

~~18. 11.~~
1942
18 apr. 42

182.
1942

LINNAOMAVALITSUSEST EESTIS

*et...
177. Haru...
M...
E...
J... 42*

Diplomitöö
473570

A. Takel

*W...
Diplomitöö...
20. VII. 42*

LINNAOMAVALITSUSEST EESTIS

113
7814

Tallinn 1942

Lõpetanud 20. mail 1942. a.
arstiteaduskonna ~~*rohketeaduse*~~
~~*teaduskonna*~~ *õigusteaduskonna*

Lühendid ja sümbolid.

AT-Ametlik Teataja

LS-Linnaseadus

MS-Maakonnaseadus

RT-Riigi Teataja

VSK-Vene Seaduste Kogu

Sisukord.	Lk.
Lühendid ja sümbolid	3
Sisukord	4
Eessõna.....	5
1.ptk. Sissejuhatus.	
§ 1. Omavalitsuse mõiste.....	7
§ 2. Omavalitsuste liigitelu	12
2. ptk. Ajalooline ülevaade Eesti linna- omavalitsusest.	
§ 3. Ajalooline ülevaade	16
3. ptk. Kehtiv linnaomavalitsuse korraldus.	
§ 4. Konstitutsioonilised normid	24
§ 5. Linnaseadus	29
1. Üldeeskirjad.....	29
2. Linnavolikogu	30
3. Linnavalitsus	39
4. Revisjonikomisjon	45
5. Linnaomavalitsuse kohalikud organid.....	46
6. Linnateenistujad	49
7. Linnaomavalitsuse majapidamine .	49
8. Järelevalve	51
Osundatud teoseid	57

E E S S Ö N A.

Omavalitsuse institutsioon evib ja on evinud õiguskorra funktsioonide praktilise teostamise alal küllaltki suurt tähtsust. Eriti sõja ajal, kui näiteks occupatio bellica tõttu hävib riigi halduse poliitiline vorm, kerkib esile just omahaldus k o h a l i k e o m a v a l i t s u s - t e¹ näol, kes võivad endi tegevust jätkata².

Eestis on omahaldus läbinud võrdlemisi pika arengu. Käesolevalt vaatleme pärast omavalitsuse mõiste ja liikide selgitamist ning lühikest ajaloolist ülevaadet praegu Eestis kehtivat positiivset õigust, mis sätib omavalitsust l i n n a s.

¹Tavaliselt tarvitatakse omahaldust materiaalses mõttes, omavalitsust aga formaalses mõttes. Muidu on nad identsed mõisted.

²Vt. A. P i i p, Rahvusvaheline õigus, Tartu 1936, lk.305.

1.ptk.SISSEJUHATUS.

§ 1. OMAVALITSUSE MÖISTE.

Omavalitsus on teatavat laadi korporatsioon. Seega tuleb enne määratleda korporatsiooni mõiste³.

Oleleb mehaanilisi ja sotsiaalseid inimkollektiive. Sotsiaalne inimkollektiiv "pole mitte teda moodustavate inimeste summeeritud kogu", vaid "ta eraldub kindlalt "hingestamatust" mehaanilisest inimekonglomeraadist"⁴. Ta on kokku- ja ühtekuuluvate isikute paljus, s.o. selliste inimeste kogum, kes tunnevad endid kokku ja ühte kuuluvat.

On selliseid sotsiaalseid inimekollektiive, mille kord aktualiseerub nende liikmete vaba isetegevuse kaudu, mingisugusest keskusest juhtimata (nn. korraldamatud sotsiaalsed inimekollektiivid) ja selliseid, milleles kokku- ja ühtekuuluvusel põhinevad vahekorrad konstitueeruvad kindlate põhimõtete järgi, mis hoovavad kollektiivi juhtivast keskusest.

³Vt. A.-T.K l i i m a n n, Õiguskord, Tartu 1939, lk.90 jj. ja seal osundatud kirjandus.

⁴Ib., lk.92.

Viimaseid võib nimetada korraldatud ehk organiseeritud kollektiivideks ehk lihtsalt organisatsioonideks. Seega organisatsioon on juhitud inimkollektiiv.

Ühtedes organisatsioonides on juhtimine sätitud õiguslikult, teistes on see aga rajatud mitmesugusele muile põhimõttele ja normidele, mis juriidilist loomu ei evi. Õiguslikult korraldatud juhtimisega kollektiives omistatakse juhtidele õiguslikult kollektiivi elu korraldamiseks ning luuakse juhtide ja juhitudate vahele subordinatsiooni vahet, mis on nn. võimuvahet. Juriidilised organisatsioonid ongi võimuorganisatsioonid⁵.

Juriidilised võimuorganisatsioonid võivad olla sellised, mis eeldavad mingit teist ühikut, mille sihtide teenistusse nad rakenduvad. Selliste organisatsioonide taotlused on suunatud neist väljapoole; nad pole asutatud enese jaoks, nad on iseisvuseta. Aga võib olla ka selliseid juriidilisi organisatsioone, mille sihid on põhimõtteliselt

⁵... kusjuures on mõeldav, et võim võib tulla ka väljastpoolt organisatsiooni.

alati permanentsed ja ühikule endale immanentsed; nende taotluseks on nende organisatsioonide enesekorraldamise taotlused ning nad ei eelda enese olelemiseks teiste organisatsioonide olelemist ja on ses mõttes iseseisvad. Viinaseid nimetataksegi korporatsioonideks. Seega korporatsioon on enesekorraldamise õiguse alusel teotsev organisatsioon.

Korporatsiooni enesekorraldamise õigus, mis on õieti selle korporatsiooni võimukäsitsejate juhtimise õigus, avaldub oma piiratumas ulatuses nii, et võimukäsitsejad tohivad oma kollektiivis konkreetselt tõusetuvaid ad hoc elujuhtumeid lahendada ainult üksikaktidega, konkretiseerides nõnda vööraid üldnorme⁶. Sellised korporatsioonid on ses mõttes iseseisvad, et nende juhid isiklikult ei sõltu teiste ühikute juhtidest; sõltuvad on nad ainult sellepoolest, et nende juhtide toimingud peavad baseeruma aktidel, mida nad ise ei anna. Neid korporatsioone nimetatakse omahaldus-korporatsiooniks kitsamas mõttes ehk administratiivseiks omavalitsusiks. Nii siis o m a v a l i t -

⁶Vt. op.cit., lk.105 ja nota 24I osundatud kirjandus.

sus on korporatsioon, mis on õigustatud end ise korraldama ainult üksikaktide abil.

See in teoria täiuslik omavalitsuse definitsioon pole aga veel kohaldatav linna-omavalitsuse suhtes. Nimelt on korporatsioon, mis eviyad õigust end korraldada üldaktidega, olles märksa iseseisvamad administratiivseist omavalitsustest⁷. Andes üldakte nad püstitavad ideoloogilisi printsiipe, mis võivad mõnikord küll ka olla sõltuvad veelgi üldisemat laadi ideoloogilisist suunitlusist, mis on väljendatud mõnes kõrgemajõulisemas üldaktis kui see, mille põhjal teotseb vastav korporatsioon ise. Selliseid korporatsioone, millelel on õigus luua enda jaoks õigust üldaktidega, nimetatakse autonoomseiks.

