

Diplomitöö

392229

Bruno Kull

matr.nr.13927

*Diplomitööna arvestatud.
Tartu, 29.5.39. A. T. Kivimäe*

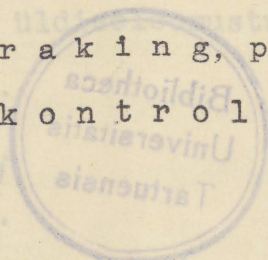
E. V.

TARTU OLIIKOOLI
SIGUSTEADUSKONN

26. märts 1939

№ 509
TARTU

Valla raking, pädevus
ja kontroll



1-A *18917*

Tartu 1939.

20 viirde lehekülged eirguseaegsana

S i s u k o r d

1.ptk.VALLA OMAHALDUST SÄTTIV ÕIGUSNORMISTIK.

- | | |
|------------------------------------|---|
| § 1.Konstitutsiooniline normistik. | 3 |
| § 2.Seadusnormistik. | 5 |

2.ptk. VALLA RAKING.

- | | |
|-----------------------------------|----|
| § 3. Valla rakingu üldiseloostus. | 7 |
| § 4. Vallavolikogu. | 9 |
| § 5. Vallavalitsus. | 12 |
| § 6. Vallasekretär. | 18 |

3.ptk. VALLA PÄDEVUS.

- | | |
|------------------------------------|----|
| § 7. Valla pädevuse üldiseloostus. | 21 |
| § 8. Vallavolikogu pädevus. | 23 |
| § 9. Vallavalitsuse pädevus. | 28 |
| § 10.Vallasekretäri pädevus. | 35 |

4.ptk. KONTROLL.

- | | |
|---------------------------------|----|
| § 11.Seaduspärasuse kontroll. | 37 |
| § 12.Otstarbekohasuse kontroll. | 39 |

1. ptk. VALLA OMAHALDUST SÄTTIV ÕIGUS -

NORMISTIK.

§ 1. Konstitutsiooniline normistik .

Kogukondlik omahaldus Eesti Vabariigi Põhiseaduses¹ on sätitud võrdlemisi üldjooneliselt, jättes selle lähema korralduse vastavate seaduste määrata.

Põhiseaduse § 122 märgib, et " kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu" ² § 123 lisab järgnevalt, et "kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu, kes valitakse üldisel, otsesel, ühea- taolisel ja salajasel hääletamisel. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud, kes omavalitsuse piirkonnas

¹ RT 1937, 71, 590, ptk. 12 I

² Ibid

omavad püsivad elukohta või töökohta. Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega. Seaduse alusel võidakse korraldada omavalitsuste liite ja omavalitsuste ühisasutisi."

§ 124 omistab kogukondlikele omahaldusühikuile määrusandlusõiguse.

§ 125 järgi kogukondliku omahalduse korraldus ja järelevalve nende üle määratakse eriseadustega.

Nagu toodud sättest nähtub, peab kohaliku omahalduse korraldamine toimuma kaheastmeliselt, mis-sugune nõue on obligatoorne. Mainimata on jäetud omahaldus ühikute arv ja nimetus; samuti ei selgu Põhiseadusest, kas jäävad püsima vald, linn ja maakond senikehtinud mõttes, või asendatakse need koguni uueilmeliste omahaldus ühikutega.

Lähemalt ei määritleta ka seda, kuidas täita § 122-s mainitud ülesandeid ja milliste asutiste kaudu see peaks toimuma, ning milline juriidiline positsioon on ühel või teisel organil.

Ainsa organina, mille kujundamine on obligatoorne, mainib Põhiseadus³ esinduskogu, mille moodustamise

suhtes esimese astme omahaldus ühiku puhul on püstitatud nõue, et see 1) peab olema valitav, 2) valimised peavad toimuma üldisel, otsesel, ühetahelisel ja salajasel hääletamisel ja 3) valijaiks on kõik kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud.

Teise astme omahalduse suhtes nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega.⁴

Kogu omahalduse lähem korraldus, nii rakingu, pädevuse kui ka järelevalve ja nimetuse suhtes on jäetud eriseaduste määrata.

§ 2. Seadusnormistik.

Tähtsaimaks õiguseallikaks, mis normib valla omahaldust, on riigivanema dekreediga antud "V a l l a s e a d u s" ⁵ / VS/ . Muutes kõik senised vallaomavalitsuste alal kehtivad seadused, hõlmab Vallaseadus kogu valla omahalduse korralduse, tema rakingu, pädevuse, menetluse ja järelevalve.

Vastandina Põhiseaduse lühisõnalisusele on Valla-

⁴ Ibid., § 123

⁵ RT 1937, 32, 310

seadus võrdlemisi üksikasjalik ja peaaegu lünkadeta.

Vähesel määral tuleb siiski silmas pidada ja koos

Vallaseadusega paralleelselt käsitada veel kehtivat

Maakonnaseadust.⁶

Maakonnaseaduse § 19 loetleb valla omavalitsuse organid. Nende seas on vallavolikogu, vallavalitsus ja revisjoni komisjon. Peale seltsühendatud organite seisavad valla haldamisel veel vallasekretär, tema abi ja teised valitud ja nimetatavad teenijad.

Vallaseaduse § 19 loetleb valla omavalitsuse organid. Nende seas on vallavolikogu, vallavalitsus ja revisjoni komisjon. Peale seltsühendatud organite seisavad valla haldamisel veel vallasekretär, tema abi ja teised valitud ja nimetatavad teenijad.

Vallavolikogu on valla omavalitsuse kõrgeim ja ainuke deliberatiivne organ, mis on kolleegiaalne ja mis valitakse plebisitsaarselt.

⁶ RT 1938, 43, 405 .

2.ptk. VALLA RAKING.

=====

§ 3 . Valla rakingu üldiseloostus.

Põhiseadus, nagu nägime eelpool, ei loetle valla omahalduse organeid ega määritle lähemalt nende korraldust. Järeldada võisime ainult ühe plebistsitaarselt valitava organi - esinduskogu - olemasolu nõuet, kas aga peale esinduskogu on veel ettenähtud teisi organeid ja millised need peaksid olema, Põhiseadus ei maini. Oleks endastmõistetav, et esinduskogu kui kõrgeim deliberatiivne organ vajab oma ülesannete teostamiseks vastavat eksekutiivorgani.

