvere 71	63 914	
Daumani 4b	38 348	76 696
Daumani 4c	38 348	51 131
Päikese 16	15 978	
Rahu 42	98 204	
Rahu 42a	57 544	

Allikas: Riigikontrolli analüüs

Võõrandamisest tulu saamine

44. Narva Linnavalitsus oli kõigil juhtudel hoonestajale vastu tulnud ja andnud loa hoonestusõigus võõrandada. Seda ka nendel juhtudel, kui hoonestaja oli oma hoonestamiskohustuse täitmise korduvalt edasi lükanud. Näiteks sai üks äriühing, kes oli linna käest saanud õiguse hoonestada mitu kinnistut, kuid polnud aastate jooksul täitnud korrektselt ühtegi lepingutest tulenevat kohustust, võõrandamisest tulu üle 50 000 euro. Vaata müügisummasid ka jooniselt 2.

Joonis 2. Näide hoonestusõiguste müügist: nende planeeritud investeeringust, tegelikult teostatud investeeringust müümise hetkel ja müügitehingute väärtustest (eurodes)



Kohustuste ülevõtmine

45. Kolme võõrandatud objekti hoonestusõigus on võõrandatud viisil, millega Riigikontrolli hinnangul ei ole tagatud kõigi lepingust tulenevate võõrandamise eeldustingimuste täitmine. Nii on Daumani 4b ja 4c ning Päikese 16 hoonestusõiguse võõrandamise käigus muudetud muu hulgas ka hoonestusõiguse eesmärgid.

Kas teadsite, et

Narva hooldekodu ehitamisega seonduvat on Riigikontroll põhjalikumalt käsitletud 03.04.2012 valminud auditiaruandes (kättesaadav www.riigikontroll.ee) „Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes“. Riigikontrolli hinnangul ei järgitud hooldekodu haldaja väljavalimisel riigihangete seadust.

46. Daumani 4b ja 4c kinnistul pidi esialgne hoonestaja 2005. aastal sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingu järgi rajama autoparkla ja suvekohviku. Hoonestamise asemel võõrandas hoonestaja kinnistud teisele hoonestajale ja see omakorda veel kord kolmandale hoonestajale. Alles seejärel, kui kolmas hoonestaja oli võitnud 2009. aastal Narva linna korraldatud konkursi hooldekodu rajamiseks, hakati menetlema selle kinnistu detailplaneeringut ja koostama hooldekodu ehitusprojekti. Auditi valmimise ajal käisid Narva linna ja hoonestaja läbirääkimised hoonele kasutusloa saamise üle.

47. Kuna eespool nimetatud kinnistute võõrandamisel muudeti eelnevaid kokkuleppeid rajatava ehitise suhtes, siis on Narva linn rikkunud hoonestusõiguse seadmise lepingutes seatud tingimusi. Lepingutes oli hoonestusõiguse võõrandamiseks antava linnapoolse nõusoleku tingimuseks, et uus hoonestaja võtab kõik Narva linna ja hoonestaja sõlmitud hoonestusõigust puudutavad kokkulepped üle.

48. Riigikontrolli arvates oli linn võimaldanud lepingu rikkujatel teenida kinnistute edasivõõrandamisest tulu, ilma et oleks esitanud neile mingeid nõudeid täitmata kohustuste pärast.

49. **Riigikontrolli soovitus Narva Linnavolikogule:** täiendada hoonestusõiguse seadmise korda hoonestusõiguse võõrandamise täpsemaks reguleerimiseks ning piiritleda juhtumid, millal ei anta hoonestajale hoonestusõiguse võõrandamiseks nõusolekut.

Narva Linnavolikogu esimehe vastus: 18.07.2012 saatsin Narva Linnavalitsusele kirja, milles palusin ette valmistada vastavalt Riigikontrolli audiitorite soovitudele vajalikud eelnõud muudatuste tegemiseks linna normatiivaktides, mis reguleerivad hoonestusõiguse kehtestamist ja realiseerimist. Narva Linnavalitsuse kinnitusel on muudatuste eelnõud valmis ning saadetakse pärast menetlemist Linnavalitsuses Linnavolikogusse.

Riigikontrolli hinnang Narva linna tegevusele linna sõlmitud hoonestusõiguse lepingute täitmise kohta

Küsimus	Hinnangu kokkuvõte
Kas hoonestusõiguse seadmise lepingute tingimused vastavad Narva linna hoonestusõiguse seadmise korrale?	Hoonestusõiguse seadmise lepingute tingimused vastavad olulises osas Narva linna hoonestusõiguse seadmise korrale.
Kas hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmist kontrollitakse (kontrolliaktid on olemas) ulatuses, mis on ette nähtud korras ja lepingutes?	Hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmise üle puudub süsteemne kontroll (sh puuduvad kontrolliaktid või protokollid).
Kas hoonestusõiguse seadmise lepingute rikkumistest tulenevaid sanktsioone (viivis, leppetrahv) on rakendatud?	Viiviseid on olulises osas sisse nõutud . Leppetrahve ei ole rakendatud mitte ühegi rikkumise puhul.
Kas hoonestusõiguse võõrandamiseks nõusoleku andmisel on järgitud hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimusi ja lähtunud õigusaktiga kehtestatud piirangutest?	Kolme hoonestusõiguse võõrandamise puhul on rikutud hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimusi, mistõttu ei ole olulises osas järgitud hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimusi.
Kas maareformi seaduse § 25 lõike 2 ja 3 kriteeriumitele vastava hoonestusõigusega koormatud maa sihtotstarbe muutmisel on lähtunud maareformi seadusest ja taotletud sihtotstarbe muutmiseks luba? Kas munitsipaalmaa koormamisega seotud kohustus kanda osa tulust riigieelarvesse on täidetud?	Ühegi sotsiaalmaa sihtotstarbega auditeeritud objekti puhul ei ole tekkinud kohustust küsida keskkonnaministri või Vabariigi Valitsuse luba ei munitsipaalmaale uue sihtotstarbe määramiseks, võõrandamiseks ega muul puhul, nagu see on ette nähtud maareformi seaduse § 25 lõikes 3. Auditeeritud sotsiaalmaa sihtotstarbega objektide puhul pole tekkinud kohustust kanda osaliselt riigituludesse hoonestusõiguse seadmisest saadavat tulu, lähtudes maareformi seaduse § 3 lõikest 4, sest kõik hoonestusõigused seati enne eespool nimetatud sätte jõustumist ehk 27.11.2005.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal Narva Linnavolikogule, Narva Linnavolikogu revisjonikomisjonile ja Narva Linnavalitsusele mitmeid soovitusi. Alljärgnevas tabelis on toodud eelnimetatute vastused Riigikontrollile.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Narva Linnavolikogu esimehe Aleksandr Jefimovi 03.09.2012. a vastus:

Olen Riigikontrollile tänulik analüüsi ja soovitude eest, mis on suunatud olukorra parendamisele hoonestusõiguse realiseerimise osas Narva linnas. Kõrvalpilk on igati kasulik olukorra hindamiseks.

Samuti olen tänulik vanemaudiitor Taavi Möldrile ja audiitor Marek Kübarsepale selle eest, et 30.08.2012. a osalesid nad Narva Linnavolikogu istungil, andsid lisaselgitusi ja ammandavaid vastuseid Linnavolikogu liikmete küsimustele.

Teie auditiakti eelnõus nimetatud asjaolud ei jätnud ükskõikseks Linnavolikogu ega Linnavolikogu revisjonikomisjoni liikmeid. Olen seisukohal, et selles on veendunud ka audiitorid T. Mölder ja M. Kübarsepp, kes kuulsid ja nägid Narva Linnavolikogu liikmete emotsionaalseid debatte.

18.07.2012. a saatsin Narva Linnavalitsusele kirja, milles palusin ette valmistada vastavalt Riigikontrolli audiitorite soovitudele vajalikud eelnõud muudatuste tegemiseks linna normatiivaktides, mis reguleerivad hoonestusõiguse kehtestamist ja realiseerimist. Narva Linnavalitsuse kinnitusel on muudatuste eelnõud valmis ning saadetakse pärast menetlemist Linnavalitsuses Linnavolikogusse.

Narva Linnaepea Tarmo Tammiste 26.07.2012. a vastus:

Teatame, et Narva Linnavalitsus võtab Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõus „Narva linna hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine“ toodud ettepanekud teadmiseks.

Arvestades Riigikontrolli soovitusi, valmistatakse ette vajalikud Narva linna munitsipaalomandis oleva hoonestamata maa hoonestusõiguse seadmise korra muudatused.

Käesolevaks ajaks on hoonestusõiguse seadmise lepingutest tulenevate kohustuste mittekohaste täitjate suhtes rakendatud erinevaid õiguskaitsevahendeid (5 juhul esitatud leppetrahvi nõuded ja algatatud 3 täitemenetlust).

Lisaks selgitavad Linnavara- ja Majandusameti varade osakonna spetsialistid jätkuvalt kõigi hoonestusõiguslepingute puhul välja hoonestamiskohustuse täitmise hetkeseisu, et otsustada, kas määrata lepingus sätestatud kohustusi eiranud hoonestajatele leppetrahv või lõpetada hoonestusõigus. Seejärel tehakse vastavad ettepanekud Narva Linnavalitsuse linnavarakomisjonile otsuse tegemiseks. Nimetatud komisjoni töösse on kaasatud ka Narva Linnavolikogu liikmed (linnavolikogu esimees ja volikogu linnavara komisjoni esimees).

Igal juhul on Narva linn huvitatud hoonestusõiguse lepingutes kokkulepitu kohasest täitmisest.

Narva Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimehe Aleksandr Broki 29.08.2012. a vastus:

Narva Linnavolikogu revisjonikomisjoni nimel tänan Teid võimaluse eest avaldada arvamust Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu „Narva linna hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine“ kohta. Alljärgnevalt esitan revisjonikomisjoni põhiseisukohad ning vastused Riigikontrolli soovitudele. Samas revisjonikomisjoni poolt on esitatud soovitusel ja ettepanekud Narva Linnavalitsusele ja Narva Linnavolikogule.