Korporatsioonide poolt antavad üldaktid võivad

⁷Mõned autorid ei teegi vahet administratiivse ja autonoomse korporatsiooni vahel. -Vt. ib., lk. 106 nota 244 osundatud kirjandus.

olla määrused, seadused või põhiseadused, vastavalt sellele, milline neist on korporatsiooni enesekorraldamise õiguses kõrgemajoolise üldaktina ette nähtud. Põhiseaduse andmise õigus on omistatud riigile ja ka osariigile; viimase põhikorra akt peab olema aga kokkukõlas ühendriigi põhiseadusega. Seadusi võivad anda riiki inkorporeeritud regionaalsed haldusprovintsid. Kuna määrusandluse õigus kuulub mitmetliiki kogukondlikele ja huvikondlikele korporatsioonidele. Ning viimaseid hõlmabki omahaldus ehk omavalitsus laiemas mõttes. Seega omavalitsuse all laiemas mõttes mõistame selliseid autonoomseid korporatsioone, mis on õigustatud oma elu korraldama määrusiandvate aktidega.

§ 2. OMAVALITSUSTE LIIGITUS⁸.

Omavalitsuste liigitelu on mõeldav sellel alusel, kas nad on loodud personaalsel ehk huvikondlikul või pindalalisel ehk territooriaalsel printsiibil. Esiimesel juhul kuuluvad kodanikud vastavasse ühikusse nende kodanike isikutega seotud momentide järgi. Teisel juhul osutub määravaks asjaoluks territoorium, mis on omavalitsuse halduspiiriks. Kodanikud kuuluvad siis vastavasse korporatsiooni oma alalise elukoha või kinnisomandi asupaiga järgi.

Pindalaliselt borganiseeritud omavalitsusi liigitatakse vastavalt kõige tugevamajooliste üldaktide jõuastmele, milliseid nad on õigustatud andma. Kui omavalitusus on õigustatud andma vaid määrusi, mis peavad olema kokkukõlastatud seadustega ja neist kõrgemal tasemel seisvate aktidega, siis on tegu kogukonnaga.

⁸Vt. R. Eliaser, Haldusõiguse üldosa, Tartu 1939, lk.142jj.

Kogukond on madalaim pindalaliselt organiseeritud autonoomsete korporatsioonide astmestikus. Kogukondade hulka kuulub ka linna omavalitsus.

Et on võimalik astendada kogukondade poolt antavaid määrusi vastavalt nende jõulisusele, siis on võimalik ka kogukondi astendada. Nii esineb I (madalaima) ja II astme kogukondlike omavalitsusi. Linnaomavalitsused Eestis on I astme omahaldusühikud (eranditega)⁹.

Omavalitsusi võidakse liigitada selle järgi, kas nad on rajatud fakultatiivsuse või obligatoorsuse põhimõttele, vastavalt fakultatiivseiks ja obligatoorseiks omavalitsusiks. Need põhimõtted ilmnevad pindalaliste omavalitsuste juures peamiselt vaid nende loomisel. On omavalitsuse loomine obligatoorne, siis tuleb ta tingimatult luua. On fakultatiivne, võidakse ka loomata jätta; kui aga luuakse, tuleb ikkagi tähele panna kõiki samu nõudeid, mis

⁹Vt. infra, lk.48.

obligatoorsusegi puhul.

Omahaldust, kuigi ta kuulub mõne suurema korporatiivse ühiku halduse üldisesse rakingusse ning teostab haldust koha pääl, tuleb teravalt eritella keskhalduse kohainstantsidest.

Omahaldus on k e e s k h a l d u s e s u h t e s d e t s e n t r a l i s e e r i t u d j a d e m o k r a a t n e, millised omadused puuduvad keskalduse kohaorganeil. Detsentralisatsiooni põhimõte seisneb selles, et nii keskalduse kui ka omahalduse organid esinevad teineteise suhtes koordineerituina ja teotsevad neile omistatud pädevuse piires täiesti iseseisvalt¹⁰.

Omahalduse demokraatsus ning üldse demokraatsus tähendab tänapäeval seda, et teatavas korporatiivühikus teostab rahvas temale kuuluvat kõrgemat võimu otse enda poolt valitud esinduskogu kaudu. Esineb kaks demokraatia vormi: parlamentaarne ja dualistlik. Nn. parlamentaarse demokraatia juu-

¹⁰Vt. ib., lk. 161.

res kreeritakse kõrgem täitev organ rahva esinduskogu poolt. Ja nn. dualistliku demokraatia puhul kreerib rahvas peale oma esinduskogu veel otseselt ka kõrgema täitva organi¹¹.

¹¹Vrd. ib., lk. 139j.

2. pte. AJALOOLINE ÜLEVADE EESTI LINNA-
OMAVALITSUSEST.

§ 3. AJALOOLINE ÜLEVAADE¹².

Vana-Eesti (s.o. kuni 13. saj.) ei kujutanud endast riiklikku korporatsiooni tänapäeva mõttes, mille tõttu ei saa rääkida ka tolle aja linnade omahaldusest. Tolle aja linnasarnased kujundid allusid üldisele maasõiguslikule režiimile. Nad olid loodud kas maakaitse ülesannete täitmiseks, nagu linnused, ja kandsid ajutist iseloomu või olid saabunud endisist sugukondlikest ühikuist. Sugukonnad olid paikse eluviisi arenemisel muutunud küladeks ja moodustasid seega vähima territoriaalse endavalitsemisühiku. Küla evis valitava vanema, esinduskogu ja ka rida üldisi küla-teenijaid: teevahid, käskjalad, vardjad jt., kes õiguslike organeina teostasid halduslikke ülesandeid.

Keskaegses Eestis hakkas linnu tekkima 13. sajandil losside (endiste linnuste) ja turgude

¹²Vrd. N.M a i m, Omavalitsuse edenemislugu Liivimaa mannermaal, Tartu 1912.

juurde või ka külade asemele. Ajajooksul laenasid uued asulad endile kirjutatud linnaõiguse normistikud Põhja-Saksa või Rootsi linnadelt, millega tavaliselt kaasus ka linna õiguse saavutamine. Rajanedes Vana-Eesti endavalitsemisühikuile omasid ka linnad kohe algusest peale omavalitsuse. See omavalitsus oli algul seotud veel tihedalt kõrgema haldaja, nn. mashärra, korraldustega ja ta ametnikega linnades, nagu foogtid j.t. Aga juba 13. saj. II poolel ühes kirjutatud linnaõiguse omandamisega kanduvad foogtide õigused linnale üle ning linna autonoomsele võimule ongi avatud kõik teed arenemiseks. Kui senini teostas linna haldust osalt ka veel linnaelanikest koosnev üldkogu (universitas civitatis), siis nüüd läheb linna valitsemise linna raele.

Raad esines 12-24 raehärrast koosneva kolleegiumina, kes liikme väljalangemise puhul täiendas end ise. Raad tuli harva kokku oma täies koosseisus, peamiselt vaid kord või paar aastas

seaduse ettelugemiseks linnakodanikele. Tege-
likeks linna juhtijaiks oli 1-3 raehärrat- "Bür-
germeister". Erialaliste küsimuste korraldamiseks
käis koos teatud päevadel nädalas nn. istuv raad-
"sitzende Ratsherren". Alul piirdus rae töö vaid
puhtmajanduslike küsimuste lahendamiselega. Hiljem
aga rae pädevus kasvab. Ta hakkab andma üldisi
norme linnaõiguses leiduvate lünkade täitmiseks.
Haldusalal kuulub talle linna seesmise julgeole-
ku, varustuse ja välise kaitse korraldamine.
Sellele lisandub veel kohtupidamise õigus I
astmes nii tsiviil- kui kriminaalasjus, "lex
loci actus" põhimõttel. Ajajooksul tõuseb rae
tähtsus sel alal ja ta saab keskmiseks instant-
siks foogti asemele, kes degradeerub alamaks
astmeks. Linnale läheb ka hoolekanne ja kauban-
duslike toimingute järelvalve (hüpoteegi- ja
kinnistusraamat).