Vallaseaduse § 17 loetleb valla omahalduse organid, millisteks on vallavolikogu, vallavalitsus ja revisjoni-komisjon. Peale eeltähendatud organite seisavad valla kogukonna teenistuses veel vallasekretär, tema abi ja teised valitavad ja nimetatavad teenijad.

Kuigi vallavolikogu pole Vallaseaduses selgesõnaliselt tituleeritud valla esinduskoguks, tuleb teda siiski selleks pidada, sest vallavolikogu on ainuke deliberatiivseist organeist, mis on kollegiaalne ja mis valitakse plebistsitaarselt.

Vallavalitsus oma iseloomult on eksekutiivorgan, kuid Vallaseadusega on tema teotsemispõhimõtted rajatud bürokraatsuse printsiibile, mis tuleb nähtavale selles, et teatud juhtudel võib vallavanem kiireiseloomulisi küsimusi otsustada vallavolikogu ülesannetes.

Valla revisjonikomisjon⁷ on kontroll-organiks, mille kaudu vallavolikogu teostab järelevalvet tema poolt ametisse määratud instantside üle. Revisjonikomisjon valitakse vallavolikogu poolt volikogu kestuse ajaks ja on vähemalt kolmeliikmeline. Järelevalvet võib revisjonikomisjon teostada kas kolleegiumina või oma üksikute liikmete kaudu. Teatud juhtudel ta võib reviderimisele kutsuda ka oskureid väljaspoolt.

Valla nimetatavaist teenijaist omab kesksemat tähtsust vallasekretär ja tema abi. Teised nimetatavad teenijad määrab vallavanem⁸, kelledest mõned eriseaduste alusel kuuluvad Maavanema kinnitamisele.

Järgnevalt vaatleme valla rakingu osas ainult vallavolikogu, vallavalitsust ja vallasekretäri instituuti, kuna teised organid kui vähemtähtsad jätame kõrvale.

⁷ VS § 103 jj.

⁸ VS § 84.

§ 4. Vallavolikogu.

Vallavolikogu legaalseaduse annab Vallaseaduse § 18.: "Vallavolikogu on vallavalitsuse korraldav organ. Volikogu koosneb vallavolinikest." Eeltooduga on öeldud, et valla deliberatiivseks organiks on volikogu ja et see on kollegiaalne.

Vallavolikogu on permanentne organ ja valitakse 5 kalendriaastaks.⁹ Vallavolinike valimisi toimetatakse eriseaduses ettenähtud korras.¹⁰ Volinike arv on seatud sõltuvusse valla elanike arvust, kusjuures volinike arv vallas on 10 kuni 20¹¹ Vallavanem ja ta abid võtavad osa vallavolikogu koosolekuist vallavolinike õigustega vaatamata sellele, kas nad on volinikuks valitud või mitte.¹² Selles tuleb nähtavale omapärane fusioon kõrgemate organite vahel, mis on täielik juhul kui vallavanem ja ta abid on komplekteeritud volikogu liikmeskonda kuuluvaist isikuist. Kuna vallavoliniku õigustega varustatud vallavanemat ja ta abisid võidakse komplekteerida ka väljaspoolt volikogu koosseisu, võivad

⁹ VS § 20.

¹⁰ VS § 19 .

¹¹ VS § 21 .

¹² VS § 58 .

volikogusse pääseda isikud, keda sinna üldse pole valitud plebistsitaarselt. Selline olustik pole kooskõlas Põhiseaduses püstitatud nõudega esinduskogu valimisviisi suhtes.

Vallavolinike kohuste täitmine toimub tasuta¹³, küll aga on hilisema Vallaseaduse muutmisega¹⁴ vallavolinikele võimaldatud sõidu - ja päevaraha saamine.

Vallavoliniku volitused lõpevad 5 kalendriaasta möödudes või enne 5 aastase perioodi lõppu järgmistel juhtudel¹⁵: 1) kui volinik keeldub andmast ametitöötust, 2) kui ta kõrvaldatakse volikogust või ta volitused tühistuvad seaduse alusel, 3) kui tal kaob õigus osa võtta sama vallavolikogu valimistest, 4) kui ta volituste aja kestel põhjuseta puudub 3 volikogu koosolekult, 5) omal soovil volikogust lahkumisel ja 6) voliniku surmaga.

Vallavolikogu enesekorraldamise õigus on võrdlemisi piiratud, mis tuleb nähtavale selles, et tal puudub võimalus kreeerida oma siseorganeid, määrata

¹³ VS § 22 .

¹⁴ RT 1938, 37, 336 .

¹⁵ VS § 24 .

päevakorda ja lahendada küsimusi seoses kokkuastumisega. Volikogu koosolekut juhatab ex lege vallavanem või vallavanema abi.¹⁶ ja ainult juhul, kui vallavanem ega ta abi ei või osa võtta volikogu koosolekul toimuvast asja arutamisest ja otsustamisest, valib volikogu enda liikmeskonnast koosoleku juhataja.¹⁷ Koosoleku kokkukutsujaks ja päevakorra määrajaks on samuti vallavanem.¹⁸ Küsimusi võetakse päevakorda ja koosolek kutsutakse kokku ka volikogu otsusel, vähemalt 3 vallavoliniku ettepanekul, revisjonikomisjoni ettepanekul ja järelevalveasutiste nõudel.

Vallavolikogu on kollegiaalsuse printsiibile rajatud instants, mille juhataja esineb primus inter pares kvalifikatsioonis. See kollegiaalsus on sedavõrt konsekventne, et häälte poolenemisel ei võimaldata koosoleku juhatajale küsimust oma teise "tehnilise" häälega lahendada suvaliselt. Volikogu kollegiaalsus on aga mõeldav ainult siis, kui ta on otsusevõimeline vähemalt teistkordsel sama küsimuse lahendamiseks kokkukutsutud koosolekul. Vastasel korral otsustab vallavanem esmakordse koosoleku päevakorda võetud küsimuse ise, missugune asja-

¹⁶ VS § 32.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ VS § 26 ja 33.

olu näitab tugevat kallakut bürokraatsusele.