Alustaksin aga sellest, et revisjonikomisjoni käesolev koosseis on saanud oma volitused kohaliku omavalitsuse esinduskogult alles 17. mail 2012. a. Narva Linnavolikogu 21. juuni 2012. a otsusega nr 93 kinnitati revisjonikomisjoni kontrollimiste plaan aastateks 2012–2013. Otsuse punkt 1.7 näeb ette Narva linnas sisekontrollisüsteemi rakendamise tulemuslikkuse analüüsi. Seetõttu on mul on hetkel raske kommenteerida põhjusi, miks Riigikontrolli auditis käsitletud rikkumised ei ole pälvinud revisjonikomisjoni tähelepanu kohe nende ilmsikstulekul. Volikogu revisjonikomisjoni senine praktika, õigemini viimase puudumine, on taunitav ning sisekontrolli tõhusale toimimisele see kaasa ei aita. Edaspidi püüame auditivajadustele reageerida adekvaatselt ning piisavalt operatiivselt. Meenutan põgusalt auditi tausta. Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti direktori kohusetäitja Tamara Luigas esitas 17. oktoobril 2011. a revisjonikomisjonile avalduse palvega uurida Narva ettevõtjate ja linnaametnike osalust linnamaadele seatud hoonestusõigustega äritsemises (vt revisjonikomisjoni 17.10.2011. a protokoll nr 2).

Sama aasta sügisel kirjutas võimalikest spekulatsioonidest linnavaraga nii kohalik kui ka vabariiklik meedia (Narvas kogub hoogu skandaal linna kinnisvara ümber – ERR, 19.10.2011; В Нарве спекулируют городской недвижимостью – Postimees, 19.10.2011). Sügispealinnas toimuvat kajastati uudistesaaates „Aktuaalne kaamera“ (Narva недополучила 6 млн евро обещанных инвестиций – АК, 19.10.2011). Narva linnavõimude kommentaar oli lagooniline – torm veeklaasis (Новости о Нарве носят в основном негативный характер. – PBK, 18.10.2011; Наша столица – PBK, 16.10.2011).

Revisjonikomisjoni senine koosseis selle toonase esimehe Sergei Nikitini juhtimisel kogunes 17. novembril 2011. a arutamaks pr Tamara Luigase tõstatatud küsimusi. Hoonestajatelt saadud selgituste põhjal otsustati koostada aruanne ning esitada see linnapeale ja volikogu esimehele. Revisjonikomisjoni 07.11.2011 protokoll nr 2 on avaldatud linna veebilehel.

Mulle ja teistele revisjonikomisjoni liikmetele teadaolevalt pole volikogu ega linnavalitsus Linnavara- ja Majandusameti direktori kt avalduse põhjal siiani seisukohta võtnud. Kaugel sellest. Revisjonikomisjoni tollane esimees pole tänini andnud üle asjaajamist

ning revisjonikomisjoni kontrollimiste toimikuid. Ei saa jätta mainimata, et revisjonikomisjonil puudus kuni 2012. aasta juuni keskpaigani tööplan ning seda vaatamata Riigikontrolli sellekohastele märkustele (vt Riigikontrolli kontrolliaruanne „Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine“, 27.08.2007; Riigikontrolli kontrolliaruanne „Narva linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevuse õiguspärasus 2006. aastal“, 23.04.2008).

Linnakodanikuna olen teadlik Narva linna painavatest korruptsioonihõngulistest tehingutest linnavaraga, fiktiivsetest ehitushangetest, mitmetele juhtpoliitikutele esitatud kiriteokahtlustest ning jõustunud süüdimõistvatest kohtulahenditest. Juba 2006. aastal kirjutas Eesti juhtiv majandusleht Narva salapärasest kubernerist. 2008. aastal järgnesid publikatsioonid Narva Linnavalitsuse kahtlastest tehingutest linnavaraga (Piirilinna salapärase kuberner. – Äripäev, 17.11.2006; Kinnisvaraäri Narva moodi. – Äripäev, 20.06.2008).

Siinkohal tahaksin väljendada tunnustust vähestele opositsioonisaadikutele, kel on jätkunud visadust ning julgust rääkida avameelselt linnas kulutulena levivast korruptsioonitõvest. Paraku pole vähemuses olevate saadikute hääli volikogu saalis piisavalt kõlav. Otsustajate kõrvad jäävad neile kurdiks, dokumendisid kindlalt suletuks.

2008. aastal paljastas Riigikontrolli audit kuritarvitused Sotsiaalabi ameti ruumide rendilepingu sõlmimisel (Riigikontrolli kontrolliaruanne „Narva linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevuse õiguspärasus 2006. aastal“, 23.04.2008). Ootus- ja mõistusvastaselt ei järgnenud sellele linnapoolset renditehingu otstarbekuse analüüsi. Riigikontrolli kontrolliaruannet volikogu täiskogus ei arutatud. Audititulemused vaikiti maha. Käesoleval aastal avalikustatud Narva hooldekodu renditehingu kontrollitulemused andsid samuti tõestust tõsistest õigusrikkumistest ehk siis opositsiooni ja ajakirjanduse aastatetagused kahtlused, kõhklused ja kartused leidsid järjekordselt kinnitust (Riigikontrolli huvi võimendas sisetüli. – Äripäev, 07.03.2012; Riigikontrolli kontrolliaruanne. Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes, 03.04.2012). Paratamatult taban end üha sagedamini mõttelt – Mis edasi? Kuidas saab linna juhtimine vanaviisi jätkuda?

Tänaseks on jõustunud mitmed kohtulahendid, mis heidavad valgust linnas võimu võtnud korruptiivsele võrgustikule. Raja 3 saaga on päädinud kahe kohtuotsusega. Linnavalitsus aktsepteeris pikki aastaid investeeringute pähe esitatud ilmselgeid valesid. Arvan, et teadlikult. Prokuratuur ja uurimisasutus teavitasid aegsasti linna pead ja volikogu esimeest investeeringute tegelikkusele mittevastavusest. Vaikiti maha! Ja milline on mahavaikimiste ja salgamiste tulemus? Veel 2001. aastal edukalt toiminud töökoja asemel näeme katusea varemeid. Investeeringutena kirja läinud lühtrite asemel ehib kinnistut killustikuhunnik. Mõned linnajuhid on öelnud, et meil on kõik korras. Ei ole. Kaugeltki mitte!

Häbenedes pean tunnistama, et seadustes ja omavalitsuse õigusaktides sätestatud „pehmed“ kontrolliliigid minu kodulinna ei toimi. Revisjonikomisjoni pädevus ja volitused on jäänud paberile. Ainus reaalne vastutusliik, mida ollakse sunnitud taluma ja mis vähegi toimib, on kriminaalvastutus. Ammu on unustatud põhimõte, et avaliku võimu teostamine ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima aus ja õiglane ning kriminaalvastutus on õigusriigis äärmine ehk viimne abinõu, mille järele haarata.

Sisekontrolli toimides puuduks vajadus äärmiste abinõude järele. Liikumine tõhusa sisekontrolli poole algab tõdemusest ja arusaamast, et asjad ei ole korras. Julgusest tunnistada iseendale, et linna juhtimisstiili tuleb muuta. Linna haldussüsteem vajab põhjalikku remonti.

Seega mina ning revisjonikomisjon tervikuna jagame Teie muret munitsipaalvara käsutamise ja kasutusse andmise õiguspärasuse ja otstarbekuse pärast.

Tulles tagasi kontrolliaruande eelnõu juurde, tahaksin rõhutada järgmisi aspekte. Esiteks märkused aruandes esitatud faktoloogia, järelduste ja hinnangute kohta. Seadmata kahtluse alla Riigikontrolli auditi lõpptulemusi ja seisukohti üldiselt, ei saa revisjonikomisjoni suuresti nõustuda sellega, et põhirõhk ja -vastus õigusvastaste lepingumuudatuste ja sanktsioonide rakendamata jätmise eest on pandud Linnavara- ja Majandusametile. Nõnda olete märkinud, et dokumendid, mille on linnavalitsuse otsustuse tarbeks ette valmistanud linnavara- ja majandusamet, vaatab enne linnavalitsuses otsustamist läbi linnavalitsuse linnavarakomisjon (Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu „Narva linna hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine“, lk 10, p 30).

Jah, antud valdkonda reguleerivad sisenormid ehk räägivad seda keelt, et nii peaks olema (relevantne märksõnad: norm ja tegelikkus, oleva ja olemapidava dualsus), kuid tuginedes linnavarakomisjoni protokollidele ning teades linnavalitsuses toimivaid formaalseid ja informalseid otsustusprotsesse, väidame, et (hoonestajalt) laekunud taotluse põhjal teeb sisulise otsustuse üldjuhul komisjon ja mitte linnavaraamet. Pahatihti ei toimu linnavarakomisjonis otsustatu põhjal sisulist arutelu ka linnavalitsuse istungil.

Näiteks on linnavalitsuse linnavarakomisjon 29. juuni 2011. a. koosolekul otsustanud rahuldada IV Invest Development OÜ taotluse Rahu 48 hoonestusõiguse seadmise lepingu järgsete tähtaegade muutmiseks, kohaldamata hoonestaja suhtes leppetrahve. Komisjon on teinud Linnavara- ja Majandusametile ülesandeks esitada antud küsimus linnavalitsuse istungile sellekohase korralduse vastuvõtmiseks (vt komisjoni 29.06.2011. a protokoll nr 9, p 3: О невыполнении ОÜ IV Invest Development договорных обязательств по договору на установление права застройки по земельному участку, расположенному по адресу: Раху 48, Нарва).

Sealjuures on komisjoni otsus sõnastatud imperatiivselt kohustavana. Arvestades komisjoni isikkoosseisu, millest järgnevalt ka juttu, pole siinkohal määrav, kas linnavarakomisjon omab ametiasutusele siduvate juhiste andmiseks õiguslikku pädevust või mitte.