Ajajärgu lõpul, 15. ja 16. saj., hakkab
avalduma teatav vastuolu rae ja uute personaal-

sete omahaldusühikute, gildide ning tsunftide vahel. See vastuolu lahenes aga seega, et raad jättis gildidele nende seesmise autonoomia ja tõmbas neid kaasa linna halduse teostamisse.

Ordu- ja piiskopi ajale järgnenud Poola-Taani ajastu linnade omahalduslikku korda nimetamisväärset ei mõjutanud.

Küll aga toob Rootsi aeg kitsendusi ses mõttes, et hulk Eesti linna läänistatakse aadlikele, kes endale kuuluvais linnades tihti ei hooli omahaldusorganite õigusist. Rootsi riigivõim hakkab mõnes linnas ka tolli võtma, mis seni oli linnade peamiseks sissetuleku allikaks. Kui aga 1680.a. toimub läänide reduktsioon, siis teastub ka linnade seisund.

1710.a. Eesti- ja Liivimaa kapitulatsioonaktis kinnitatakse Vene tsaar Peeter I poolt linnadele vanad õigused ja eesõigused ning linnade omahaldus võib senisel raadi ja gildidesse ning tsunftidesse suletud kujul edasi kulgeda.

Et aga linnadesse voolab pikkamööda rohkelt rahvastikku, kes ei kuulu eelpool mainitud organisatsioonidesse, siis 1783.a. asutatakse kubermangu juurde linnade jaoks eriline magistraat, mille liikmed valitakse kõikide linnaelanikkude poolt. Raad aga säilib edasi, kuigi 1785.a. üleriikliku seaduse järgi kaotab oma liikmete inkorporeerimise õiguse; nüüdsest peale valitakse uued rae liikmed üldise linna kogukonna poolt. 1786. aastal kohaldatakse ka gildidesse ja tsunftidesse liikmeks vastuvõtu kord üldistele seadustele. 19. saj. algul aga taastatakse Vene valitsuse poolt linnades uuesti keskaegne olukord, mida oli muudetud eelmainitud sätetega.

1870.a. antakse Vene linnaseadus, mis alates 1877.a. kehtestatakse ka Baltimail. Senine kohtukorraldus linnades aga säilib kuni 1889.a. 1892.a. antakse uus Vene linnaseadus¹³, mis kehtis koos muudatustega Eesti Ajutise Valitsuse nn. ülemine-

¹³VSK II 1915.

kuaja määruste¹⁴ põhjal kuni 1938.a. Linnaseaduseni. Rida põhimõtteid on viimasesse veel eelmistest seadustest üle kandunud.

1938.a. Linnaseadus¹⁵ ühes endiste Eesti Vabariigi organite poolt tehtud muudatustega kehtib pärast vahepealset õigusdiskontinuiteeti¹⁶ 21. juunist 1940.a. kuni 14. oktoobrini 1941.a. praegu jälle edasi, nagu see järeldub Eesti Omavalitsuse Sisedirektori poolt 14. okt. 41.a. antud "Eestis kehtiva õiguse" määrusest¹⁷.

Selle määruse järgi kehtivad Eestis "seadused ja määrused, mis olid kehtivusel kuni 21. juunini 1940, kuivõrd nad ei ole vastolus kehtiva korraga või kuivõrd neid ei muudeta erimäärustega". Kaheldamatult mõjustab nn. "kehtiv kord" praegu küllaltki tõhusalt linnaomavalitsuste tegevust ning LS-e tegelikku rakendamist. Õiguslikult saame aga käsitleda vaid seadusandlikke akte, mis avaldatud Ametlikus Teatajas.

¹⁴RT 1918, 1.

¹⁵RT 1938, 43, 404.

¹⁶Vt. K l i i m a n n, op. cit., lk. 149jj.

¹⁷AT 1941, 2, 8.

3. ptk. KEHTIV LINNAOMAVALITSUSE
KORRALDUS.

§ 4. KONSTITUTSIOONILISED NORMID.

Kuigi "Eestis kehtiva õiguse" määruses pole osundatud Eesti Põhiseadust¹⁸, sest Eesti ei kujuta hetkel riiki ning ei saa väljata põhiseadust, peame siiski möönma meie PS-e tegelikku toimivust, kuna "Eestis kehtiva õiguse" määrusega taaskehtetatud seadusandlikud aktid b a s e e r u v a d meie PS-el.

Kogukondlikku omahaldust (legaalterminoloogia kohaselt "kohaliku omavalitsust") sätivad PS-e §§ 122-125.

PS § 122 järgi: "Kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalikkude elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalikkude omavalitsuste kaudu." Sellest järeldub, et kogukondlike omahaldusühikute loomine on meil obligatoorne ja et nende pädevust sätitakse lähemalt eriseadusis.

PS § 123 I järgi: "Kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu, kes valitakse

¹⁸RT 1937, 71, 590.

üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud, kes omavalitsuse piirkonnas omavad püsivat elukohta või töökohta."

Sellest järeldub, et kogukondliku omahalduse raking peab sisaldama e s i n d u s k o g u, mille valijaiks on vastava kogukonna hääleõiguslikud kodanikud. LS § 7 loeb l i n n a k o g u k o n n a k o d a n i k e k s neid Eesti kodanikke, kes on evinud sama linnakogukonna piires vähemalt kahe aasta vältel püsivat elu- või töökohta. Kodanik on h ä ä l e õ i g u s l i k, kui ta on 22 a. vana ja on olnud vahetpidamata vähemalt 3 a. Eesti kodakondsuses. PS § 37 järgi ei ole hääleõiguslikud: a) seaduse alusel nõdraning hullumeelseteks tunnistatud kodanikud, b) pimedatena, kurtummadena või pillajatena hooldamise alla võetud kodanikud, c) valimisseaduste alusel mõned liigid avaliku hoolekande korras

alaliselt ülalpeetavaid kodanikke, d) sundhooldamisele võetud kodanikud ja e) mõned liigid kohtulikult karistatud kodanikke¹⁹.

Valimisõigus on üldine, kui see kuulub põhimõtteliselt kõigile teatava vanuse tsensi saavutanud vaimselt terveile kodanikele vaatamata nende soole, seisusele, haridusele ning varanduslikule seisundile. Valimised on ühetahelised, kui iga kodaniku hääl evib võrdset kaalu valimistulemuste arvutamisel. Valimised on otsesed, kui kodanik annab oma hääle vahetult valitavale. Valimised

¹⁹Punkti c) täpsustab Linnavolikogude valimise seaduse (RT 1939, 41, 329) § 5 p.3: "kes seaduse alusel hoolealustena saavad riigi või omavalituste hoolekandeaasutistest või muul teel hoolekandekorras isiklikku alalist ülalpidamist." Punkti e) täpsustab sama seaduse § 6, mille järgi hääleõigusest jäävad ilma kodanikud, kes seadusjõusse astunud kohtuotsusega on mõistetud: 1) sunnitööle- 10 aasta jooksul pärast karistuse kandmise lõppu, 2) vangimajja üle 1 aasta- 5 aasta jooksul pärast karistuse kandmise lõppu, 3) vangimajja mitte üle aasta või kergemale karistusele (süütegude eest, mis taksatiivselt määratletud) - 3 aasta jooksul pärast karistuse kandmise lõppu. Pääle selle määratakse seaduse §7, et valimisest ei võta osa: 1) kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud, 2) kodanikud, kes nakkushaigetana seaduslikus korras on eraldatud vastavatesse ravi-asutistesse, 3) hääletamise ajal sõjaväes ajateenistuses olevad kodanikud.

on salajased, kui kolmandaile isikuile jääb teadmatuks, kellele teatav kodanik oma hääl on annud.

