

BOHDAN WASIUTYŃSKI

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

CZYNNOŚCI NADZORCZE W NOWYM USTROJU SAMORZĄDOWYM

Zagadnienie nadzoru nad samorządem stanowi punkt centralny ustroju samorządowego. W organizacji i zakresie uprawnień władz nadzorczych znajduje wyraz pogląd na stosunek państwa do samorządu.

Nadzór nad samorządem różni się zasadniczo od nadzoru służbowego urzędu przełożonego nad urzędem podwładnym. Ten ostatni stosunek wpływa z hierarchicznej budowy rządowych, urząd niższy jest bezwzględnie podporządkowany urzędowi wyższemu, jest obowiązany wykonywać wszelkie polecenia władzy wyższej, o ile nie są one bezspornie sprzeczne z prawem; wypadki, w których wyższa instancja nie ma prawa dawać wskazówek podwładnemu urzędowi, są bardzo rzadkie, wynikające ze specjalnej roli, w jakiej występuje w danej sprawie urząd (np. zdaniem mojem, niedopuszczalne byłoby wydanie przez wojewodę staroście polecenia, jakie orzeczenie ma wydać w sprawie karno-administracyjnej, gdyż w tym wypadku starosta zastępuje władzę sądową).

Stosunek władzy nadzorczej do samorządu nie jest oparty na zależności hierarchicznej; gdyby władza nadzorcza mogła zamiast samorządu decydować o całej jego działalności, jednostka samorządowa nie różniłaby się od podwładnego urzędu. Wszechwładza nadzorczych urzędów państwowych w państwie policyjnym unicestwiła w praktyce instytucje samorządowe, sprowadzając je do roli najniższych szczebli drabiny hierarchicznej.

Pod względem prawnym różnica stosunku władzy nadzorczej do samorządu, w porównaniu z zależnością hierarchiczną urzędów rządowych, znajduje swe wytłumaczenie w tem, że urząd wyraża wolę państwa działającego, samorząd zaś własną wolę, która się może prawnie przeciwstawić tamtej woli i bronić uprawnień sobie nadanych. We współczesnym nastroju samorządowym własną wolę daje forma organizacyjna samorządu — posiadanie odrębnej od państwa osobowości prawnej.

O ile więc urząd przełożony może w zasadzie wkroczyć w działalność urzędu podległego zawsze, władza nadzorcza, ograniczając

samodzielność samorządu, może to uczynić jedynie na mocy upoważnienia ustawy, czyli do każdego wkroczenia powinna mieć tytuł prawny. Rodzaje uprawnień władz nadzorczych są różnorodne. W pracy niniejszej chcę przeprowadzić klasyfikację tych uprawnień.

Przedewszystkiem wszakże należy stwierdzić, kto jest władzą nadzorczą i odgraniczyć funkcje nadzorcze od innych czynności, do których są uprawnione władze nadzorcze, ale które nie są funkcjami, wynikającymi z nadzoru.

Art. 60 konstytucji marcowej, która obowiązywała w czasie uchwalenia nowej ustawy z dnia 23. III. 1933 r. „o częściowej zmianie ustroju terytorjalnego”¹⁾, postanawiał: „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu”. Stwierdzono w tym artykule, że nadzór jest czynnością państwową, ale organami tego nadzoru państwowego mają być kolegialne organy wykonawcze samorządu. Było to jakby pośrednie przyjęcie teorii, że samorząd sprawuje administrację państwową (w przeciwieństwie do teorii liberalno-konstytucyjnej lub prawa naturalnego do samorządu, która uznawała samorząd za organizację społeczną); ale z drugiej strony przyjęto postulat, że nadzór ma być sprawowany przez wyższe jednostki samorządowe, w celu ograniczenia ingerencji administracji rządowej. Organy samorządu wykonywają przeto czynności nadzorcze w t. zw. zleconym zakresie działania, jako czynności rządowe. Nowa konstytucja kwietniowa inaczej odpowiedziała na pytanie, kto wykonywa nadzór nad samorządem terytorjalnym. Art. 75-p. 6 głosi: „Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia”. Ponieważ wszakże pod rządem dawnej konstytucji nadzór nad samorządem należał do organów samorządowych, ustawa przeto samorządowa, uznając, że pewne funkcje nadzorcze nie powinny należeć do tych ciał kolegialnych, lecz do jednoosobowych władz administracji rządowej, w sposób dowolny tylko pewne czynności nadzorcze skwalifikowała jako takie, powierzając je organom samorządowym, inne natomiast czynności, rzekomo nie będące funkcjami nadzorczymi, uznała za należące do kompetencji władz rządowych. Wspomniany art. 75 konstytucji z r. 1935 już wyraźnie mówi o tem, że są funkcje nadzorcze, które ze względów celowości wykonywane są przez administrację rządową. Jeżeli zatem art. 1,

¹⁾ W artykule niniejszym omawiam przepisy tej ustawy, nazywając ją w skróceniu ustawą, nie zajmując się zasadniczo przepisami dawniejszemi, chociaż nie uchylonemi i obowiązującymi w poszczególnych dzielnicach.

p. 8 ustawy samorządowej z r. 1933 mówi, że: „przez określenie — „władze nadzorcze” — należy w ustawie niniejszej rozumieć w stosunku do gmin wiejskich i miast, nie wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, wydział powiatowy, w stosunku do miast pozostałych i powiatowych związków samorządowych — wojewodę, który wydaje decyzję przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej) z głosem stanowczym, a w stosunku do miasta stół. Warszawy — Ministra Spraw Wewnętrznych”, to z tego nie wynika, że starosta i wojewoda, działający jako władza jednoosobowa, nie spełniają czynności nadzorczych.