Kuigi linnavarakomisjoni põhimäärusest võib jääda mulje, et komisjon kannab üksnes „soovituslikku pädevust“ ning tegemist on pelgalt linnavalitsuse „nõuandva organiga“, ei ole see ka formaaljuridiliselt alati nii. Lisaks linnavalitsuse määrusega kinnitatud komisjoni põhimäärusele tuleb komisjonil täita volikogu määrustest tulenevaid ülesandeid. Hoonestusõiguse seadmisel eelläbirääkimistega pakkumise korras hindab pakkumisi linnavarakomisjon (NLvKm Hoonestusõiguse seadmise kord, p 29). Vähimagi kahtlusega on linnavalitsuse linnavarakomisjon iseseisev ja – vastutav haldusorgan. Sellest johtuvalt on komisjon oma tegevuses seotud haldusõiguse üldpõhimõtetega ehk siis otsustuste tegemisel peab komisjon iga kord lähtuma samadest reeglitest ja nõuetest, mis linnavalitsus ja linna ametiasutused. Peab, kuid ei lähtu. Linnavalitsuses levinud komisjonihalduse vältimatuks paheks on komisjoni liikmetel juriidilise vastutuse puudumine või selle hajumine.

Revisjonikomisjonile teadaolevalt on kõik auditis taunitud tehingud läbinud linnavalitsuse linnavarakomisjoni ning komisjon on teinud linnavalitsuse korralduste aluseks olevad otsustused. Seega just komisjoni otsus on edaspidi aluseks linnavalitsuse või -volikogu õigusakti eelnõu koostamisel. Haldusotsustuste raskuspunkt on, volikogu tahte vastaselt, kandunud linnavalitsusest ja

linna ametiasutusest komisjoni.

Revisjonikomisjoni hinnangul on eelõeldu vastuolus volikogu kehtestatud linnavara valitsemise eeskirjadega. Narva Linnavolikogu 17. märtsi 2005. a määruse nr 13/52 „Narva linna munitsipaalomandis oleva hoonestamata maa hoonestusõiguse seadmise kord“ p 57 lubab küll lepingutingimusi muuta, kuid üksnes väga kaalukatel ja erandlikel asjaoludel. Lepingutingimuste muutmise peab otsustama nii sisuliselt kui ka vormiliselt Narva Linnavalitsus (rõhuasetus: linnavalitsus kui kollegiaalne otsustuskogu). Demokraatia põhimõttest ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt võib omavalitsusüksuse volikogu jaotada ka linnavalitsuse (asutuse tähenduses) sisepädevust. Sisepädevuse selline jaotus on linnavalitsusele kui kollegiaalorganile siduv. Linnavarakomisjonile on antud pädevus osaleda hoonestusõiguse seadmisele eelnevate otsustuste tegemises, kuid komisjoni kaasamist lepingutingimuste muutmise otsustamisele pole määrusandja ette näinud.

Ka HMS § 8 lg 2 ei anna valla- või linnavalitsusele (kollegiaalorgani tähenduses) õigust volitada mõnda oma liiget otsustama kollegiaalorgani pädevuses olevat haldusküsimust. See läheks vastuollu kollegiaalorgani olemusega. Eelnevast tulenevalt ei saa linnavalitsus volitada ka komisjoni enda pädevuses olevaid küsimusi lahendama.

Nüüd põgusalt Narva linnavalitsuses levinud „komisjonihalduse“ olemuslikest ja möödapääsmatutest puudustest. Haldusülesannete täitmine eeldab haldusorganilt lisaks vormilisele kompetentsile ka funktsionaalset kompetentsi, asjatundlikkust, s.t haldussuutlikkust. Põhiseadus kirjutab ette, et avalikku võimu teostavad eelkõige ametnikud. Haldussuutlikkuse taotlusest kantuna on ametnikele õigusaktidega seatud kõrgendatud usaldusnormatiivid (vt ATS §-d 14 ja 16: kodakondsus, eesti keele oskus kõrgtasemel, vähemalt keskharidus, karistatuse puudumine, laitmatu maine). Kehtivas õiguses on korruptsiooniennetus ja sellega kaasnev juriidiline vastutus seotud suuresti õigusterminega „ametnik“ ja „ametiseisund“. Avaliku võimu teostamisega käib alati kaasas vastutus (avaliku teenistuse eetikakoodeks, p 6). Õigusriigis on juriidiline vastutus reeglina alati personaalne ning üksnes erandjuhtudel kollektiivne.

Narva Linnavalitsuses on aga levinud praktika, kus haldusotsused võetakse vastu mõnes linnavalitsuse komisjonis kollegiaalselt. Otsust ettevalmistav ametnik ei pruugi olla vastava komisjoni liige. Rääkides linnavalitsuse linnavarakomisjonist, ei saa mööda küsimusest, kas linnavalitsuse tööorgani liikmeteks saavad olla isikud väljapoolt linnavalitsuse struktuuri, nt volikogu liikmed või koguni mandaadita linnaelanikud. Narva linna põhimäärus selle koha pealt vaikib, kuid revisjonikomisjoni arvates tuleks tõstatatud küsimusele vastata eitavalt. Vastupidine võiks avada tee ametnikele esitatud usaldusnormatiividest kõrvalehiilimiseks.

Ametnikele ainuomaseid haldusfunktsioone täitev komisjoni liige võiks olla Eesti kodakondsuseta, põhiharidusega, umbkeelne ja korruptiivse süüteo eest karistatud „asjatundja“? Mitte mingil juhul! Linnavalitsuse tööorganisse ei peaks hääleõiguslike liikmetena kuuluma ka sama omavalitsusüksuse volikogu liikmed.

KOKS § 4 näeb omavalitsusorganitena ette volikogu ja valitsuse. Volikogul on üldjuhul (eriseadustest tulenevate eranditega) omavalitsuse sisesel „kompetentsi jaotamise kompetents“. Linnavolikogu, kas jätab mõnes küsimuses otsustamise enda pädevusse või delegerib selle linnavalitsusele. Volikogu ja valitsuse segapädevust kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei tunne ega võimalda.

Revisjonikomisjon ei pea õigeks, kui volikogu poolt valitsusele otsustamiseks ja vastutamiseks antud küsimuste sisulises arutelus osalevad (üksikud) volikogu liikmed. Kirjeldatud kombineeritud pädevus võib halvata sisekontrolli tegeliku toimimise. Volikogul tervikuna on järelevalvekohustus valitsuse üle. Volikogu valib salajasel hääletusel linnaeapea ning nimetab ametisse linnavalitsuse palgalised liikmed. Volikogu liikmed ei ole allutatud linnavalitsuse distsiplinaar- või muule võimule, s.t linnavalitsuse komisjoni liikmetena neid süüteomenetlustest vähem intensiivsed juriidilise vastutuse liigid (nt avalikule teenistusele omane distsiplinaarvastutus) ei ohusta. Vastupidi. Linnavalitsusel on aruandekohustus volikogu ees (KOKS § 26 lg 2).

Ei saa suhtuda tolereerivalt olukorda, kus volikogu revisjonikomisjoni esimees kuulub ühteaegu linnavalitsuse linnavarakomisjoni ning osaleb linnavalitsuse kaudu linnavara käsutusotsustuste tegemises. Paraku nii oli see kuni käesoleva aasta maikuuni.

Mitte vähem oluline diskussiooniteema seondub volikogu liikmete kuulumisega linna valitseva mõju all olevate juriidiliste isikute juht- ja kontrollorganitesse. Küsimus on oma olemuselt sarnane Riigikogu liikmete kuulumisega riigi osalusega äriühingute nõukogudesse.

KOV puhul pole õigusdogmaatilisel ehk kohane ja terminoloogilisel kõige täpsem rääkida võimude lahususest ja võimude tasakaalustatusest nende klassikalises tähenduses, siiski teatud paralleele Riigikogu ja Vabariigi Valitsusega võib siin tõmmata (Lust, L. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. Juridica, 2010, nr 9, lk 699–712). Linna põhimäärusega tuleks välistada volikogu liikmete kuulumine linnavalitsuse komisjonidesse. Oleme seisukohal, et tegemist on printsiibis ühitamatute ametitega. Ühitamatus (ühildamatus) ehk inkompatibiliteet tähendab ühe isiku ameti ja mandaadi kokkusobimatust.

Nagu öeldud, vaatamata sellele, et omavalitsustasandil on kohatu rääkida „võimude lahususest“ PS §-i 4 mõistes – ei saa me vaadata mööda KOV hierarhiilisest struktuurist. Demokraatia printsiibist tulenevalt on KOV primaarseks organiks volikogu. Põhiseadus valla- ja linnavalitsusi KOV organitena ei maini (PS 16. ptk, § 156). Volikogu on kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel (KOKS § 4 p 1). Valitsus on volikogu moodustatav täitevorgan (KOKS § 4 p 2). Eelarve täitmist ja raamatupidamist korraldab valla- või linnavalitsus. Põhimõtteliselt oodatakse volikogult kui kõige olulisemalt kohaliku omavalitsuse üksuse organilt Riigikogu rollist tuleneva parlamentaarset kontrolliga sarnase järelevalve teostamist valla- või linna valitsuse üle [seda võib muuhulgas järeldada sarnasuste tõttu nt umbusalduse avaldamises ja arupärimiste / kirjalike küsimuste esitamise võimaluses] (Lust, L. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. – Juridica, 2010, nr 9, lk 705, p 2.1.3). Seega võib nimetada ebanormalseks ning koguni negatiivseks olukorda, kus volikogu liikmel tuleb linnavalitsuse komisjoni liikmena täita vastandlikke rolle. Antud olukord sarnaneb kohtumõistmisega iseenda üle. Soodne kasvupinnas võimalikule huvide konfliktile on siin ilmselge. Narva linna põhimääruse p 5.7.2 kohaselt linnavalitsuse alalise komisjoni põhimääruse ja koosseisu kinnitab linnavalitsus oma määrusega. Seega valitsus nimetab ja kutsub tagasi komisjoni liikmeid. Linnavalitsus vastutab linna haldusaparaadi tegevuse eest. Vastutus hõlmab kontrollifunktsioone. Teisalt on linnavalitsusel aruandekohustus volikogu ees (KOKS § 26 lg 2). Volikogu kontrollib linnavalitsuse tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust kuni umbusaldusmenetluseni välja (KOKS § 48 lg 3 ja § 46).