PS. § 123 II näeb ette teise astme omavalitsuste loomise.

PS § 124 järgi: "Kohalikel omavalitsusil on õigus oma piirkonna kohta seaduse alusel ja piires anda määrusi. Neil on õigus seaduse alusel oma ülesannete täitmiseks võtta makse ning peale panna koormatise."

Määrusandlusõigus esineb tavalise ja korralise haldusvahendina. Kogukondlikule omahaldusühikule on määrusandlusõigus olemuslikuks tunnuseks. Kus omahalduse ülesandeks on üldine hool seaduste rakendamise eest, seal on ta kohustatud ja ka õigustatud toimetama nn. intra legem määrusi ilma erilise volinormita. Kui aga põhiseaduses on expressis verbis volitatud omahaldust toimetama määrusi, delegeerides seega osa seadusandluse pädevusest omahaldusele, siis on tegemist juba

praeter legem määrustega²⁰. Kaheldamatult kuulub PS § 124 põhjal amavalitsustele õigus anda praeter legem määrusi, kuna päälegi nende andmisel tuleb täheldada vaid seaduslike aluseid ja piire. Samas paragrahvis rõhutatakse ka omahalduse õigust hankida endale seaduse alusel kodanike maksustamisega varalisi vahendeid.

PS § 125 järgi: "Kohalikkude omavalitsuste lähem korraldus ja lähem järelvalve nende üle määratakse seadusega." Selleks seaduseks k.o. juhul on LS.

²⁰Vt. A.-K l i i m a n n, Administratiivaktiteooria, Tartu 1932, lk.174jj.-Vrd.EL i a s e r, op. cit., lk.179jj.

§ 5. KEHTIV LINNASEADUS.

1. LS on antud Riigihoidja poolt d e k-
 reed i n a 19. aprillil 1938.a. ja ta kehte
 alguseks on määratud 1. mai 1938. LS sisaldab
 394 paragrahvi, mis konstruktiivselt²¹ kujundavad
 linnaomahalduse institutsiooni. Pääleselle on
 LS-äle lisandatud lõppeeskirjad, kus sätitakse
 LS-e rakendamist, linna kodaniku mõistet laie-
 mas mõttes ja vahetkorda nende seadusandlike akti-
 dega, mida k.o. seadusega puudutatakse või kehte-
 tuks muudetakse.

LS-e järgi on Eestis 33 linna. Pealinnaks on
 Tallinn. Teised linnad jagunevad elanike arvu
 järgi esimese (üle 50000 elaniku), teise (10000-
 50000 elanikku) ja kolmanda (alla 10000) astme
 linnadeks.

Haldamine linnakogukonnas toimub o m a h a l-
 d u s l i k u l teel niivõrd, kuivõrd selleks
 seadustega pole loodud eriasutisi. Eriti rõhutatak-
 se linnaomavalitsuse ülesannete seas linna tehni-

²¹Vt. K l i i m a n n, Õiguskord, lk. 251.

lise ja tervishoidliku külje korraldamist; elukalliduse vastu võitlemist; toitlusolude, korteriolude ja tulekaitse ning õnnetuste vältimise eest hoolitsemist; töötaolu vastu võitlemist; hoolekannet; heakorra eest hoolitsemist; kaubandustööstuse ja kultuuri edendamist; statistika korraldamist. Peale nende võidakse linnaomavalitsusele ülesandeid omistada eriseadustega. Juriidilise isikuna võib linnaomavalitsus juriidilisi toiminguid sooritada. Linnaomavalitsus võib oma kulude katteks võtta makse ja peale panna koormatise. Linnaomavalitsused võivad koonduda sihtühenditesse omavahel või teiste omavalitsustega. Linnaomavalitsusel on pitsat linnavapi kujutisega.

2. Käsitades linnakogukonna organite pädevust, osutub kõrgeimaks *d e l i b e r a t i i v - s e k s* organiks *l i n n a v o l i k o g u*, mis evib korraldavat, määrustavat ja seaduses ettenähtud juhtudel ka otsustavat pädevust²².

²²Vt. A.-T. K l i i m a n n, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 167.

Linnavolikogu valitakse Linnavolikogude valimise seaduses sätitud korras viieks kalendriaastaks²³. Linnavolinike arv on: linnades kuni 5000 elanikuga- 12, 5001 kuni 10000 elanikuga- 15, 10001 kuni 20000 elanikuga- 20, 20001 kuni 50000 elanikuga- 30, 50001 kuni 65000 elanikuga- 40, 65001 kuni 100000 elanikuga-50, 100001 ja enam elanikuga- 60. Linnavolinike kohuste täitmine toimub tasuta. Linnavolinikud annavad enne oma kohuste täitmisele asumist ametitöötuse, mida võtab linna-
pea või linnavanem.

Linnavolikogu pädevusse kuulub h a l d u s -
f u n k t s i o o n i alalt: linnanõunike arvu
määramine; valitavate linnaametnike valimine ja
neile tasu määramine; revisjonikomisjoni liikmete
arvu määramine, nende valimine ja neile tasu
määramine; linna aukodanike valimine; linnaeelarve
vastuvõtmine, eelarve täitmise- ja linnavalitsuse
tegevusaruande heakskiitmine, linnavalitsuse te-

²³Vt. supra, nota 19.

gevuse kontrollimine; kinnisvarade ostu, võõrandamise jm. otsustamine; erikapitalide asutamine, laenude tegemine; kingiste ja pärandite vastuvõtmine, kui nendega pole seotud kohustusi või kulusid; valitud ametnike kohtulikule vastutusele võtmise algatamine; linna ehitusplaani fikseerimine; teatavais küsimusis sooviavaldustega esinemine; teenistujate koosseisu määramine; kaubandusliku järelvalve teostamine ja muud seadustega omistatud ülesanded.

Legislatiivfunktsiooni alalt kuulub linnavolikogule määrusandlusõigus. Määrusandlikul teel volikogu hoolitseb linna tehnilise ja tervishoidliku külje ning heakorra eest, nagu seda üksikasjalikult sätib LS-e § 165. Peale selle võib linnavolikogu anda määrusi ka teistes seadustes

ettenähtud juhtudel. Määrused ei või vastuolus olla seadustega ega Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja ministrite (praegu Kindralkomissari, Eesti Omavalitsuse Direktorite) määrustega. Järelikult kuuluvad linnavolikogu määrused kas praeter või intra legem määruste hulka, vastavalt sellele kas nad on antud nn. o m a või o m i s t a t u d ülesannete teostamiseks. Oma ülesannete teostamiseks antavad praeter legem määrused peaksid in teoria olema kooskõlastatud eeskätt vaid vastava volitusseadusega, k.o. juhul LS-ega, ja evima riikliku administratsiooni määrustega võrdset jõudu seaduste ees. Omistatud ülesannete teostamiseks antavad intra legem määrused peavad olema kooskõlastatud veel ka riikliku administratsiooni kõrgemajooliste määrustega vastavail aladel; intra legem määrused esinevad vaid kehtivate seaduste kohapealsete rakendusaktidena²⁴. Kehtiva õiguse järgi aga see

²⁴Vt. K l i i m a n n, Administratiivakti teooria. lk. 183j. -Vrd. E l i a s e r, op. cit., lk. 180j.

vahetegu oma ja omistatud ülesannete vahel osutub võimatuks, kuna kõik linnavolikogu poolt antavad määrused on allutatud ministrite (direktorite) poolt antavatele määrustele²⁵.