Vallavanem ja ta abid valitakse ametisse valla-
volikogu poolt. § 5. Vallavalitsus.

Kehtiva Vallaseadusega on vallavalitsus rajatud bürokraatsuse printsiibile ja lülitatud riigi kesk-
halduse tsentralistlikku süsteemi, olles allutatud kesk-
halduse distsiplinaar võimule. Legaaldefiniitsiooni
järele on vallavalitsus valla eksekutiivorganiks, mis
koosneb vallavanemast ja ta abidest.¹⁹ Esialgsele vaate-
misel paistab, nagu oleks tegemist kollegiaalse instantsi-
siga kuid tegelikult see pole nii. Kesksel kujuks
vallavalitsuses on vallavanem, kes otsustab vallavalit-
suse pädevusse kuuluvad küsimused iseseisvalt ja ainult
tähtsamates küsimustes kuulab ka abide arvamused.²⁰
Abide arvamus ei saa aga kuidagi mõjustada vallavane-
ma poolt tehtavat otsust, sest vallavanemale on kohus-
likuks tehtud ainult nende teatavaks võtmine, mitte aga
nendega arvestamine. Nagu toodust selgub, on siin tegemist
bürokraatsusele rajatud instantsiga, kusjuures büokraat-
suse printsiipi on rakendatud sedavõrt konsekventselt

¹⁹ VS § 51.

²⁰ VS § 61 p.24.

et vallavalitsust võib pidada üheisikuliseks organiks.

Vallavanem ja ta abid valitakse ametisse vallavolikogu poolt volikogu kestuse ajaks valla elanike seast keda võidakse valida sama valla volikokku.²¹ Kui volikogu pärast valimiste kinnitamist ei vali esimesel koosolekul vallavanemat ja ta abisid, kutsutakse volikogu kokku uute täiendavate valimiste toimetamiseks. Kui valimised ei toimu ka teistkordsel koosolekul, määratakse vallavanem ja ta abid ametisse Siseministri poolt maavanema ettepanekul.²²

Vallavanema ja ta abid kinnitab ametisse Siseminister. Mittekinnitamise korral toimuvad teistkordsed valimised. Kui Siseminister ei kinnita ka teistkordsel valimisel valitud kandidaate, määrab vallavanema ja ta abid ametisse Siseminister maavanema ettepanekul.²³

Vallavanema ja abide arv pole kindlaks määratud Vallaseaduses, vaid selle määramise alused määrab

²¹ VS § 52

Nagu siit nähtub, ei ole oluline, et vallavanemaks oleks valla kodanik.

²² VS § 54.

²³ VS § 55.

Siseminister, arvestades valla maa-ala suurust ja elanike arvu.²⁴

Vallavanem ja ta abid peavad vastama järgmistele nõudele: 1) peab omama passiivse valimisõiguse sama valla volikokku ja olema vähemalt 25 aastat vana, 2) peavad valdama eesti keelt, 3) peavad omama küllaldast haridust ametiülesannete täitmiseks, 4) peavad olema varanduslikult vastutusvõimelised ja omama juhtimis- ning korraldamisvõimeid, 5) olema tervislikult töövõimelised ja 6) peavad olema täitnud sõjaväes ajateenistuskohuse.²⁵

Negatiivselt piiritleb Vallaseadus isikuid, keda ei või valida vallavanemaks või ta abideks.²⁶

1) kes jõustunud kohtuotsuse järgi ei või olla riigi- või omavalitsuse teenistuses, 2) kes on eeluurimise või kohtu all süütegude pärast, mille eest on karistusena ettenähtud vangimaja või sellest raskem karistus vaatamata sellele, kas kohtuotsus on süüdi- või õigeksmõistev, 3) kes riigi või omavalitsuse huvidele kahjuliku tegevuse pärast Vabariigi Presidendi või Vabariigi

²⁴ VS § 51.

²⁵ VS § 51 ja 52.

²⁶ VS § 53.

Valitsuse otsusega ametist vabastatud,

- 4) kes on pillajana hooldamise all,
- 5) maksujõuetuks tunnustatu kuni maksujõuetus kestab
- 6) kes on vallasekretäri sugulane otsejoones või kuni teise astmeni küljjoones, või abielus, või esimese astme hõimlusvahekorras või lapsendusvahekorras. Võib oletada, et juhul kui vallasekretär on juba määratuks ajaks ametisse kinnitatud, jääb vallavanem ametisse valimata.

Samuti ei või vallavanem oma abidega ja abid oma vahel olla eeltäendatud vahekorras.

7) kes on riigi või omavalitsuse palgalises teenistuses.

Vallavanema ja ta abide teenistusvahekord vallaomavalitsusega lõpeb²⁷: 1) surma läbi, 2) ametiaja möödumisega, 3) omal soovil, 4) kui nende ametis olemiseks ilmnevad § 52 ja 53 ettenähtud takistused, 5) kui nad kaotavad valimisõiguse omavalitsuste esinduskogude valimisel, 6) kui nad ei täida ametikohuseid aasta kestel 6 kuu jooksul haiguse tõttu või 3 kuu jooksul muil põhjustel, 7) kui nende volitused

²⁷ VS § 59.

on tühistatud vastavate seaduste põhjal, 8) distsipliinaarkorras tagandamise korral, 9) riigi või omavalitsuse huvidele kahjuliku tegevuse korral ametist vabastamise puhul.²⁸ Ametist vabastab Vabariigi Valitsus Sise-
ministri ettepanekul.

Automaatselt ametisse valimisega kuuluvad vallavanem ja ta abid vallavolikogu koosseisu²⁹ ja vallavanem muutub koguni ex lege volikogu juhatajaks.³⁰

Vallavanema puudumisel ametikohuste täitmiselt asendab teda üks tema abidest.³¹ Vallavanema abid võivad vallavanemat teatud ülesannete täitmisel asendada ka alaliselt.³²

Koos vallavalitsusega vaatleme järgnevalt veel külavanemate instituuti. Külavanemad seisavad vallavanema ja ta abide käsutuses ja nende amet on avalikõiguslik ja tasuta.³³

28 VS § 201.

29 VS § 58. Esineb fusiooni printsiip - vt. ka supra nota 12.

30 VS § 32. Siin on oluliselt riivatud volikogu enesekorraldamise õigust.

31 VS § 63, 4.

32 VS § 63, 2.

33 VS § 67.

Külavanemate suhtes on püstitatud järgmised nõuded³⁴:

1)peavad olema vähemalt 25 aastat vanad,2)majanduslikult iseseisvad ja 3)võimelised täitma külavanema ülesandeid,

Külavanemaks võib olla ainult sama valla kodanik³⁵.