Ehk siis „alluv“ on samal ajal „ülemuseks“ ja vastupidi. Antud juhul saame volikogu liikme ja linnavalitsuse komisjoni liikme ametite ühitamatuse tuletada KOKS § 18 lg 1 p-st 6. Volikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega seoses nimetamisega sama valla või linna ametnikuks. „Ametnikuna“ tuleks siinkohal mõista laiendava tõlgenduse tulemit ka valla- või linnavalitsuse

komisjoni liiget, kes teostab ametnikuga sarnaselt haldusülesannet. Selguse huvides tuleks aga vastav keeld näha ette Narva linna põhimääruses. Kehtiv õigus seda võimaldab.

Kokkuvõtvalt märgib revisjonikomisjon, et volikogu liikmete ülesandeks ei ole osaleda valitsuse kompetentsi kuuluvates küsimustes ühisotsustuste tegemises, vaid luua selged, läbipaistvad ja ausad regulatsioonid. Kehtestada menetlus ja kord, mis tagaks munitsipaalvara käsutamise õiguspärasuse, otstarbekuse ning huvitatud isikute legaalsuse.

Obiter dictum korras vajab rõhutamist seegi, et revisjonikomisjoni arusaamist mööda on haldusotsustuste raskuspunkti kandumine valitsusest linnavarakomisjoni determineeritud komisjoni liikmete kõrge ametipositsioonist. Nii on linnavarakomisjoni koosseis pikka aega olnud järgmine: linnapea (T. Tammiste), abilinnapea (S. Homjakova – A. Filippov – N. Šibalova), volikogu õigus-, tarbijakaitse- ja korrakaitsekomisjoni esimees ja tänane volikogu esimees (A. Jefimov), volikogu revisjonikomisjoni kauaaegne esimees (S. Nikitin), Eesti Keskerakonna Narva piirkonna esimees (A. Tamm), linna õigusnõunik (P. Nyakk) ja varade osakonna juhataja (J. Skulatšova). Komisjoni esimees on linnapea, komisjoni aseesimees linnavaraametit kureeriv abilinnapea. Seega kuuluvad komisjoni lisaks volikogu juhtliikmetele kaks linnavalitsuse liiget neljast. KOKS § 49 lg-te 6 ja 7 kohaselt on linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas linnapea või tema asendaja. Valitsuse otsustused tehakse poolthääle enamusega. Seega on komisjoni otsustusel linnavalitsuse halduspraktikas ettemääratud toime.

Revisjonikomisjonil puudub mõistlik põhjus oletuseks, et linnapea ja abilinnapea seisukohad linnavalitsuse istungil võivad erineda seisukohast, mida nad on väljendanud samas küsimuses samadel asjaoludel linnavarakomisjonis. Linnapea, volikogu esimees ja volikogu revisjonikomisjoni esimees jäävad nendeks ka linnavalitsuse komisjonis. Volikogu juhtfiguuride kaasamine linnavalitsuse igapäevatöösse võib anda valitsusele kindluse, et revisjonikomisjon linnavalitsuse tehinguid linnavaraga uurima ei hakka. Kirjeldatud segapädevus ja komisjoni haldus pärsib sisekontrolli normaalsel toimimisel.

(1) Siit ka esimene ettepanek revisjonikomisjonilt: Muuta linnavalitsuse linnavarakomisjoni koosseisu ning vähendada komisjoni rolli sisuliste otsustuste tegemises. Lähiperspektiivis, üleminekuga diskretsiooniliselt omahalduselt seotud haldusele (eeldab kontseptsionaalset määramis- ja muudatust), lakkab jäädavalt vajadus komisjoni halduse järele. Kaugemale ulatuvamaks eesmärgiks on otsustajatel lasuva õigusvastatuse personifitseeritavuse saavutamine igal üksikjuhul.

Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni ettepanekule kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a.

Revisjonikomisjoni tähelepanek Riigikontrollile:

Kontrolliaruande eelnõus Linnavara- ja Majandusametile tehtud rõhuasetus pole täpne. Linnavalitsuse linnavarakomisjoni ning varade osakonna tegelik roll ja tähendus pole piisavalt välja toodud.

Võimalikest faktividadest. Hoonestusõiguste tabelis märgiti Daumani 4b ja 4c hoonestusõiguste muudetud eesmärgiks „hooldekodu ehitamine“ (lk 6 tabel 1). Revisjonikomisjoni andmetel on mõlema hoonestusõiguse puhul lepinguliseks eesmärgiks siiani elamuehitus. Hooldekodu ehitust hoonestusõiguse seadmise lepingud ette ei näe. Ehitusregistrist nähtuvalt on hooldekodu ehitatud kinnistule A. Daumani 4b (EHR kood 120636835). Kinnistu A. Daumani 4c seisab aga tühjal. Lepingu järgi ootab kinnistu investeerimiseks elamuehitusse.

Riigikontroll leiab, et hoonestajatega sõlmitud lepingud vastavad linna kordadele. Revisjonikomisjon sellega mööndusteta ei nõustu. Näiteks kinnisasjale RÜÜti 8 seati hoonestusõigus tingimustel, mis on vastuolus volikogu määrusega. Lepinguga anti hoonestajale kinnisasja ostueesõigus. Narva Linnavolikogu 21. juuni 2005. a. määruse nr 20/57 „Linnavara eeskiri“ p 67 kohaselt on linna omandis olevale kinnisasjale ostueesõiguse seadmine lubatud üksnes siis, kui see toimub isiku, kellel on selleks õigusaktidest tulenev õigus, nõudel ja kasuks (alt 1) või see toimub avalikes huvides (alt 2). Antud juhul selleks õiguslik ja faktiline alus puudus. Nagu ka hoonestusõiguse seadmise otsustuskorras (lk 9 p 27).

Ülalkirjeldatud puudustele ja vastuoludele on eelnõu arutamise käigus tähelepanu juhtinud tollane Linnavara- ja Majandusameti üldosakonna juhataja Riho Sillar (vt 29.06.2010 NLV istungite protokoll, p 5). Muuseas on hr R. Sillar välja toonud, et hoonestusõigusi ei seata „igaks juhaks“. Hoonestusõigus ei tohiks muutuda vahendiks kinnistute reserveerimisel või broneerimisel. Hoonestusõigus eeldab hoonestaja kavatsuste ehtsust. Hoonestusõigus võimaldab omavalitsusorganitel suunata arendus- ja ehitustegevust linnas.

Arendustegevuse lähtealuseks peaks olema linna arengukava ja üldplaneering. Millisest hoonestusõigusest ja selle realiseerimise tähtaegadest saame tõsikindlalt rääkida, kui lepingu sõlmimisel puuduvad ehitusõiguse väljavaated? Mis saab siis, kui detailplaneering jääb kolmandate isikute vastasseisu tõttu kehtestamata (nt Kangelaste 11b)? Seega peaks hoonestusõiguse seadmisele eelnema planeerimismenetlus. Ideaalis võiks detailplaneeringute tellijaks olla linn. Hoonestaja hüvitaks linnale detailplaneeringute koostamisega seotud kulud (vastav kohustus enampakkumistest). Loomulikult on teatud erandlikel juhtudel võimalik hoonestusõiguse seadmine detailplaneeringuta, kuid see eeldab, et võlaõiguslik kohustustehing ning asjaõigustehing oleksid üksteisest selgelt eraldatud (temporaalselt lahutatud).

Kui kokkulepitud tähtaja jooksul detailplaneeringuni ei jõuta, peaks kumbki pool olema õigustatud võlaõiguslikust lepingust taganeda, ilma et linnal tuleks lepingupartnerile midagi hüvitada. Selline on ka Tallinna linna haldus- ja õiguspraktika hoonestusõiguste seadmisel (vt Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005. a määrus nr 28 „Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise kord“ § 54 lõige 4: „Kehtestatud detailplaneeringu puudumisel sõlmitakse hoonestusõiguse seadmise võlaõiguslik leping. Asjaõigusleping sõlmitakse pärast detailplaneeringu kehtestamist“).

Enne olgu planeering ja ehitusõigus, alles siis hoonestusõigus ja vastav kanne kinnistusraamatus!

Selline näeks välja aus, läbipaistev ja tulemusele orienteeritud arendustegevus. Alustada tuleks prioriteetide seadmisest ja eesmärkide püstitamisest. Hoonestusõigus on (asja)õiguslik instrument, vahend, mitte eesmärk omaette. Mida soovitakse hoonestusõiguste kaudu saavutada? Nagu Riigikontrolli auditist selgus, puudub linnavalitsusel hoonestusõiguste teemal arusaam ja visioon (lk 8, Narva linnapea: „Linn ei sunni kedagi ehitama“). Kurb.

(2) Revisjonikomisjoni ettepanek: Linnavalitsusel töötada välja hoonestusõiguste, laiemalt munitsipaalvara alane poliitika (kontseptsioon: nägemus, eesmärgid ja meetmed) ning esitada volikogule arutamiseks. Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni ettepanekule kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a.

Seega ei nõustu revisjonikomisjon Riigikontrolliga selles, et kordadega vastolus olevad tehingud olid probleemideta heaks

kiidetud ka linnavara- ja majandusametis (lk 11 p 11). Linnavara- ja Majandusameti ametnikud on vajakajäämistele tähelepanu juhtinud ning eriarvamust avaldanud.