Seega meie dogmas pole omahalduslik põhimõtte ses suhtes leidnud kindlakujulise väljenduse.

Omavalitsuse juures nõuetavat detsentralisatsiooni printsiipi rikub teataval määral seegi, et linnavolikogus vastuvõetud määrused kuuluvad Siseministri (Sisedirektori) kinnitamisele ja kolmanda astme linnade (välja arvates maakonnalinnu) volikogude määrused maavanema kinnitamisele. Kinnitatud määrus jõustub kümnendal päeval pärast avaldamist, kui linnavolikogu pole määranud pikemat tähtaega. J u r i s d i k t s i -

²⁵Vaieldamatult võimaldub küll aga tuvastada linnaomavalitsustele omistatud ülesandeid, nt. perekonnaseisu arvestamise alal (Perekonnaseisu seadus, RT 1925, 191/192, 110), sotsiaaltoetuste teostamise alal (Hoolekande seadus RT 1925, 120/121, 80), Eesti kodakondsusse tagasiastumise teadeannete vastuvõtmise alal (Kodakondsuse seadus, RT 1938, 39, 357) jne., kus omahaldusühikud teotsevad peamiselt vaid riiklike kohaorganitena.

o o n i l i s e f u n k t s i o o n i a l a l t
kuulub linnavolikogu pädevusse linnavalitsuse
poolt antud maksustamiskorraldiste ning linna-
valitsuse poolt teostatud kinnisvarade hindamise
kohta esitatud kaebuste otsustamine.

Linnavolikogu k o o s o l e k u k u t -
s u b k o k k u l i n n a p e a v ö i l i n n a v a n e m .
Kirjalikud kutsed ühes päevakorraga lähetatakse
linnavolinikele vähemalt 3 päeva enne koosolekut.
Pärast uue linnavolikogu valimisi kutsutakse
ta kokku ametisikute valimiseks 15. jaan. või
hiljemalt 2 nädala jooksul arvates valimiste
kinnitamisest Siseministri (Sisedirektori) poolt.
Vähemalt poolte linnavolinike, järelevalveasutise
või revisjonikomisjoni nõudel kutsutakse linna-
volikogu koosolek kokku hiljemalt 7 päeva jooksul
arvates nõude saamisest. Juhtudel, kui asjaolud
ei kannata viivitust ning pole võimalik linna-
volikogu koosolekut kokku kutsuda, otsustab asja
linnavalitsus, teatades sellest järelevalveasuti-

sele ja linnavolikogule järgmisel koosolekul:

Linnavolikogu koosoleku kvoorumiks on 1/2 volinike seaduslikust arvust. Linnapea, abilinnapea, linnavanem, abilinnavanem ja linnanõunikud, kui nad ei kuulu volikokku, võtavad koosolekust osa linnavolinike õigustega. Otsustused tehakse üldreeglina lihthäälteenamusega. Erandlikult nõutakse 2/3-list häälteenamust, kusjuures kvoorumiks on samuti 2/3 linnavolinike seaduslikust arvust, kinnisvarade võõrandamisel ning pantimisel, laenude tegemisel, suuremate lepingute sõlmimise otsustamisel eraettevõtjatega, teatavate naturaalkoormatiste asendamisel maksudega ja kruntide hindamisel. Avalikul hääletusel häälte poolnemisel otsustab koosoleku juhataja hääl. Salajasel hääletusel loetakse häälte poolnemisel ettepanek tagasilükatuks; valimiste puhul otsustab siis küsimuse liisk. Hääletus kuulutatakse salajaseks 1/2 koosolejate nõudel. Seejuures nimelise hääletuse nõudmine evib eesõigust salajase hääletuse nõudmise ees.

LS-e § 37 kohaselt pealinna linnavolikogu koosolekuid juhatab linnapea (pealinna abilinnapea), kui ülemlinnapea²⁶ seda enesele ei võta. Teistes linnades juhatab volikogu koosolekuid linnapea või linnavanem. Viimaseid asendab vastavalt kas abilinnapea või abilinnavanem. Juhul, kui kõik nimetatud isikud peavad taanduma, siis valitakse koosoleku juhataja ad hoc linnavolinikest. Taanduma peavad mainitud ametisikud samadel põhjustel nagu linnavolinikudki: kui ta ise, ta sugulane või hõimlane kuni teat. astmeni on arutatavas asjas osaline; kui arutatav asi puutub tema eestkostmisel või hooldamisel olevaisse isikuisse või tema kasulapsisse või kasuvanemaisse; kui ta oli või on asjaosalise esindaja või volinik; kui ta ise või ta sugulane või ta volitaja on asjast huvitatud. Peale nende põhjuste ei või linnapea, abilinnapea, linnavanem, abilinnavanem ja linnanõunikud koosolekust osa võtta, kui otsustatakse

²⁶Vt. infra, lk.39 ning nota 27.

nende tegevusse puutuvaid küsimusi.

Koosolekut protokollib linnasekretär. Koosoleku päevakorra koostab linnapea või linnavanem, kes otsustab ka päevakorra ettepanekute kuuluvuse linnavolikogu pädevusse. Ettepanekuid, mis suurendavad kulusid või vähendavad eelarves ettenähtud tulusid, võetakse päevakorda ainult linnavalitsuse nõusolekul.

Linnapeal või linnavanemal on õigus seista järelevalveasutise kinnitamisele mittekuuluvaid linnavolikogu otsustusi, kui ta leiab need olevat seadusvastased või kahjulikud linna- või üldhuvidele, ja anda asi linnavolikogule uueks otsustamiseks. Kui linnavolikogu asja teistkordsel arutamisel jääb oma endise otsustuse juurde, pööratakse see täitmisele, kui järelevalveasutis pole vahepeal asja seistanud.

Võib ütelda, et linnavolikogu on üldpõhimõtteliselt rajatud kollegiaalsuse printsiibile. Viimatimainitud linnapea (resp. linnavanema) õigus seistada linnavolikogu otsustusi ja asjaolu, et

avalikul hääletusel häälte poolnemisel otsustab koosoleku juhataja hääl, moodustavad teatava kal-
laku b ü r o k r a a t s u s e l e. Pealeselle viitab bürokraatsusele seik, et, kui asjaolud ei kannata viivitust ja ei ole võimalik linnavolikogu kokku kutsuda, otsustab asja linnavalitsus.