Huvitav on siinkohal mainida,et vallavanemale sellist

nõuet püstitatud ei ole.Miks vallavanemaks võib olla

iga valla elanik ja külavanemaks ainult valla koda-

nik,jäeb täiesti selgusetuks.

Külavanemad määrab ametisse vallavanem ühisel koos-

olekul vallavanema abidega eeltähendatud kvalifikatsiooniga

isikute hulgast.³⁶

Külavanema ametist on vabad järgmised valla piires

elavad sama valla kodanikud:1)riigi- ja omavalitsus-

teenijad,kellel ei ole valla piires iseseisvat maja-

pidamist,2)tegelikus sõjaväe teenistuses seisvad isikud,

3)valla piires iseseisvat majapidamist omavad isikud,

kes on teenistuses mõnes teises majapidamises.³⁷

34 VS § 69.

35 VS § 70. Vt. ka supra nota 21

36 VS § 74.

37 Lex cit., § 71.

Ex lib. univ. Tart.

§ 6. Vallasekretär.

Vallasekretär on valla kantseleilise asjaajamise juht, kelle kinnitab määramata ajaks ametisse Siseminister vallavanema poolt maavanema kaudu esitatud kandidaatide hulgast.³⁸ Kui vallavanem ei esita vallasekretäri kandidaate Siseministrile 2 kuu jooksul sekretäri koha vabanemisest arvates, nimetab Siseminister vallasekretäri maavanema ettepanekul.³⁹

Isikud, keda võidakse määrata vallasekretäriks, peavad olema⁴⁰: 1) Eesti Vabariigi kodanikud, 2) vähemalt 20 aastat vanad, 3) omama omavalitsuse sekretäri kutset, 4) tervislikult töövõimelised, 5) valdama eesti keelt. Peale selle peab vallasekretär olema täitnud sõjaväes ajateenistuse kohuse.⁴¹

Vallasekretäriks ei või määrata isikut, kes⁴²:

1) seaduse jõusse astunud kohtuotsuse järgi ei või olla

³⁸ VS § 83.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ VS § 79.

⁴¹ Ibid.

⁴² VS § 80.

riigi ja omavalitsuse teenistuses,

- 2) on eeluurimise või k^hõtu all süütegude pärast, mis karistatavad vangimaja või raskema karistusega,
- 3) on riigi või omavalitsuse huvidele kahjuliku tegevuse pärast Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse otsusega ametist vabastatud,
- 4) on ametist vabastatud nõrga ametioskuse tõttu,
- 5) on pillajana hooldamise all,
- 6) on vallavolinik,
- 7) on vallavanemaga või ta abidega sugulane otsejoones või kuni teise astmeni külgjoones, või abielus, või esimese astme hõimlusvahekorras või lapsendamisvahekorras.

Peale selle vallasekretär ei või olla viimati mainitud vahekorras vallasekretäri abidega.⁴³

Vallasekretäri ametivahekord lõpeb⁴⁴:

- 1) surma läbi, 2) distsiplinaarkorras, 3) omal soovil,
- 4) jõustunud kohtuotsuse järgi, 5) Vallaseaduses ettenähtud takistavate asjaolude ilmnemisel, 6) kui vallasekretär puudub kaaluva põhjuseta üle 2 nädala, kaaluval põhjusel üle 3 kuu, haiguse korral üle 26 nädala

⁴³ Ibid.

⁴⁴ VS § 89.

järgimööda või korduvatel haigusjuhtudel üle 30 nädala aastas, 7) vallavanema keelu vastaselt ärilise ettevõtte pidamisel või erateenistuses seismisel, 8) riigi ja oma-valitsuse huvidele kahjuliku tegevuse või nõrkade ameti- oskuste tõttu ametist vabastamisel ja pensioni välja- teenimisel ja 9) vanusepiiri ületamisel.

Vallasekretärile võidakse määrata üks või enam abisid, kelle suhtes on püstitatud samad nõuded, mis valla- sekretärilegi. Vallasekretäri abi kinnitab ametisse maavanem.⁴⁵ Teised omavalitsuse nimetatavad teenijad palgatakse ametisse vallavanema otsusega kas määramatuks või kindlaksmääratud ajaks, kusjuures kantselei alal tegutsevate teenijate ametissepalkamine toimub valla- sekretäri ettepanekul.⁴⁶

Vallasekretär on subordineeritud vallavanemale ja superordineeritud vallasekretäri abile ja teistele kantselei alal tegutsevaile vallaomahalduse teenijaile.⁴⁷

⁴⁵ VS § 83, kolmas lõige.

⁴⁶ VS § 84.

⁴⁷ VS § 86.

3. ptk. VALLA PÄDEVUS.

§ 7. Valla pädevuse üldiseloomustus.

Valla kogukonna pädevusse kuuluvad esmajoones mitmesugused lokaalse iseloomuga küsimused, aga ka küsimused seoses riikliku kohahalduse teostamisega.

Valla ülesanded on : 1) korraldada valla varade ja nende haldamisega seoses olevaid küsimusi,⁴⁸ 2) hoolitseta heakorras valla halduspiires⁴⁹, 3) edendada põllundust ja võidelda loomataudide ning põllu ja aia kahjurite vastu.⁵⁰

Seoses riikliku kohahalduse teostamisega kuuluvad valla pädevusse küsimused rahvahariduse ja kultuuri,⁵¹ sotsiaalhoolduse ning kaubanduse ja tööstuse⁵² alalt.

Valla omahalduse organeiks, kes vallale omistatud ülesandeid teostavad, on vallavolikogu legislatiiv-

⁴⁸ VS § 10 p.1 ja 2

⁴⁹ VS § 10 p.7 jj.

⁵⁰ VS § 10 p.10 jj.