Hiljuti lugesime Narva ehitusettevõtja G. Fanfora süüdimõistvast kohtuotsusest, kuidas linnavõimuga korruptiivsetes suhetes olevad isikud teostavad oma ebaseaduslikku mõjuvõimu linnavalitsuse ametnike ja volikogu liikmete üle:

G. Fanfora, omades lähtuvalt oma laiaulatuslikest ja tihedatest majanduslikest ning ärilistest sidemetest ja positsioonidest Narva linnas mõjuvõimu Narva Linnavalitsuse ametiisikute üle, oli isikuks, kes suutis Narva Linnavalitsuse ametiisikute otsustusi mõjutada. Narva linnas oli üldteada asjaolu, et G. Fanforal on tihedad sidemed Narva linnas mõjuvõimu omava Xxxiga (Narva Linnavolikogu liige ja volikogu rahanduskomisjoni esimees), kes omab mõjuvõimu Narva Linnavalitsuse ametiisikute ja Narva Linnavolikogu liikmete üle ning kes suudab seetõttu Narva Linnavalitsuse ametnike ja Linnavolikogu liikmete otsustusi mõjutada. Xxxi ja tema kaudu G. Fanfora ebaseaduslik mõjuvõim linna ametiisikute üle seisneb võimaluses mõjutada otsustada ametnike karjääri, vabaneda mittemeelespärasest ametnikest ja sundida sel moel ametnikke tegema endale meelepäraseid otsuseid. (VMKo 04.06.2012, nr 1-12-5333, lk 5).

Tulles tagasi revisjonikomisjoni seisukoha juurde, et kontrolliaruandes pole linnavarakomisjoni ning varade osakonna tegelik roll ja tähendus piisavalt välja toodud, märgime järgmist. Menetlus linnavalitsuse linnavarakomisjonis (linnavalitsuse ja volikogu võtmefigureid ühiskomisjonis) on asendanud menetluse volikogu linnavarakomisjonis. Volikogu liikme Nadežda Sinjakova arupärimise peale selgus, et volikogu linnavarakomisjon pole selle moodustamisest alates kordagi koos käinud. Komisjon moodustati kohe pärast 2009. aasta valimisi. Komisjoni esimene koosolek aga toimus alles 09.12.2011. a. Revisjonikomisjon näeb teatud riske ka selles, et volikogu linnavarakomisjoni esimees Sergei Nikitin on samal ajal linnavalitsuse linnavarakomisjoni liige. Volikogu komisjoni kuuluvad lisaks volikogu liikmetele ja kinnisvaraärimeestele ka linnavalitsuse ametnikud, nt varade osakonna juhataja. Varade osakonna juhataja on ka linnavalitsuse linnavarakomisjoni liige. Volikogu linnavarakomisjonis on volikogu liikmed ilmses vähemuses. Suhe on 2 : 10 volikogu liikmete kahjuks.

Seda, et tegelik otsustuspädevus on koondunud linnavalitsuse linnavarakomisjoni, näitab seegi, et puudutatud isikutele edastatakse väljavõtte komisjoni protokollist. Kaaskirjas kirjutab linnavara- ja majandusamet, et „komisjon on otsustanud.“ Kõrvaltvaatajale jääb vähemalt mulje, just kui lõppotsused langetataksegi komisjonis.

Linnavara- ja Majandusameti varade osakonnast. Narva Linnavolikogu 28. aprilli 2011. a määrusega nr 5 kinnitatud Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti põhimääruse § 20 järgi on varade osakonna haldusalaks korraldada linnavara valdamist, kasutamist, käsutamist ja omandamist. Teenistused, mida Riigikontroll on oma auditis maininud, alluvad varade osakonna juhatajale. Osakonda juhib osakonna juhataja. Osakonna juhataja juhib osakonna ja teenistuste tegevust ning vastutab neile pandud ülesannete korrektse ja tähtaegse täitmise eest.

Hoonestusõiguste seadmise lepingute täitmise üle kontrolli teostamise õigus ja kohustus on põhimäärusega pandud varade osakonnale, täpsemalt osakonna üürija müügiteenistusele. Riigikontroll toob näite võsastunud kinnistust (Rahu 48), kus hoonestaja pole korrashoiukohustust tõenäoliselt kunagi täitnud. Korrashoiukohustust on ühteaga hoonestaja lepinguline kohustus ning teisalt linna heakorraeeskirjadest tulenev avalik-õiguslik kohustus. Kui lepinguliste kohustuste täitmise peab tagama varade osakond, siis heakorraeeskirjade täitmist kontrollib väärtusmenetlusteenistus (Narva Linnavolikogu 28. juuni 2012. a otsusega nr 94 on vastav teenistus linnavara- ja majandusameti koosseisus kaotatud ning väärtusmenetluste funktsioone peaks asuma täitma linnakantslelei juriidiline teenistus).

Seega juriidiline vastutus peaks saama alguse teenistuse juhtidest (n-õ rohujuure tasand) ning varade osakonna juhatajast. Personaalne vastutus eeldab eranditult alati personaalset ehk subjektiivset süüd. Kas komisjonihalduse puhul on süü ja vastutus kollektiivne? Ei ole. Kas ametnikke saab süüsta selles, et viimased on täpselt järginud linnavarakomisjoni juhiseid? Ei saa. Milline on tulemus? Juriidilise vastutuse devalveerumine. Kollektiivne vastutamatuse, sest sisuliselt peaks nii linnavalitsus kui ka revisjonikomisjon, hinnates ametiasutuse tegevust, hindama enda tegevust linnavarakomisjonis.

Juhtimisteoorias nimetatakse seda erineva tasandi rollide ühitamatuseks, mis võib viia huvide konfliktini, luues omakorda soodsa pinnase korruptiivseks tegevuseks.

Ei saa märkimata jätta, et Narva Linnavolikogu 28. juuni 2012. a otsusega on Linnavara- ja Majandusameti senine struktuur kaotatud, väidetavalt haldussuutlikkuse tõstmise üllal eesmärgil. Käesoleva kontrolliaruande valguses julgeme kahelda Narva linna avaliku teenistuse töö tõhustamise komisjoni järeldustes ja ettepanekutes.

(3) Revisjonikomisjoni soovitus: Narva Linnavalitsusel selgitada välja, kes ametnikest ja miks on jätnud täitmata õigusaktidest tulenevad järelevalvekohustused. Arvestades, et probleemid munitsipaalvara käsutamise seaduslikkuse ja otstarbekusega on korduvad ning kannavad süsteemset iseloomu, kohaldada süüdlaste suhtes adekvaatseid juriidilise vastutuse abinõusid. Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni soovitusel kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a.

Riigikontroll on tuvastanud, et linnavarakomisjon ja linnavalitsus on hoonestusõiguse lepingute, eeskätt hoonestustähtaegade, muutmisel pikemate põhjendusteta viidanud Narva Linnavolikogu 17. märtsi 2005. a määruse nr 13/52 „Narva linna munitsipaalomandis oleva hoonestamata maa hoonestusõiguse seadmise kord“ punktile 57, mille kohaselt juhul, kui täitmise käigus on mõne hoonestusõiguse seadmise lepingu punkti täitmine oluliselt raskendatud, võib poolte kokkuleppel ja Narva Linnavalitsuse otsustuse alusel lepingutingimusi muuta või hoonestusõigust lõpetada. Revisjonikomisjon nõustub Riigikontrolliga, et tsiteeritud õigusnorm ei anna linnavalitsusele vaba voli lepingute muutmiseks ja leppetrahvidest loobumiseks. Kõnealuse õigusnormi sõnastus ei ole just kõige paremini õnnestunud. Siin ristuvad määratlemata õigusmõiste („oluliselt raskendatud“) ning diskretsiooni otsustus („võib“). Tegemist on keeruka, nn ühendusnormiga.

Kuigi määratlemata õigusmõistete sisustamisel on praktikas sarnaseid tunnusoone diskretsiooni kohaldamisega, ei saa neid kahte samastada. Määratlemata õigusmõiste ja kaalutusotsuse puhul on nende kahe kohtuliku kontrolli ulatus ehk mastaap immanentselt erinev. Teatud erinevustele vaatamata kasutatakse neid mõlemat üldaktides, tagamaks õigusnormi paindlik toimimine üksikjuhtudel. Riigikohus on ebaproportsionaalsuse motiivil tunnistanud põhiseadusvastaseks mitmeid seadusi, mis ei jäta täitevvõimule kaalutusruumi (vt Truuväli, E-J., jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, lk 130 jj).

Määratlemata õigusmõistest ja rohked diskretsiooninormid iseloomustavad eeskätt kõrge õigusteadlikkuse ja arenenud poliitilise kultuuriga õiguskordasid. Eestis aga on määratlemata õigusmõistest ja administratsiooni diskretsiooni nimetatud haldusorgani nuhtluseks.

Kahtlemata on neil omad vored ning intensiivsel sekkumisel isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsealasse tuleb seaduse rakendajale jätta teatud otsustuste tegemisel kaalutus- ja hindamisruum. Iseküsimus, kui suur peab see ruum olema.

Ei tohi unustada, et diskretsiooniga võivad kaasneda tajutavad korruptsiooniriskid. Iseäranis nõrga poliitilise kultuuriga struktuurides. Puuduliku õigusvastutusega struktuurides eriti. Kui mitteformaalsed, nn nõrgad ja pehmed, isereguleerimise mehhanismid (poliitiline vastutus) ei toimi, tuleb paratamatult sekkuda positiivsel õigusel. Kui muu ei aita, tuleb voreduslikkus tagada seaduse jõuga. Eesti korruptsioonivastases strateegias on tervishoiutöötajate suurt diskretsiooni tõendite ja töövõimetuslehtede väljastamisel nimetatud korruptsiooniriskiks (vt Eesti korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008–2012. Vabariigi Valitsus. Tallinn, 2008, lk 28). Korruptsiooni ja juriidilise vastutuse diskretsiooni vahel eksisteerib kausaalne seos. Mida rohkem on ametiisikul või kollegiaalsel otsustuskogul suvaotsustusõigust ja mida väiksem on prognoos saada olla vastutusele võetud, seda rohkem on selles struktuuris korruptsiooni.