3. E k s e k u t i i v o r g a n i n a fun-
geerib linnakogukonnas l i n n a v a l i t s u s.
Linnavalitsus koosneb pealinnas ülelinnapeast ja 3-5 linnanõunikust, nende hulgas ka abilinnapea, keda pealinnas nimetatakse linnapeaks. Kindralkomissari teadaandes "Tsiviilvalitsuse sisse-
seadmisest Eestis" määratakse komissaarselt ametisse Tallinnas aga nn. I Linnapea²⁷; Tallinna linnapea (abilinnapea) asemel peaks siis olema arvatavasti II Linnapea. Esimese astme linnades koosneb linnavalitsus linnapeast ja 3-5 linnanõunikust; teise astme linnades- linnapeast ja 2-3 linnanõunikust. Kolmanda astme linnades

²⁷AT 1941,10,50.-Jäeb mõistetamatuks, mis kaalutlustel on meie ülelinnapea (Oberbürgermeister) nimetatud I Linnapeaks (I Bürgermeister), kuna just Saksa enda seadusandluses esineb linnades "Oberbürgermeister" ning maa kogukondades "Bürgermeister".-Vt.E l i a s e r, op.cit.,lk.148.

linnavalitsus puudub ja ta pädevus LS-es ette-
nähtud ulatuses kuulub linnapeale või linnava-
nemale. Olgu tähendatud, et linnapead (resp.
linnavanemat) ja linnavalitsust käsitletakse LS-es
üksteisest eraldi.

Kõik linnavalitsuse liikmed määratakse ametis-
se nimetamise teel. LS-e järgi nimetab ülelinna-
pea ametisse Vabariigi President 6 aastaks. Esi-
mese astme linnapea nimetatakse ametisse Vabarii-
gi Valitsuse poolt 6 aastaks. Teise astme linna-
des ja kolmanda astme linnast maakonnalinnades
linnapea ning teistes kolmanda astme linnades
linnavanem ja kõik linnanõunikud valitakse küll
volikogu poolt (linnanõunikud volikogu kestuse
ajaks, teised 6 aastaks), aga see valimine allub
Siseministri (Sisedirektori) kinnitamisele. Kui
kahel korral ei osutu esitatud kandidaat Sisemi-
nistrile (Sisedirektorile) vastuvõetavaks, siis
pole ta nimetatava isiku leidmisel enam seotud
linnavolikogu soovidega ja nimetab vastava isiku
suvaliselt. Seega ilmneb siin selgesti nn. k o-

m i s s a a r s u s e printsiip²⁸, kuigi in teория peaksid linna kogukonna kodanikud ise või vähemalt linnavolikogu valima ja kinnitama linnavalitsuse, nagu omahaldusliku demokraatia põhimõtte konsekventne teostamine seda nõuaks. Komissaarsuse printsiip on ka expressis verbis väljendatud Kindralkomissari "Teadaandes tsiviilvalitsuse sisseseadmise kohta Eestis", kus tehakse ülesandeks pealinna linnapeale, 1. astme linnapeale ja 2. astme linnade linnapeadele²⁹ edasi täita komissaarselt oma endisi ülesandeid. Nähtavasti on siin Kindralkomissär sooritanud nimetamisi praegu puuduvate organite- Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse- ja ka Siseministri asemel.

Pealinnas valib volikogu ülemlinnapea (I linnapea) ettepanekul talle abiks linnavolinike hulgast abilinnapea. Valimised kinnitab Vabariigi Valitsus. 1. ja 2. astme linnades nimetab linna-

²⁸ Komissaarsuse printsiibi alusel määratakse teenistujad ametisse kõrgemate instantside poolt alamate instantside juurde alaliste permanentsete ülesannete teostamiseks. Vt. selle kohta E l i a s e r, op.cit., lk.102.

²⁹ RT 1939, 59, 495; LS § § 6, 24.

peaenesele linnanõunike hulgast asetäitja. Nime-
tamise kinnitab Siseminister. Kolmanda astme linna-
des nimetab Siseminister ametisse 6 aastaks abi-
linnapea (resp. abilinnavanema), kusjuures vas-
tav linnavolikogu võib enne nimetamist kahel kor-
ral valimise teel määrata tema poolt soovitatavat
kandidaati. Samas korras toimub ka linnanõunike
ametissenimetamine Siseministri poolt. Ülaltoodud
sätteid ei evi aga praegu suurelt osalt praktilist
tähendust, kuna kehtiva korra järgi ei fungeeri
meil praegu Vabariigi President ega Vabariigi
Valitsus.

Linnapea isiku suhtes on üles seatud vanuse,
hariduse ja staāži alal rida nõudeid, millised
varieeruvad vastavalt linna astmele.

L i n n a p e a p ä d e v u s s e kuulub
 LS § 66 järgi: linna omahaldustegevuse üldjuhti-
 mine ja ühtlustamine ning lähema järelevalve teos-
 tamine; linnaomahalduse nimetatavate ametnikkude
 ametissenimetamine kuivõrd seadus ning linnavalit-
 suse töökord expressis verbis teisiti ei säti;
 linna esindamine üldse ja eriti linnaomavalitsuse
 esindamine, linnaomavalitsuse nimel volituste väl-
 jaandmine; linnavolikogu ja linnavalitsuse koosole-
 kute kokkukutsumine ja juhatamine; seaduste, mää-
 ruste ja riigiasutiste korralduste avaldamine
 ning seaduste ja määruste järelevalve korraldami-
 ne, kuivõrd see on kohuslik linnaomahaldusele.
 Kolmanda astme linnades kuuluvad linnapea (resp.
 linnavanema) kompetentsi veel LS § 104 ettenähtud
 linnavalitsuse ülesanded. Veelgi avaramaks osutub
 aga l i n n a v a n e m a pädevus. Peale ni-
 metatu on tema ülesandeks LS § 88 järgi: 1) admi-
 nistratiivkaristamine Kriminaalkohtupidamise sea-
 dustikus ettenähtud alustel; 2) linnas ilmnenu-
 süütegudest politseile teatamine koos esialgsete

hädavajalikkude politseiliste aktsioonide sooritamise, ja 3) korraldiste tegemine elanike vara kaitseks ning päästmiseks tule- ja loodusõnnetuste puhul.

L i n n a v a l i t s u s e k o m p e t e n t s i kuulub LS § 104 järgi: linna korrastamise ja heakorra teostamine, linna ettevõtete ja varade haldamine, eelarve ettepaneku ja eelarve täitmisaruande esitamine linnavolikogule, linnavolikogu arutamisele kuuluvate küsimuste ettevalmistamine, linnavolikogu otsustuste täitmine, maksude määramine maksukohuslasile ja maksude sissenõudmise eest hoolitsemine jne. Linnavalitsuse pädevusse kuuluvate alade lähem juhtimine teostub osakondade kaudu, mille juhatajaks võivad olla ainult linnapea, abilinnapea või linnanõunikud. Teise astme linnades pole osakondade loomine obligatoorne.

LS § 108 järgi "Linnavalitsuse koosolek on otsusevõimeline, kui sellest võtavad osa pealinnas ja esimese astme linnades linnapea ja vähemalt kaks linnanõunikku ja teise astme linnades linna-

pea ning vähemalt üks linnanõunik". Tsiteeritud legaalfraas kooskõlas asjaoluga, et linnavalitsuse otsused tehakse häälteenamusega ning häälte poolnemisel otsustab koosoleku juhataja hääli, näitab, et linnavalitsus teise astme linnades ei ole rajatud kollegiaalsuse printsiibile. Linnavalitsuses esinevat bürokraatsust näitab ka järgmine seik. Nimelt juhtudel, kui asjaolud ei kannata viivitust ja pole võimalik kokku kutsuda linnavalitsuse koosolekut, otsustab linnavalitsuse pädevusse kuuluva asja linnapea, teatades sellest järgmisel linnavalitsuse koosolekul. Linnapeal on õigus seistada ka linnavalitsuse otsustusi, kui need on vastuolus seadusega või on kahjulikud linna või üldhuvidele, esitades vastav küsimus Sise-ministrile (Sisedirektorile). Viimane kas siis määrab vastava otsustuse sooritamisele või saadab tagasi linnavalitsusele uueks otsustamiseks.