⁵¹ VS § 10 p.6

⁵² VS § 10 p.3,9 ja 11.

organina ja vallavalitsus eksekutiivorganina.

Ülesannete jaotus nende vahel on toimunud selles suunas, et volikogu kui määrav organ on vabastatud vähemtähtsate ja jooksvate küsimuste otsustamisest ning tema ülesandeks on ainult suuremate üldsuunaliste küsimuste lahendamine, kuna valla tegelik haldamine jääb eksekutiivorganile - vallavalitsusele, kelle juriidiline positsioon võrreldes volikoguga on tunduvalt tugevnenud.

Oma tegevuse edukamaks korraldamiseks võivad vallad koonduda sihtühenditesse.⁵³ Valitsemise huvides on Siseministril õigus maavanema ettepanekul või otseselt valdadele teha ettepanekuid sihtühenditesse koondumiseks.⁵⁴ Edasi kuuluvad kõik vallad obligatoorselt⁵⁵ vallaomavalitsuste liitu - samuti eesmärgiga - teostada edukamalt ja otstarbekohasemalt vallale kuuluvaid ülesandeid. Nagu eeltoodust näeme, on valla omahaldusele omistatud pädevus küllalt laialatuslik ja valla tegevus haarab peaaegu kõik elu-
avaldused.

⁵³ VS § 14.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ VS § 15.

§ 8. Vallavolikogu pädevus.

Vallavolikogu pädevus on üksikasjaliselt sätitud Vallaseaduse 25 § - s. Kuigi vallavolikogu on valla omahalduse legislatiivorganiks, ei kuulu tema pädevusse ainult legislatiiv- vaid ka haldus- ja jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamine.

Haldusfunktsiooni alalt kuulub vallavolikogu pädevusse:

1. Vallavanema abide ja revisjonikomisjoni liikmete arvu ning vallavalitsuse kantselei koosseisu kindlaksmääramine.⁵⁶ Vallavanema abide ja revisjonikomisjoni liikmete arvu kindlaksmääramisel ei saa aga volikogu talitada suvaliselt, vaid ta peab silmas pidama Siseministri poolt antavaid aluseid⁵⁷ ja Vallaseadust revisjonikomisjoni kohta käivas osas.⁵⁸ Vallavalitsuse kantselei koosseisu kindlaksmääramisel peab volikogu arvestama Siseministri otsust vallavalitsuse kantselei koosseisu määramise aluste kohta.⁵⁹

⁵⁶ VS § 25 p. 1 ja 19.

⁵⁷ VS § 51 II lõige.

⁵⁸ VS § 103 .

⁵⁹ RT 1938, 21, 188

2. Vallavanema ja ta abide ja revisjonikomisjoni liikmete valimine ning vallavanemale ja ta abidele palga määramine.⁶⁰ Nagu toodust ilmneb esineb vallavolikogu ise siin kreatsiooniroganina, kes kujundab valla eksekutiivorgani - vallavalitsuse ja volikogule alluva kontrollorgani - revisjonikomisjoni. Vallavanemale ja ta abidele ning samuti vallaomavalitsuse nimetatavaile teenijaile⁶¹ määrab volikogu palga Siseministri"otsuse vallavanemate ja nende abide, vallasekretäride ja nende abide ning vallaomavalitsuse kantseleiteenijate palgamäärade kohta"⁶² kohaselt. volikogu siis kui selle summa ületab 500 krooni.⁶³

3. Vallaomavalitsuse täidesaatvate asutiste asjaajamise korra kindlaksmääramine ning neile üldiste juhtnõõride andmine.⁶³ Volikogu oma vastava otsusega korraldab tööjaotuse täitvate organite vahelja asutistes, määrab kindlaks talituspäevad ja annab neile muid juhtnõõre valla asjaajamisse puutuvalt. Seega esineb siin vallavolikogu superordinatsioon täitvate asutiste suhtes.

⁶⁰ VS § 25 p.2

⁶¹ VS § 91.

⁶² RT 1938, 21, 187.

⁶³ Lex cit., § 25 p.3

4. Valla omahalduse majandusala korraldajana valla-
volikogu teostab vallale kuuluvate ja valla käsutuses
olevate varade haldamist, määrates kindlaks nende valitse-
miskorra.⁶⁴

5. Volikogu pädevusse kuulub kinnisvarade võõrandamise,
omandamise, pantimise, krunt- ja põlisrendile andmise ja
võtmise otsustamine.⁶⁵ Rendile andmise ja võtmise
otsustamine kuulub volikogu pädevusse ainult juhul kui
rendilepingu aeg on üle ühe aasta või kui rendilepingu
summa ületab 250 krooni.⁶⁶ Muude lepingute sõlmimise
otsustab volikogu siis kui selle summa ületab 500 krooni.⁶⁷
Kõigi teiste rendilepingute ja lepingute sõlmimise
küsimused otsustab vallavalitsus.

6. Võtab vastu valla heaks kinke ja pärandeid, kui
nendega seostuvad kohustused või kui nad nõuavad vallalt
kulusid.⁶⁸

⁶⁴ VS § 25 p.7.

⁶⁵ Ibid p.8

⁶⁶ Ibid. p.14

⁶⁷ Ibid. p. 5 ja 12

⁶⁸ Ibid., p.9

7. Vallale erikapitalide asutamine, laenude tegemine ja erikapitalidest summade tarvitamise lubamine laenunõuet valla muudeks ülesanneteks.⁶⁹

8. Algatab tsiviilnõudeid neis asjus, mis ei kuulu vallavanema otsustamisele.⁷⁰

9. Teostab järelevalvet vallavalitsuse tegevuse üle ja võtab igal aastal vastu valla eelarve ning vallavalitsuse tegevuse kohta aruande.⁷¹ Järelevalve teostamine toimub kas otseselt volikogu koosolekul aasta-aruande arutamisel või volikogule alluva revisjonikomisjoni kaudu.

10. Algatab volikogu enda poolt valitud teenijate so. vallavanema ja ta abide kohtulikule vastutusele võtmist.⁷²

11. Lõpuks kuulub vallavolikogu pädevusse veel muid lokaalset ilmet evivaid ülesandeid haldusfunktsiooni alal nagu vallapiiride muutmise küsimuses seisukoha võtmine, vallamaja asukoha määramine, valla aukodanike valimine jne.⁷³

⁶⁹ VS § 25 p.11 .