(4) Revisjonikomisjoni soovitus Narva Linnavalikogule: Võttes arvesse linna juhtimises tõusetunud probleeme tuleks kardinaalselt ja otsustavalt piirata linnavalitsuse diskretsiooni. Suund tuleks võtta seotud haldusele. Samuti vajaks kaalumist, kas teatud küsimused võiks jätta volikogu enda otsustada (otsustusprotsessiga esinduskogus kaasneb suurem avalikkuse tähelepanu, arvamuste ja seisukohtade pluralism jne). Narva Linnavalitsusel esitada revisjonikomisjonile arvamus soovitude kohta kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a.

Käesoleval juhul on määratlemata õigustmõiste väärt kohaldamine ja kaalutusvead viinud varalise kahju tekkimisele. Riigikontrolli arvutuste kohaselt on leppetrahvide õigustamatu kohaldamata jätmisega linnal saamata jäänud vähemalt 120 000 eurot (Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu „Narva linna hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine“, lk 7).

Revisjonikomisjon mõnab, et tsiviilõigussuhte perspektiivist vaadatuna, ei saa paljude hoonestusõiguste puhul (enam) rääkida hoonestajapoolsest lepingurikkumisest. Seda põhjusel, et lepingumuudatused evivad tagasiulatuvat õiguslikku mõju. Leppetrahv on võlaõiguslik instrument. Aktsessoorne kõrvalkohustus tagamaks põhikohustuse täitmist. Hoonestustähtaja eiramisel kohaldatav leppetrahv on suunatud kohustuse täitmisele sundimiseks, mitte selle asendamiseks.

VÕS § 158 lg 1 sätestab leppetrahvi legaalse definitsiooni, mille kohaselt leppetrahv on lepingus ettenähtud lepingut rikkunud poole kohustus maksta kahjustatud poolele lepingus määratud rahasumma. Pooltevahelise kokkuleppe puudumisel leppetrahve (erinevalt viivetest) nõuda ei saa. Seega ei loo ainuüksi volikogu määrus leppetrahvi nõudmiseks autonoomset õiguslikku alust. Hoonestaja jaoks tuleneb leppetrahvi maksimise kohustus mitte volikogu määrusest, vaid lepingust.

Määrus on täitmiseks kohustuslik ning seob haldust. Linnavalitsus peab tagama, et volikogu määrusega kooskõlas olev leppetrahvikokkuleppe lepingusse jõuaks ning et seda reaalselt kohaldataks.

VÕS § 159 lg 1 eristab leppetrahve kohustuse täitmisele sundimiseks (esmane eelistus) ning trahve kohustuse täitmise asendamiseks (sekundaarne funktsioon). Narva Linnavalikogu 17. märtsi 2005. a määruse nr 13/52 „Narva linna munitsipaalomandis oleva hoonestamata maa hoonestusõiguse seadmise kord“ p 52 kohaselt hoonestuskohustuse tähtaja mitteäitmise või mitteõigeaegse täitmise eest määratakse hoonestajale (leppetrahvi viiekordses hoonestusõiguse aastatasu suurusel summas. (Leppetrahvi tasumine ei vabasta hoonestajat lepingujärgsete kohustuste täitmisest. Eeldusel, et hoonestusõiguse seadmise lepingutes kirja pandud leppetrahvikokkulepped ühtivad volikogu määruse sõnastusega, võib väita, et hoonestustähtaja eiramisel kohaldatav leppetrahv on suunatud kohustuse täitmisele sundimiseks, mitte selle asendamiseks.

Kuivõrd leppetrahviküsimus puudutab eraõigussuhteid, tuleb linnavara mittekohasele kasutajale leppetrahvi määramist vaadelda koherentselt tsiviilõiguse normidega. Need kaks vastandlikku otsustust – hoonestamistähtaja pikendamine (lepingu muutmine) *contra* hoonestamistähtaja mittepikendamine (lepingu mittemuutmine ja leppetrahvi nõudmine) – välistavad teineteist (kontradiktorsus).

Tegevuste oluline erinevus hoonestamistähtaja pikendamisel ehk lepingu muutmisel ning mittemuutmisel seisnebki selles, et lepingu muutmisele välistatakse lepingu rikkumine ja leppetrahvi seega nõuda ei saa. „Nagu juba märgitud, ei ole kindlaks tehtud, kas pooled pikendasid kokkuleppel lepingu täitmise tähtaega või andis hageja kostjale täitmiseks täiendava tähtaja. Esimesel juhul ei ole hagejal üldse õigust selle aja eest, mille võrra kohustuse täitmise tähtpäev edasi lükati, leppetrahvi nõuda. Teisel juhul ei välista täiendava tähtaja andmine VÕS § 114 lg 2 kohaselt hageja leppetrahvi nõudmise õigust.“

Seega tagasiulatuvalt, kui hoonestamistähtaeg pikendatud, hoonestajalt enam leppetrahvi nõuda ei saa. Küll aga oli linnavalitsuse tegevus lepingute muutmisel vastuolus volikogu kehtestatud kordadega. Lepingurikkumistele reageeriti ebaadekvaatselt. Pikemalt arutlemata kiideti hoonestaja lepingut rikkuv tegevus heaks ning pikendati hoonestustähtaegu. Äärmiselt erandlik võimalus muuta lepingut pooltest sõltumatul objektiivsel põhjusel (vrd Narva Linnavalikogu 17. märtsi 2005. a määruse nr 13/52 p-i 57 VÕS §-dega 97 ja 103) on mürdnud reegli. Baasprintsip on asendatud ülimalt õigusnihilistliku käsitlusega, et linnavalitsus ei sunni kedagi ehitama, s.o linn ei nõua lepingupartnerilt lepinguliste kohustuste täitmist. Kohane ei ole ka linnaapea apelleerimine võrdsuspõhiõigusele.

Võrdsust ebaõiguses nõuda ei saa ning kellelgi ei saa olla õigust nõuda väära halduspraktika jätkumist. Riigikohtu halduskolleegium on 6. detsembri 2004. a otsuses asjas nr 3-3-1-53-04 (RT III 2004, 36, 368) märkinud, et kuigi haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat. Nimetatud kohtuotsuse kohaselt ei saa ebaõige halduspraktika jätkumist või laiendamist nõuda ka võrdse kohtlemise põhimõttele toetudes (RKHKo 29.05.2006, nr 3-3-1-23-06, p 12).

Avaliku teenistuse eetikakoodeks algab sõnadega: „Avaliku võimu teostamisega käib alati kaasas vastutus“ (p 6). Regressi erijuhte käsitleb RVS § 21. Ametnik vastutab avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses sätestatud alustel ja korras. Vastavalt ATS § 891 lg-le 1 on ametnik kohustatud hüvitama riigile või kohalikule omavalitsusüksusele, kelle asutuses ta kahju tekitamise ajal töötas, süüliselt teenistuskohustuse rikkumisega tekitatud kahju. Mitme ametniku poolt kahju ühisel tekitamisel vastutab iga ametnik tema süüle vastavas ulatuses (ATS § 891 lg 3). Kohalikule omavalitsusüksusele kahju tekitamisel on kahjunõude esitamine avaliku võimu kandja juriidiline kohustus. ATS § 892 lg 1 sõnastus „teeb ametnikule kirjaliku ettepaneku“ ei anna võimalust kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, nagu see on võimalik diskretsiooni korral. Siin on tegemist seotud haldusega, kus seadus seob faktilist koosseisu ühe õigusliku tagajärgiga. Kui ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik ei tee kahju hüvitamiseks ametnikule ATS § 892 lg 1 kohast ettepanekut, on tegemist võimu kuritarvitusega ning distsiplinaarsüütega.

(5) Revisjonikomisjoni ettepanek: Arvestades, et hoonestaja tsiviilvastutus on antud juhul välistatud, käsitleda sisse nõudmata

jäänud leppetrahve varalise kahjuna. Narva Linnavalitsusel selgitada välja kahju täpne suurus. Samuti tuvastada, kes personaalselt vastutab (-vad) kahju tekitamise eest ning esitada nende vastu kahjunõue. Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni ettepanekule kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a.

Kontrolliaruandest selgub, et üks äriühing on saanud linna käest õigused mitme kinnistu (Daumani 2a, 2b, 2c ja 4a) hoonestamiseks, kuid pole aastate jooksul täitnud korrektselt ühtegi hoonestusõiguse lepingust tulenevat kohustust. Sealhulgas on hoonestaja jätnud osaliselt maksmata hoonestusõiguse tasu, võlgnevus koos viivistega oli linna ees 29. märtsi 2012. a. seisuga 24 531 eurot (Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu. Narva linna hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine, lk 7). Linnavara- ja Majandusameti tegi lepingut rikkunud hoonestaja suhtes katse nõuda sisse tähtaegselt maksmata hoonestusõiguse tasu. Nõude realiseerimine täitemenetluse teel ebaõnnestus, sest linnapea kirja alusel peatas kohtutäitur menetluse (*ibid.*, lk 11).

Revisjonikomisjonile teadaolevalt on Daumani 2a, 2b, 2c, 4a hoonestajaks Arendus-Invest OÜ (reg 11188550). Hoonestaja palus kohtutäituri lõpetada täitemenetlus põhjendusega, et täitmisavalduse on Narva linna nimel esitanud vale ametisik. Linnapea toetas hoonestaja kaebust ning palus täitemenetluse peatada. Kohtutäituri 11. aprilli 2012. a. otsusega jäeti Arendus-Invest OÜ kaebus rahuldumata. Täituri hinnangul tuleneb Linnavara- ja Majandusameti kompetents linna nimel ja arvel täitmisavalduste esitamiseks Narva Linnavolikogu kehtestatud määrustest. Arendus-Invest OÜ on vaidlustanud kohtutäituri 11.04.2012. a otsuse Viru Maakohus (tsiviilasi nr 2-12-17091).