4. K o n t r o l l i l i n n a v a l i t -
s u s e m a j a n d u s l i k u t e g e v u s e k u i
ka linna eelarve täitmise järele teostab r e -

v i s j o n i k o m i s j o n, mille valib linnavolikogu oma volituste kestuseks linnavolinike hulgast vähemalt kolmeliikmelises koosseisus. Revisjonikomisjoni liikmed valivad endi seast oma esimesel koosolekul esimehe, kui see pole juba valitud linnavolikogu poolt, ja kirjatoimetaja.

Revisjonikomisjonil on õigus kutsuda oma töist osa võtma asjatundjaid ja üksikute alale revideerimist anda oma üksikuile liikmeile. Revisjonikomisjoni koosolekud on otsusevõimelised, kui on koos vähemalt 3 liiget, nende hulgas komisjoni esimees. Otsused tehakse lihthäälteenamusega, häälte poolnemisel otsustab juhataja hääl. Revisjonikomisjon esitab revisjoni teostamise ja selle tagajärgede kohta aruandeid linnavolikogule.

5. Pealinnas, esimese ja teise astme linnades võib linnavolikogu vajaduse korral ellu kutsuda linna üksikute osade jaoks k o h a l i k k e o r g a n e i d, s.o. luua üksikutest kvartaalidest linnakogukonda inkorporeeritud osakogukondi.

Vastava korralduse kinnitab Vabariigi Valitsus Siseministri ettepanekul. Praegu tegelikkuses see toimub muidugi teisiti. Nt. Nõmme linnaosa kohalike organite ellukutsumist teostas Sisedirektor oma määrusega Kindralkomissari korralduse³⁰.

Kohalikeks organeiks on linnaosa volikogu, linnaosa valitsus ja revisjonikomisjon. Linnaosa volikogu valitakse 5 aastaks 12-15 liikmelisena. Linnaosa valitsus koosneb linnaosa volikogu kestuseks nimetatud linnosa vanemast ja selle abist, kellede kohta kohaldatakse kolmanda astme linnade linna- napea (resp. linnavanema) kohta ettenähtud eeskirju. Revisjonikomisjoni valib linnaosa volikogu oma volinike hulgast kolmeliikmelisena. Kõigi loendatud organite kompetents vastab üldiselt vastavate organite omale kolmanda astme linnades v.a.LS § 88 järgi linnavanemale juurde lisatud ebatavalised ülesanded, mis ei kuulu linnaosa vanema pädevusse³¹.

Kui linnavolikogus või linnavalitsuses arutatakse asju, mis puudutavad linnaosa, siis võib neist

³⁰AT 1941,16,80.

³¹Vt. supra, lk.43.

koosolekuist sõnaõigusega osa võtta ka linnaosa vanem. Linnapeal on aga õigus sõnaõigusega osa võtta kõigist linnaosa volikogu koosolekuist.

Linnaosa volikogu ning valitsus on linnavalitsuse nõudel kohustatud arutama küsimusi, mis seotud vastava linnaosaga.

Ülaltoodud käsitlesest nähtub, et ka linnaosa moodustab o m a h a l d u s ü h i k u, kui seal on ellu kutsutud nn. "linnaomavalitsuse kohalikud organid". Omahaldusühikut kujutab ta niivõrd, kui võrd kehtivate seaduste järgi meie linnad üldse on omahalduskorporatsioonid. Et linnaosa volikogu annab määrusi, mis peavad kaheldamatult olema kooskõlas vastava linnaomavalitsuse määrustega, millistest linnaosa määrused on jõuastmelt madalamad, siis vastav linnaomavalitsus on selle linnaosa suhtes II a s t m e o m a v a l i t s u s. Järelikult mitte kõik linnaomavalitsused Eestis pole I astme omahaldusühikud, vaid Tallinn ja Narva, kus esinevad linnaosa organid, on II astme omavalitsused³².

³²RT 1934, 27, 226; LS IX; AT 1941, 16, 80.

6. Linnaomahaldus evib veel rea t e e n i s-
t u j a i d, kelle seast kõrgeimalt kvalifitseeritav ametnik on linnasekretär. Linnasekretäri nimetab ametisse Siseminister (Sisedirektor) määramata ajaks. Linnasekretär peab olema vähemalt 20 a. vana ja omama omavalitsussekretäri kutse. Pealeselle on pealinnas, I ja II astme linnades veel erinõudeid üles seatud linnasekretäri ja ta abi hariduse ning staaži suhtes. Linnasekretär allub vahetult linnapeale (resp.linnavanemale).

7. LS-e 6 ptk. on pühendatud linnakogukonna m a j a p i d a m i s e l e. Selle järgi osutuvad linnakogukonna tuluallikaiks: a) kapitalid, varad, ettevõtted, b) maksud, c) toetused ja d) kingid, pärandid ja muud juhuslikud tulud.

Linnaomavalitsus valitseb oma varasid ja kapitale linnavolikogu juhendite järgi iseseisvalt, kuivõrd seadus ei määra teisiti. Varasid, mis pole määratud tarbimiseks, võib vöörandada ainult varade väärtusele vastavalt; neid ei tohi kasutada jooksvate kohustuste täitmiseks. Üldhuvides pee-

tavate ettevõtete rentaablus pole sunduslik, muidu tuleb aga majanduslikke ettevõtteid majandada puudujäägita. Laenu tohib teha ainult kestva majandusliku kasu- või üldhuvides.

Makse on linnaomahalduse heaks ettenähtud ka eriseadustes. LS lubab linnaomahaldusel võtta 2 6 m a k s u: kogukonnamaks; kinnisvaramaks; lisatulumaks; lisapöhiärimaks; heakorra erimaks; naturaalkoormatiste erimaks; maks kasvahooneilt; aiamajandusettevõtteleilt, piimatootmise ettevõtteleilt, linnu- ja seakasvatustelt; veo- ja kandekaupluse maks; vööriärimaks; paadimaks; reklaami ja kuulutuste maks; kaubamaks siseveeteedel linna ja linnast välja veetavalt kaupadelt; talvitusemaks linna administratiivpiirkonna vetes talvituvailt laevadelt ja pargastelt; turu- ja laadamaks; maks kõnniteede sulgemise eest hoonete ehitamise ja ümberehitamise korral; ehitusprojektide kinnitamise ja ehituslubade väljaandmise maks; ehitusjärelvalve-maks; oksjonimaks; linnaomavalitsuse kaalude ja mõõtude tarvitamise maks; hobuste- ja

sõidukitemaks; koeramaks; jalgrattamaks, jahtide ja mootorpaadimaks; hooajamaks; kantseleimaks.

Peale loetletud maksude võib linnavolikogu võtta muid makse Siseministri (Sisedirektori) kinnitamisel. Edasi sätib LS lähemalt maksukohuslasi ja maksustusalust ning üldisemalt ka maksude määramise ja sissenõudmise korda.

Peale selle on linnaomavalitsusel õigus panna linna halduspiires asuvate maade ja hoonete valdajatele heakorra huvides veel naturaalkoormatise, mida võidakse otstarbekusel asendada ka rahalise maksuga.