⁷⁰ VS § 25 p.14 .

⁷¹ VS § 25 p. 5 ja 12 .

⁷² VS § 25 p. 13 .

⁷³ VS § 25 p. 15 jj.

Legislatiivfunktsiooni alalt on vallavolikogule omistatud määrusandlusõigus. Vastavateks, määruse ilmet evivateks, aktideks on Valla- ja teiste seaduste alusel antavad praeter legem määrused, millega fikseeritakse valla kodanikele kindel maksumäär.⁷⁴ Samuti määratakse määrusega valla kodanikel täitavatulevate koormatiste suurus.⁷⁵ Vallavolikogu poolt vastuvõetud määrus maksustamise ja koormatiste asjus kuulub maavalitsuse kinnitamisele ja on, võrreldes teiste kogukondade määrustega, erinev ses mõttes, et nad ei kuulu üldamisele Riigi Teatajas.

Jurisdiktsioonilise funktsiooni alalt kuulub vallavolikogu pädevusse kaebuste otsustamine, mis esitatud vallavalitsuse poolt antud maksustamiskorraldiste peale.⁷⁶

Seoses riikliku kohahalduse teostamisega kuuluvad vallavolikogu pädevusse veel mitmesugused muud küsimused, nagu näiteks hariduse ja kultuuri, kaubanduse ja osalt ka sotsiaalhoolduse alalt.

74 VS § 25 p.4

75 Ibid.

76 Ibid., p.6

§ 9 Vallavalitsuse pädevus.

Vallavalitsuse kui eksekutiivorgani peamiseks ülesandeks on olla volikogu aktide ettevalmistajaks ja ühtlasi samade aktide sooritajaks. Kuid vallavalitsusele on omistatud täiesti iseseisvaid halduslikke ülesandeid ja lõpuks, asendades teatud juhtudel volikogu, toimib ta volikogu pädevuses. Kuna vallavalitsus on rajatud bürokraatsuse printsiibile ja vallavanem vallavalitsuse koosseisus esineb primus omnium kvalifikatsioonis, toimib vallavanem enamikul juhtudel üksi oma suva kohaselt ja ainult Vallaseaduses ekspressis-verbis tähendatud juhtudel kuulab ära ka abide arvamuse. Vastavalt eelmainitule vaatlеме eraldi vallavanema pädevust olenevalt sellest, kas ta teotseb üksi või koos oma abidega .

Täiesti üksi teostab vallavanem järgmised temale omistatud ülesanded:

1) Koostab volikogu päevakorra, kutsub volikogu kokku ja juhatab seda, ⁷⁷

2) esitab kinnitamiseks vallasekretäri ja vallasekretäri abi kandidaadid, ⁷⁸

⁷⁷ VS §§ 26, 32 ja 33.

⁷⁸ VS § 83.

3) palkab ametisse peale vallasekretäri ja ta abide muud vallaomavalitsuse nimetatavad teenijad,⁷⁹

4) juhhib vallaomavalitsuse nimetatavate teenijate ametialalist tegevust ja valvab selle järele, et see ei oleks vastolus seadustega ja vallaomavalitsuse huvidega,⁸⁰

5) määrab üksikutele maksnikkudele valla heaks võetavad maksud ja teatab maksusummad maksnikkudele,⁸¹

6) esindab vallaomavalitsust, annab vallaomavalitsuse nimel välja volitusi,⁸²

7) teatab vallas toimunud kuritegudest politsei- või kohtuvõimudele ja teeb vajalikud korraldused julgeoleku kindlustamiseks ja süüteo jälgede säilitamiseks ning süüdlase tabamiseks,⁸³

8) teeb korraldusi elanike vara kaitseks tule- ja looduslike õnnetuste vastu ja käsutab tarbekorral appi kohalikke elanikke tule- ja looduslike õnnetuste vastu võitlemiseks,⁸⁴

⁷⁹ VS § 78.

⁸⁰ VS §§ 85 - 88 ja 97 - 100.

⁸¹ VS §§ 154 -155.

⁸² VS § 61 p.14.

⁸³ Ibid p.19.

⁸⁴ Ibid p.20.

9) kui vallavanem leiab, et mõni järelevalve korras kinnitamisele mittekuuluv otsus on volikogu poolt tehtud seadustega vastolus või on kahjulikud valla või üldhuvidele, võib ta sama küsimuse anda volikogule uueks otsustamiseks.⁸⁵ Kui volikogu ka asja teistkordsel arutamisel jääb endise otsuse juurde, kuulub otsus täitmisele.⁸⁶

10) trahvib oma otsusega vallavolinikke, kes koosolekult puudunud vabandava põhjusega⁸⁷ või kes koosolekult kõrvaldatud korrariikkumise pärast.⁸⁸ Samuti on vallavanemal õigus trahvida isikuid, kes tahtlikult annavad vallavalitsusele maksustamiseks puudulikke või valeteadeid.⁸⁹ Esimesel juhul on trahvisumma ülemääraks 5 krooni, teisel juhul toimub trahvimine maksu summa kuni kümnekordses suuruses.

⁸⁵ VS § 31. Seega on vallavanemale järelevalveasutiste kinnitamisele mittekuuluvate volikogu aktide suhtes omistatud suspensiivne veto.

⁸⁶ VS § 31.

⁸⁷ VS § 22.

⁸⁸ VS § 42 II lõige.

⁸⁹ VS § 162.

11) karistab administratiivkorras Kriminaalkohtu-
pidamise seadustiku §§ 970¹ - 970⁴ ettenähtud alustel
ja korras.⁹⁰ Vastavad Kriminaalseadustiku paragrahvid,
mille põhjal karistamine toimub, on 123, 124, 178¹ ja
235 p.2.⁹¹

Keskhalduse esindajana kuulub vallavanema päde-
vusse riigi- ja omavalitsusasutuste kutsete, teadete
ja muude saadetiste kättetoimetamise korraldamine,
kuivõrt see vastavate seaduste põhjal on vallaomavalit-
suse ülesandeks.⁹²

Ülesanded, mille teostamisel vallavanem peab
kuulama oma abide arvamused ja küsimused, mis arutamise-
le kuuluvad vallavanema ja ta abide ühisel koosolekul,
on järgmised:

1) eelarve-ettepanekute ja aruannete, maksude ja
naturaalkoormatiste määramise kavade koostamine ja
volikogule esitamine,⁹³

⁹⁰ VS § 61 p.23

⁹¹ RT 1929, 56, 396 - RT 1937, 22, 182

⁹² VS § 61 p.22.