7. juunil 2012. a laekus revisjonikomisjonile Linnavara- ja Majandusameti direktori kt märgukiri, milles ametiasutuse juht pöörab linnapea tähelepanu kahju tekkimise ohule ning palub linnapeal kinnitada, et täitmisavaldused on kehtivalt esitatud (LVMA 06.06.2012 nr 2-6/5126, lisa 1). Kahju tekkimise ohu on loonud 19. märtsi 2012. a avaldus, millega linnapea taotles täitemenetluse peatamist põhjendusega, et linnavara- ja majandusametil puuduvad volitused täitmisavalduste esitamiseks. Samas kirjas esitab direktori kt faktid, mis viitavad linnaametnike ja hoonestaja võimalikule kooskõlastatud tegevusele. Linnapea ei ole linnavara- ja majandusameti märgukirjale vastanud.

Käesolevaga toetame kohtutäituri seisukohta, et Linnavara- ja Majandusamet omab volikogu määrustest tulenevalt volitusi Narva linna nimel täitmisavalduste esitamiseks. Omavalitsusüksuse volikogu võib jaotada linnavalitsuse (asutuse tähenduses) sisepädevust. Sisepädevuse selline jaotus on linnavalitsusele siduv (RKKKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15). Linnapeal ja linnavalitsusel tervikuna tuleb juhinduda volikogu kehtestatud pädevusjaotusest.

(6) Revisjonikomisjoni soovitus: Linnavalitsusel tagada hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmine igal üksikjuhtumil. Lepingurikkujate suhtes kohaldada igakordselt õiguskaitsemeetmeid. Korraldada Arendus-Invest OÜ-lt võlgnevuse sissenõudmine. Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni soovitusele kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a.

Võttes arvesse Riigikontrolli tuvastatud asjaolusid, mis osaliselt kinnitavad Linnavara- ja Majandusameti direktori kt 06.06.2012. a märgukirjas esitletud fakte, ning tuginedes KOKS § 48 lõikele 6 ja Narva linna põhimääruse punkti 4.11.3 alapunktile 3, revisjonikomisjon otsustab:

(7) Narva linnapeal esitada revisjonikomisjonile hiljemalt 20. septembriks 2012 selgitused LVMA 06.06.2012 märgukirjas nr 2-6/5126 tõstatatud küsimuste kohta, sh kinnitada või lükata ümber ametnike ja hoonestaja(te) vahelist kooskõlastatud tegevust käsitlevad faktiväited. Ühtlasi hoiatame, et ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine on ränk distsiplinaarsüütegu (ATS § 84 p 2).

Revisjonikomisjon nõustub Riigikontrolli auditi lõppjäreldestega, et Narva Linnavalitsuse haldustegevus hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmise üle kontrolli teostamisel, hoonestustähtaegade muutmisel ning hoonestusõiguste võõrandamisel ei ole olnud õiguspärane. Sealjuures sooviksime rõhutada, et hoonestusõiguse seadmise lepingute muutmise seab ohtu hoonestusõiguse seadmisele eelnenud avalik-õigusliku menetluse tulemused. Linnavara pakkumismenetluses osalenud ja osalemisest huvitatud isikute õiguspäraste huvide kaitse ehk võrdse kohtlemise aspekt. Riigikontroll on õigustatult leidnud, et linnavara kasutusse andmise reeglid sarnanevad riigihangete seaduse üldpõhimõtetega (Riigikontrolli kontrolliaruanne Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes. 03.04.2012, lk 11 p 24). Kohalik omavalitsusüksus avalik-õigusliku juriidilise isikuna on seotud Euroopa Liidu õiguse vahetu kohaldatavuse (ECJ 05.02.1963 nr 26/62: Van Gend en Loos) ja ülimalikkuse (ECJ 15.07.1967 nr 6/64: Costa vs ENEL) põhimõtetega ning peab oma tegevuses lisaks põhiseadusele ja siseriiklikele õigusaktidele juhinduma ühenduse õiguse aluspõhimõtetest. Eelkõige sellistest, nagu kaupade, teenuste, kapitali ja tööjõu vaba liikumine (vt R. Maruste eriarvamust RKPJKo 27.05.1998, nr 3-4-1-4-98; RKPJKa 11.05.2006, nr 3-4-1-3-06).

Riigihankereeglitel on lisaks ühenduse alusvabaduste tagamisele ka teine oluline funktsioon – avaliku ressursi läbipaistev ja otstarbekas kasutamine ning isikute võrdne kohtlemine ja korruptsioonihennetus (vt Pilving, I. Õiguskaitse riigihankemenetluses. – RiTo 3, 2001). Hankeõiguse põhimõtted ja reguleerimismeetod on üllatavalt lähedased ning seega suuresti kasutatavad munitsipaalvara pakkumismenetluse reeglite väljatöötamisel. Konkurentsi tekitamine, elavdamine ja kaitse on avaliku huvi eesmärgiks *per se* (vt RKEKm 20.12.2001, nr 3-3-1-8-01, p 23; RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 24).

Sarnaselt hankelepingu muutmisele võib hoonestusõiguse seadmise lepingu hilisem muutmine avada tee lepingu sõlmimisele eelnenud menetluse (vastavalt siis hankemenetluse või linnavara pakkumismenetluse) moonutustele. Seepärast on riigihankeõiguses (hankija) lepingu muutmise vabadust oluliselt piiratud.

Kohtuasjas nr C-454/06 (*Presstext*) asus Euroopa Kohus seisukohale, et menetluse läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise tagamiseks tuleb kehtiva hankelepingu klauslite muutmist pidada uue riigihankelepingu sõlmiseks juhul, kui need muudatused on algse hankelepingu tingimustest oluliselt erinevad ja kui neist ilmneb poolte soov pidada uusi läbirääkimisi lepingu oluliste tingimuste osas. Riigihankelepingu kehtivuse ajal tehtud muudatust võib pidada oluliseks juhul, kui muudatusega tuuakse lepingusse tingimusi, mida ei olnud seadud algse hankemenetluse ajal ja mis oleks juhul, kui nad oleksid olnud seadud esialgses hankemenetluses, võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel kui esialgu vastuvõetavaks tunnistanud pakkujatel või oleksid võimaldanud tunnista edukaks mõne teise pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti (vt Rahandusministeeriumi selgitusi e-riigihangete keskkonnas).

Hankelepingu muutmine on lubatud ainult riigihangete seaduses (RHS), täpsemalt RHS § 69 lg 3 ja 4, sätestatud korras. Eesti riigihankeõiguse kohaselt ei ole sõlmitud hankelepingu muutmine reeglina lubatud ning muutmine saab kõne alla tulla vaid teatud erandjuhtudel. Hankelepingu muutmiseks peavad olema täidetud kõik osundatud sätetes toodud kumulatiivsed tingimused (muutmist tingiv asjaolu on objektiivne ja hankijal polnud seda võimalik hankelepingu sõlmimisel ette näha, hankelepingu muutmata jätmisel satuks täielikult või olulises osas ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamine ning muudatus pole oluline). Kui kas või üks eelviidatud tingimustest ei ole täidetud, puudub ka õiguslik alus hankelepingu muutmiseks (vt Simovart, M-A).