8. LS-e 7. ptk. sätib j ä r e l v a l v e t linnaomahalduse üle, mida üldreeglina teostab Siseministeerium (Sisedirektoorium). Erandlikult kolmanda astme linnade suhtes, välja arvates maakonnalinnu, fungeerib järevalveorganina vastav maavanem, kui võrd seadus ei määra teisiti³³.

Ex bibl. univ. Tart.

³³ Kolmanda astme linnades teostab Maakonnaseaduse (RT 1938, 43, 405) järgi kohahaldust üldiselt maakonnaomavalitsus. Näib, et kolmanda astme linnade suhtes osutuvad teise astme omahaldusühikuiks maakonnaomavalitsused olgugi teatava ebajärjekindlusega ses mõttes, et maakonnavolikogu ja kolmanda

Järelevalvet teostatakse linnaomahalduse tegevuse seaduspärasuse ja teatavais küsimusis ka otstarbekuse üle. Otsarbekust kontrollitakse eelarve koostamise ja täitmise, määrusandluse, suuremate majanduslike tehingute, palkade määramise, ehitusplaani kujundamise, loonuskoormatiste muutmise, rea maksumäärade jne. suhtes. Vastavad linnavolikogu korraldised kuuluvad järelevalveasutise kinnitamisele ja nende täitmisele ei asuta enne kinnitamist. Kui järelevalveasutis ühe kuu jooksul pole testanud korraldise mittekinnitamisest, loetakse korraldis kinnitatuks. Järelevalve võimaldamiseks saadetakse linnavolikogu protokollide ärakirjad

astme linnavolikogu määrused muundavad vastastikküüksteist. Aga MS-e § 72 järgi on maavanem ühtlasi ka riikliku keskhalduse esindaja. Seega pole meil maakonnaomavalitsuses tegu üldse mitte omahaldusühikuga, vaid riikliku keskhalduse kohainstantsiiga, kuigi PS-e järgi obligatoorselt kreeritavad nn. "teise astme omavalitsused" peaksid ka kuuluma omahaldusühikute hulka. Selline omahaldus- ja riikliku kohahaldusühikute vaheldumisi üksteisele sub- ja superordineerimine meenutab Preisi süsteemi (vt. selle kohta E l i a s e r, op.cit., lk.147).

7 päeva jooksul arvates koosolekust järelevalveasutisele.

Järelevalveasutis võib oma kinnitamisele kuuluva korraldise täitmise seistada, kui leiab, et korraldise vastuvõtmise menetlus polnud seaduspärane või korraldis on sisuliselt seadusvastane. Järelevalveasutisel on õigus oma ametnike kaudu revideerida linnaomavalitsuse täidesaatvaid organeid, ja juhtida viimaste tähelepanu, kui need ei täida oma seaduslikke kohuseid. Järelevalveasutis võib ka linnapead, abilinnapead, linnavanemat, abilinnavanemat, linnanõunikke j.t. linnateenistujaid ametikohuste täitmiselt ajutiselt tagandada kuni kohtuotsuse seadusjäustumiseni või asja lõpetamiseni, kui on kohtuasutisele esitatud teadaanne nende teenistujate vastutusele võtmiseks süüteos, mille eest on ette nähtud sanktsioonina vangimaja või raskem karistus.

Peale järelevalveasutise evivad ka k e s k h a l d u s e o r g a n i d rida õigusi samasuunas. Esiteks Vabariigi President võib tagan-

dada ülelinnapea, kui viimase tegevus osutub kahjulikuks riigi või omahalduse huvidele. Sama õigust evib Vabariigi Valitsus kõigi teiste linnateenistujate suhtes. Seejuures enne vastava ettepaneku tegemist peab Siseminister (Sisedirektor) korraldama juurdluse ning nõutama vastavalt omahaldusteenistujalt kirjaliku seletuse. Sel viisil vabastatud valitavad linnaomahaldusteenistujad langevad välja ka linnavolikogust ja komisjonidest. Teiseks-Siseminister (Sisedirektor) võib tagandada linnasekretäri ja ta abi, kui need pole suutelised täitma oma ametikohuseid, kusjuures nad kaotavad oma varem omandatud omavalitsussekretäri kutse. Kolmandaks-Vabariigi Valitsus evib õiguse Siseministri ettepanekul omahalduse või riigi huvides hajutada linnavolikogu, kusjuures uue linnavolikogu valimised peavad järgnema nelja kuu jooksul. Vahepeal teeb volikogu asemel korraldisi linnavalitsus ning esitab need kinnitamiseks järelevalveasutisele. Neljandaks-Siseministril (Sisedirektoril) on õigus kõrvaldada

linnavolikogust üksikuid linnavolinikke kuni volikogu volituste lõpuni, kui nad oma tegevusega takistavad volikogu või linnavalitsuse tööd või kui nende tegevus on kehjulik linna või üldistele huvidele. Viieandaks-Vabariigi Valitsus võib Siseministri (Sisedirektori) ettepanekul seistada linnavolikogu tegevuse, kui linnaomahaldus on sattunud makseraskustesse, et ta enam ei suuda täita oma rahalisi kohustusi. Linnavolikogu funtsioonid kanduvad siis linnavalitsusele, mille liikmeid aga uuendatakse. Täheandada tuleks veel seda, et aruseadavail põhjusil täidab hetkel k.o. löikes nimetatud aga praegu puuluvate kõrgemate haldusorganite aset -Kindralkomissar.

Nagu ei kuskil, nii ka Eestis linnaomavalit-
suste juures p o l e o m a h a l d u s l i k
p ö h i m ö t e teostatud puhtaimal kujul. Ei
või ütelda, et Eesti linnaomahalduse deliberatiiv-
sed organid oleksid rajatud detsentralisatsiooni-
ja täitvad organid tsentralisatsiooni printsiibi-
le, nagu see näiteks Preisi või Prantsuse kogu-

kondlikus süsteemis esineb³⁴. Eesti linnakogukonnad on pigem üldiselt tsentralisatsioonile rajatud, kui vaid meenutada komissaarsust täitvate organite nimetamisel ja bürokraatset kallakut deliberatiivsetes organites. Tsentralistlik suund ilmneb eriti nüüd, kui aja nõudel läheneme kiiresti autoritaarsele haldusele³⁵. Kerkib küsimus, kui võrd meie linnad kujutavadki omahaldusühikuid. Tuleb vastata, et, kuni meie linnaomahalduse suhtes peamise seadusandliku aktina kehtib LS, mille legaalfraseoloogiast järeldub ikkagi tahe kujundada meie linnakogukondi omahalduslikult, tuleb ka meie linna käsitada kui omahaldusühikuid.

³⁴Vt. E l i a s e r, op.cit., lk.146j.

³⁵Ib., lk.150jj.

Osundatud teoseid.

- E l i a s e r, Rein, Haldusõiguse üldosa,
Tartu 1939.
- K l i i m a n n, Artur-Töeleid, Administratiiv-
akti teooria, Tartu 1932.
- K l i i m a n n, A.-T., Haldusprotsess, Tartu
1937.
- K l i i m a n n, A.-T., Õiguskord, Tartu 1939.
- M a i m, Nikolai, Omavalitsuse edenemislugu
Liivimaa mannermaal, Tartu 1912.
- P i i p, Ants, Rahvusvaheline õigus, Tartu 1936.