⁹³ VS § 61 p.1.

2) vallavolikogule ettepanekute tegemine valla omahaldust puudutavais küsimusis, ⁹⁴

3) valla heaks võetavate maksude määramine maksnikele vastavalt seadustele ja vallavolikogu otsustele, ⁹⁵

4) külavanemate ametijärjekorra ja -piirkondade määramine, külavanemate ja nende asetäitjate ametisse määramine ning kohustest vabastamine, ⁹⁶

5) mitmesugused majandusliku iseloomuga küsimused ja ülesanded, kus vallavalitsus esineb ^{kas} volikogu aktide

konkretiseerijana või iseseisva otsustajana. Siia

kuuluvad: lepingute sõlmimine volikogu otsuse põhjal,

vallasvara kohta käivate lepingute sõlmimise otsustamine, kui lepingu hind ei ületa 500 krooni, rendile

andmine ja võtmine, kui rendilepingu summa ei ületa

250 krooni ja lõpuks valla nimel nõuete tõstmise

otsustamine asjus, milles nõudehind ei ületa 500 krooni. ⁹⁷

Nagu toodust ilmneb, on need samad majanduslikud küsi-

mused, mis kuulusid volikogugi pädevusse; erinevus on

ainult nõudehinnas ja lepingu kestuses.

⁹⁴ VS § 61 p.2.

⁹⁵ VS § 61 p.6.

⁹⁶ VS § 61 p.9 ja 17.

⁹⁷ VS § 61 p.10 jj.

Nagu juba varem mainitud, võimaldab Vallaseadus teatud erilistel juhtudel vallavalitsusel teotseda vallavolikogu pädevuses. Küsimuste otsustamine volikogu pädevuses toimub järgmistel juhtudel:

1) valdade liitmise puhul Siseministri sellekohase otsuse järele,⁹⁸ 2) uute valdade asutamisel siseministri vastava otsuse põhjal,⁹⁹ 3) kui volikogu pole otsusevõimeline kas kvoorumi puudumise või taandumiste tõttu,¹⁰⁰ 4) kui küsimus on kiire iseloomuga ja selle arutamiseks ei saa volikogu kohe kokku kutsuda,¹⁰¹ 5) kui volikogu on Vabariigi Valitsuse otsusega laiali saadetud,¹⁰² 6) kui vald on sattunud maksuraskustesse ja volikogu tegevus selletõttu Vabariigi Valitsuse poolt seisma pandud.¹⁰³

Kõigil neil juhtudel toimub küsimuste lahendamine vallavalitsuse ühisel koosolekul, kusjuures otsuse teeb vallavanem, kuulanud ära oma abide arvamuse.

⁹⁸ VS § 6.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ VS §§ 28 ja 45.

¹⁰¹ VS § 62.

¹⁰² VS § 203 viimane lõige.

¹⁰³ VS § 204 II lõige.

Vallavanema abi ülesandeks on abistada vallavanemat tema ülesannete täitmisel ja teatud juhtudel ka vallavanema pädevuses teotsemine. Kui vallavanemat pole kohal, kuid asjaolud ei kannata viivitust, asendab vallavanema abi vallavanemat, tehes korraldusi viimase eest, väljaarvatud küsimused, mida vallavanem võib otsustada volikogu ülesannetes.¹⁰⁴ Samuti võib vallavanem mõningaid ülesandeid üksikult või liikide kaupa delegeerida vallavanema abile.¹⁰⁵

Külavanemate, kui vallavanema ja ta abide käsutuses seisvate ametmeeste ülesanded on enamikus käsunduslikku laadi. Külavanema pädevuses on:¹⁰⁶

- 1) vallavanema üldiste korralduste ja teadete kuulutamine elanikele, 2) valimismaterjalide kättetoimetamine, 3) maksulehtede kättetoimetamine, 4) igasuguste andmete kogumine, 5) teede korrashoiu tööde korraldamine, 6) vallavanema ja ta abide abistamine tulikahjude ja looduslike õnnetuste vastu võitlemisel ja teatamine seesugusest õnnetusest vallavanemale või ta abidele,

104 VS § 63.

105 Ibid.

106 VS § 75.

7) vallavanemale või ta abile vallastoimunud süütegudest teatamine, 8) toimuvate süütegude katkestamine, süüdlaste tabamine ja kinnipidamine, süüteo jälgede säilitamine ja muul viisil politsei- või kohtuvõimude abistamine.

§ 10. Vallasekretäri pädevus.

Vallasekretäri pädevusse kuuluvad mitmesugused ülesanded haldusliku ja kantseleilise asjaajamise alalt. Kuigi vallasekretär on valla nimetatav teenija, kuulub tema pädevusse ka mitmesuguseid ülesandeid seoses riikliku kohahalduse teostamisega.

Vallasekretäri ülesandeks on: ¹⁰⁷

- 1) vallaomavalitsuse haldusliku ja kantseleilise asjaajamise teostamine,
- 2) vallavolikogu koosolekute protokollide kirjutamine ja pidamine,
- 3) allkirjade ja ärakirjade tõestamine,
- 4) perekonnaseisu registreerimine ja perekonnakirjade pidamine,
- 5) vahialuste vastuvõtmine ja edasitoimetamise korraldamine,

6) vallaomavalitsuse teiste nimetatavate teenijate ülesannete määramiseks vallavanemale ettepanekute tegemine,¹⁰⁸

7) kantselei alal tegutsevate vallaomavalitsuse teenijate ametisse palkamiseks vallavanemale ettepanekute tegemine,¹⁰⁹

8) võib vallasekretär vallavanemat või ta abisid nende äraolekul kiireloomuliste küsimuste arutamisel asendada,¹¹⁰

9) kuuluvad vallasekretäri pädevusse muud eriseadustega omistatud ülesanded.¹¹¹

Teiste nimetatavate vallaomavalitsuse teenijate pädevust Vallaseadusega sätitud ei ole, vaid see on jäetud vallavanema määrata.¹¹²

108 VS § 78.

109 VS § 84.

110 VS § 77, viimane lõige.

111 VS § 77 p.6.

112 VS § 78.

4. ptk. KONTROLL.