Lepinguvabaduse piirid riigihankes). Linnavara kasutusse andmisele või võõrandamisele eelnenud avalik-õigusliku menetluse moonutuste vältimiseks tuleks riigihankeõigusele sarnane regulatsioon kehtestada ka munitsipaalavara eeskirjades. (8) Revisjonikomisjoni ettepanek volikogule ja linnavalitsusele: Arvestades, et siseriiklik riigihankeõigus on harmoniseeritud ühenduse õigusega, samuti munitsipaalvaralepingu sõlmimisele eelneva pakkumismenetluse läbipaistvuse ja huvitatud isikute võrdse kohtlemise tagamiseks, peab revisjonikomisjon vajalikuks muuta Narva linnas kehtivaid linnavara kasutusse andmise ja võõrandamise eeskirju riigihankeõiguse eeskujul. Linnavaraalepingute, sh hoonestusõiguse seadmise lepingute, muutmisel tuleks edaspidi lähtuda riigihankelepingu muutmisele iseloomulikest kriteeriumidest, võttes arvesse arvamuse p-des 1 ja 4 toodud soovitusi (linnavalitsuse diskretsiooni piiramine ning suund seotud haldusele). Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni ettepanekule kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a. Riigikontrolli auditiaruandest selgub, et Narva linnavalitsus peab vähemalt kolme hoonestusõiguse lõpetamise osas läbirääkimisi (lk 11 p 36). Revisjonikomisjon on teadlik, et Linnavara- ja Majandusamet on poolte kokkuleppel hoonestusõiguse lõpetamise eeldusena teinud hoonestajatele ettepaneku hüvitada hoonestusõiguse lõpetamise tõttu saamata jääv tulu ning kinnistute korrashoiuga linnale kaasnevad kulud fikseeritud määras (LVMA 18.10.2011 nr 2-6/6479-4). Revisjonikomisjon nõustub nimetatud ettepanekuga, leides, et hoonestusõiguse lõpetamisega jääb linn ilma lubatud investeeringutest, lakkavad hoonestusõiguse aastatasust planeeritud laekumised linnaeelarvesse ning jooksvas eelarves tekivad ettenägematud kulud kinnistute korrashoiule. Korrashoiukohustuse täitmiseks linnaeelarves vabad vahendid puuduvad. Munitsipaalkinnistu teistkordsel kasutusse andmisel tekivad täiendavalt kulutused pakkumismenetluse läbiviimisele (nt enampakkumisteate avaldamine ajalehes). Hoonestusõiguse seadmise lepingud on sõlmitud üldjuhul viiekümneks aastaks. Sedavõrd pikaajaliste lepingute sõlmimisel pidid hoonestajad põhjalikult kaaluma äritegevusega paratamatult kaasnevaid ettevõtlusriske, samuti oma võimekust kokkulepitud tingimusi täita. Puudulik planeerimine ning nõrk juhtimisoskus ei õigusta lepinguliste kohustuste täitmata täitmist. Leping on lepingupooltele täitmiseks kohustuslik (VÕS § 8 lg 2). Kohalik omavalitsus peab lähtuma üksnes avalikest huvidest ega saa seetõttu mahitada spekulatiivset ja vastutustundmatut ettevõtlusstiili. Kui suure vaheltkasuga hoonestusõiguse vahendustumük ei õnnestunud, jätan kõik kohustused täitmata ning lõpetan, sanktsioone kartmata, iga kell lepingu? Päril nii need asjad ei käi. Õigemini, ei tohiks käia. Leping sõlmimine annab küll õiguse millekski, aga paneb ka kohustuse. Eesti õiguses on lepinguline vastutus üldjuhul mittesüüline ehk siis isiku süü ei ole vastutuse tekkimise seisukohast oluline (VÕS §-d 103 ja 104; vt Varul, P. jt. Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. I Osa. Tallinn, 2006). Kohustuse rikkumisel tuleb kanda vastutust. Vastupidine oleks vastuolus avalike huvidega, moonutades lepingu sõlmimisele eelnenud enampakkumise tulemusi. Halvimal juhul võib lepingumuudatus rikkuda mõne kolmanda isiku võõrandamatut õigust võrdsele kohtlemisele. (9) Revisjonikomisjoni ettepanek Narva Linnavalitsusele: Hoonestusõiguste kokkuleppelise lõpetamisel arvestada Linnavara- ja Majandusameti ettepanekuga. Juhul, kui hoonestajad ülalnimetatud tingimustega ei nõustu, nõuda lepingute täitmist. Mittetäitmisel rakendada õiguskaitsevahendina leppetrahve ja kaaluda lepingu ühepoolset lõpetamist koos võimaliku kahjunõude esitamisega. Narva Linnavalitsusel vastata revisjonikomisjoni ettepanekule kirjalikult hiljemalt 20. septembriks 2012. a. Täiendava meetmena, mis võimaldaks tõhustada järelevalvet linnavaraalepingute täitmise üle, näeme linnavalitsuse aruandekohustuse suurendamist ning aruandekohustuse rakendamist praktikas. Õiguskantsleri või riigikontrolööri aruandekohustuse eeskujul võiks volikogu näha linnavara eeskirjades ette linna- või vastava valdkonna abilinnapea iga-aastase aruandekohustuse (lepingute täitmise küsimuses). Lõpetuseks kordan veelkord juhtumõtet, et Narva linn vajab hädasti ja kiiresti korruptsioonivastast tegevuskava. Korruptsiooniennetuse agendat. Revisjonikomisjon näeb hetkel oma esmast ülesannet korruptsiooniennetuse üle diskussiooni tekitamises. Toimiva sisekontrollisüsteemi projekteerimine ja ülesse ehitamine algab lihtsast tõdemusest, et linnajuhtimises ei ole meil täna kõik kõige paremas korras. Tõenäoliselt vajame selles küsimuses erinevate poliitiliste jõudude vahelist ühiskondlikku kokkulepet. Kui pariteetsuse alusel sellist kokkulepet ei sünni, jääme möödapääsmatult mineviku hirmusunnitiste pantvangiks. Tahan loota, et Riigikontrolli auditiaruanne ei jää tormiks veeklaasis ... Linn vajab korruptsioonivastase tegevuse agendat ja tegevuskava. Alustada võiks volikogu eetikakoodeksist.	
---	--

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastus
Hoonestusõiguse tasu suuruse muutmine 22. Soovitus Narva Linnavolikogule: täiendada hoonestusõiguse seadmise korda sätetega, mis kohustaks Narva Linnavalitsust enne hoonestusõiguse tasu vähendamise või tasust loobumise kohta otsuse tegemist analüüsima sellise otsuse põhjendatust ja vastavust linna huvidele (p 17–20)	Narva Linnavolikogu esimehe vastus: 18.07.2012 saatsin Narva Linnavalitsusele kirja, milles palusin ette valmistada vastavalt Riigikontrolli auditiarvete soovitudele vajalikud eelnõud muudatuste tegemiseks linna normatiivaktides, mis reguleerivad hoonestusõiguse kehtestamist ja realiseerimist. Narva Linnavalitsuse kinnitusel on muudatuste eelnõud valmis ning saadetakse pärast menetlemist Linnavalitsuses Linnavolikogusse.
Järelevalve hoonestaja tegevuse üle 39. Soovitus Narva Linnavalitsusele: selgitada kõigi hoonestusõiguselepingute puhul välja hoonestamiskohustuse täitmise praegune seis ja määrata lepingus sätestatud kohustusi eiranud	Narva Linnavalitsuse vastus: Linnavara- ja Majandusameti varade osakonna spetsialistid selgitavad kõigi hoonestusõiguselepingute puhul välja hoonestamiskohustuse täitmise hetkeseisu, et otsustada, kas määrata lepingus sätestatud kohustusi eiranud hoonestajatele

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
hoonestajatele leppetrahv või lõpetada hoonestusõigus (p 28–38)	leppetrahv või lõpetada hoonestusõigus.
Järelevalve hoonestaja tegevuse üle 40. Soovitus Narva Linnavolikogule: võtta seisukoht Narva Linnavalitsuse tegevusetuse suhtes hoonestusõiguse lepingute täitmise jälgimisel ja teavitada rakendatud meetmetest Riigikontrolli (p 28–38)	Narva Linnavolikogu soovitusele ei vastanud.
Järelevalve hoonestaja tegevuse üle 41. Soovitus Narva Linnavolikogu revisjonikomisjonile: analüüsida Narva linna sisekontrollisüsteemi ja tuua välja puudused, mis võimaldavad linna ametiasutustel eirata linnavolikogu kehtestatud korda hoonestusõiguse lepingute üle järelevalve tegemisel ja lepingute muutmisel või lõpetamisel; ning teha linnavolikogule ettepanekud nende puuduste kõrvaldamiseks. (p 28–38)	Narva Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimehe vastus: linnavolikogu revisjonikomisjoni senine praktika, õigemini viimase puudumine, on taunitav ning sisekontrolli tõhusale toimimisele see kaasa ei aita. Edaspidi püüame auditivajadustele reageerida adekvaatselt ning piisavalt operatiivselt. Narva Linnavalitsusele ja Linnavolikogule on juba tehtud rida ettepanekuid sisekontrollisüsteemi toimima hakkamiseks.
Loa andmine hoonestusõiguse võõrandamiseks 49. Soovitus Narva Linnavolikogule: täiendada hoonestusõiguse seadmise korda hoonestusõiguse võõrandamise täpsemaks reguleerimiseks ning piiritleda juhtumid, millal ei anta hoonestajale hoonestusõiguse võõrandamiseks nõusolekut (p 42–48)	Narva Linnavolikogu esimehe vastus: 18.07.2012 saatsin Narva Linnavalitsusele kirja, milles palusin ette valmistada vastavalt Riigikontrolli audiitorite soovitustele vajalikud eelnõud muudatuste tegemiseks linna normatiivaktides, mis reguleerivad hoonestusõiguse kehtestamist ja realiseerimist. Narva Linnavalitsuse kinnitusel on muudatuste eelnõud valmis ning saadetakse pärast menetlemist Linnavalitsuses Linnavolikogusse.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on anda hinnang Narva Linnavalitsuse tegevusele sõlmitud hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmisel (kas linna õigused ja kohustused on täitmisele pööratud), täitmise üle kontrolli tagamisel ning hoonestusõiguse võõrandamisel hoonestaja poolt.

Positiivse hinnangu andmise kriteeriumid

- hoonestusõiguse seadmise lepingute tingimused vastavad Narva linna hoonestusõiguse seadmise korrale;
- hoonestusõiguse seadmise lepingute täitmist kontrollitakse (kontrolliaktid on olemas) ulatuses, mis on korras ja lepingutes ette nähtud;
- hoonestusõiguse seadmise lepingute rikkumistest tulenevaid sanktsioone (viivis, leppetrahv) on rakendatud;
- hoonestusõiguse võõrandamiseks nõusoleku andmisel on järgitud hoonestusõiguse seadmise lepingu tingimusi ja lähtutud õigusaktiga kehtestatud piirangutest;
- maareformi seaduse § 25 lõike 2 ja 3 kriteeriumitele vastava hoonestusõigusega koormatud maa sihtotstarbe muutmisel on lähtutud maareformi seadusest ja taotletud sihtotstarbe muutmiseks luba.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandardi rakendussuuniseiga ISSAI 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“. Standardi järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab anda auditeeritud ulatuses piisava kindlustunde, et vead ja ebareeglipärasused auditeeritava tegevuses ning seadusevastased teod avastatakse. Auditi käigus koguti piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, et veenduda, kas konkreetset valdkonda puudutav info on olulises osas kooskõlas auditi kriteeriumidega ja toetab ka tehtud tähelepanekuid.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati juunis 2012. Peamised audititoimingud tehti märtsist maini 2012.

Auditi meeskond

Meeskonda kuulusid auditijuht Illar Tõnisson, vanemaudiitor Taavi Mölder ja audiitor Marek Kübarsepp. Finantsarvestusega seotud toimingute tegemisel osales audiitor Kristel Makus.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/12/50061/8.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid Narva linna puudutavaid auditeid

03.04.2012 – Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes

23.04.2008 – Narva linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevuse õiguspärasus 2006. aastal

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu	Kohtumisel osalejad
23.03.2012	Linnavara- ja majandusamet	Tamara Luigas (direktori kt), Jelena Skulatšova (varade osakonna juhataja)
04.04.2012	Linnavara- ja majandusamet	Dmitri Djakov (väärteomenetluse teenistuse peaspetsialist), Mihhail Antonov (jurist)
02.05.2012	Arhitektuuri- ja linnaplaneerimise amet	Peeter Tambu (peaarhitekt (direktori asetäitja) direktori ülesannetes
03.05.2012	Narva Linnavalitsus	Tarmo Tammiste (linnapea)