=====

§ 11. Seaduspärasuse kontroll.

Seaduspärasuse kontroll tähendab teatavasti seda, et vastavale kontroll-instantsile on omistatud õigus kontrollida, kas järelevalvele alluv instants teotseb seadusepäraselt. Otseseks järelevalve instantsiks valla omahalduse tegevuse suhtes on maavalitsus, resp. maavanem ning kaudseks ja ühtlasi kõrgeimaks instantsiks Siseminister.

Järelevalve teostamiseks saadetakse ära kirjad valla- volikogu protokollidest ja juhul, kui vallavalitsus teotseb volikogu ülesannetes, ka vallavalitsuse protokollidest vastavale maavalitsusele 7 päeva jooksul, arvates koosoleku päevast.¹¹³ Maavalitsus on kohustatud 2 nädala jooksul volikogu resp. vallavalitsuse akti suhtes seisukoha võtma. Leiab maavalitsus, et akt pole seadusepärane, asetab ta sellele oma veto. Maavalitsuse vastav otsus peab olema motiveeritud, kusjuures põhjuseks võivad olla ainult vormivead. Kui volikogu või vallavalitsus leiab, et veto tarvitamine maavalitsuse poolt pole küllalt põhjendatud, võib ta maavalitsuse otsusele edasi kaevata administra-

tiivkohtu korras.¹¹⁴ Vastavaks kohtuks on ringkonna-
kohus.

Valla omahalduse faktilise tegevuse kontrollimiseks
on kõigil järelevalveinstantsidel õigus korraldada
paiklikke ülevaatusi, revideerimisi, esitada järelepäri-
misi ja nõuda asjassepuutuvate dokumentide esitamist.¹¹⁵

Kui järelevalve instants leiab valla omahalduse
tegevuses seadusevastasusi, teeb ta korralduse need
kõrvaldada antud tähtajaks. Kui järelevalveinstantsi
poolt tehtud korraldusi ei täideta, täidetakse need
järelevalveinstantsi enese poolt valla kulul.¹¹⁶

Kui vallaomavalitsuse teenijate tegevuses ilmneb
kuritegevus, on järelevalveinstantsil õigus neid
tagandada kuni kohtuotsuse jõustumiseni või asja
lõpetamiseni.¹¹⁷

114 VS § 195.

115 VS § 190.

116 VS § 197 jj.

117 VS § 201.

118 VS § 45.

120 VS § 191.

Maavanem teostab kontrolli nende vallavalitsuse aktide suhtes, mida vallavalitsus on teinud juhul, kui volikogu pole ka teistkordselt kokku tulnud,¹¹⁸ või kui vallavolikogu on muutunud otsusevõimetuks vallavolinikude, vallavanema ja ta abide taandumise tõttu.¹¹⁹

§ 12. Otstarbekohasuse kontroll.

Vallaomahalduse teotsemise otstarbekohasust kontrollib maavalitsus ja teatud juhtudel ka maavanem ja Siseminister.

Maavalitsuse resp. maavanema kinnitamisele kuuluvad järgmised vallavolikogu ja juhul, kui vallavalitsus teotseb volikogu ülesannetes, ka vallavalitsuse otsused:¹²⁰

- 1) otsused maksude ja koormatiste määramise kohta,
- 2) volikogu poolt vastuvõetud eelarved ja aruanded,
- 3) kinnisvarade võõrandamine ja pantimine,
- 4) lepingute sõlmimine, mille kestus üle 10 aasta,
- 5) valla omahalduse koormamine laenudega,
- 6) vallavanema abide tegevuspiirkondade ja nende kantseleilise asjaajamise korra määramine,

118 VS § 28.

119 VS § 45.

120 VS § 191.

7) vallamaja asukoha määramine ja

8) muud volikogu otsused, mille otstarbekohasust kontrollib maavalitsus.

Kui maavalitsus või maavanem jätab volikogu otsuse kinnitamata, võib volikogu resp. vallavalitsus õiguse saamiseks pöörduda Siseministri poole.¹²¹ Siseministri otsus selles asjas on lõplik.

Erinevalt seaduspärasuse kontrollist on maavalitsusel või maavanemal otstarbekohasuse kontrolli teostamiseks aega 1 kuu arvates vastava akti saamisest. 1 kuu möödumisel loetakse volikogu otsus kinnitatuks.¹²²

Ühenduses otstarbekohasuse kontrolliga vaatleme lõpuks veel valla omahalduse järelevalvet teenistusvalve ja poliitilises mõttes.

Poliitilise järelevalve korras on Vabariigi Valitsusel õigus Siseministri ettepanekul hajutada vallavolikogu ja kuulutada välja uued valimised.¹²³

Siseministril on õigus volikogust kõrvaldada üksikuid liikmeid kuni volikogu volituste lõpuni kui nad teevad obstruktsiooni või on oma tegevusega kahjulikud valla või üldhuvidele.¹²⁴

121 VS § 192.

122 VS § 193, viimane lõige.

123 VS § 203.

124 VS § 205.

Vabariigi Valitsusel on õigus Siseministri ettepanekul ametist vabastada valla omahalduse teenijaid, kui ta leiab, et nende tegevus on kahjulik riigi või omavalitsuse huvidele.¹²⁵ Missugust tegevust lugeda riigi ja omavalitsuse huvidele kahjulikuks, seda Valla-seadus ei määritle, vaid see on jäetud Vabariigi Valitsuse suvangu küsimuseks. Kohtulikku kontrolli selles suhtes ei ole. Selliselt vabastatud valla omahalduse teenijat võib uuesti riigi või omavalitsuse teenistusse võtta ainult Vabariigi Presidendi loal.¹²⁶

Teenistusvalve mõttes on Siseministril õigus vabastada vallasekretäri ametist, kui vallasekretär on ilmselt teovõimetu.¹²⁷

125 VS § 201.

126 Ibid.

127 VS § 202.