Zaznaczyć przytem należy, że wydziały wojewódzkie (w woj. Poznańskim i Pomorskim — izby wojewódzkie), wymienione jako władze nadzorcze, nie są organami samorządu wojewódzkiego, który nie został zorganizowany w woj. centralnych, wschodnich i południowych, lecz organami kolegjalnymi przy wojewodzie, „które współdziałają z wojewodą w wykonywaniu jego zadań w zakresie administracji ogólnej” (art. 41 Rozp. Prez. z 19. I. 1928 r. o organizacji i zakresie działań władz administracji ogólnej). Są one urzeczywistnieniem zapowiedzi konstytucji marcowej o udziale czynnika obywatelskiego w administracji rządowej (art. 66), przyczem w wydziałach (izbach) wojewódzkich przewagę posiada czynnik biurokratyczny.

Czynności nadzorcze mają na celu pilnowanie, aby samorząd spełniał należycie swe zadania, czyli dotyczą działalności samorządu. Odróżnić od nich należy funkcje organizacyjne; mogą one przysługiwać tym samym władzom, które sprawują nadzór, zadaniem ich jest organizowanie jednostek samorządowych. Do tej kategorii czynności należy tworzenie i znoszenie jednostek samorządowych, zmiana terytorjów poszczególnych jednostek samorządowych, przeprowadzanie wyborów do organów uchwalających itd.

Wątpliwości nasuwać mogą pewne uprawnienia władz nadzorczych. Do jakiej kategorii je zaliczyć — do czynności organizacyjnych, czy też nadzorczych w ścisłym tego słowa znaczeniu?

Przedewszystkiem chodzi tutaj o prawa i obowiązki nie organów samorządu, lecz poszczególnych osób. Tak art. 6 ustawy, która ustanawia obowiązek sprawowania stanowisk bezpłatnych z wyboru w organach samorządowych, uzależnia złożenie mandatu od zezwolenia władz; te same władze są uprawnione do nakładania „świadczeń” na korzyść związku samorządowego, jako represji za bezprawne nieprzyjęcie lub złożenie mandatu. Temi władzami są „wydział powiatowy w stosunku do organów powiatowego związku samorządowego, gminy wiejskiej i miasta, niewydzielonego z powiatowego związku samorządowego, oraz magistrat w stosunku do

organów ustrojowych miasta wydzielonego". Nie są to czynności nadzorcze nad samorządem, lecz pilnowanie, aby oznaczone osoby spełniały przyjęte na siebie obowiązki. W większych jednostkach samorządowych powyższe kompetencje należą do organów wykonawczych samorządu (w samorządzie powiatowym, w miastach wydzielonych), w mniejszych jednostkach samorządowych (w gromadach, gminach wiejskich i małych miastach) — do organu nadzorczego. Taki sam charakter ma przepis art. 7, 8 i 21; o utracie mandatu przez członków organów ustrojowych lub o zawieszeniu w sprawowaniu mandatu orzeka „przewodniczący danego organu ustrojowego, a w stosunku do przełożonego gminy — władza nadzorcza”. I w tym wypadku ustawa uznała za celowe powierzenie decyzji w sprawie składu osobowego organów samorządowych, a więc czynności organizacyjnej — władzy nadzorczej, nie są to czynności nadzorcze nad działalnością samorządu, lecz nad prawami i obowiązkami poszczególnych osób, powołanych do uczestniczenia w organach samorządowych.

Art. 49 ustawy, który traktuje o tem, gdzie winien być i gdzie może być ustanowiony zawodowy przełożony gminy, w ust. 4 upoważnia władzę nadzorczą do ustanowienia obowiązku powołania zawodowego burmistrza w mieście niewydzielonym, „jeżeli wymagać tego będzie rozwój gospodarki miejskiej oraz stan zakładów i przedsiębiorstw miejskich i gospodarka ta wymagać będzie preto fachowego i ciągłego kierownictwa”. Art. 55 upoważnia analogicznie władzę nadzorczą do ustanowienia w miastach uzdrowiskach, w których burmistrz z mocy prawa jest zawodowy, obowiązku powołania ponadto zawodowego wiceburmistrza. Powyższe przepisy uprawniają władze do nałożenia obowiązku na miasta w zakresie ustrojowym. W trybie nadzoru władze mogą zmusić do wykonania już istniejącego obowiązku, nie są uprawnione do nakładania nowych obowiązków. I w powyższych wypadkach chodzi o czynność organizacyjną. Ustawa w sprawie zawodowych przełożonych gminy przewiduje trzy sposoby ich ustanowienia: z mocy samej ustawy w miastach wydzielonych i w gminach uzdrowiskowych, na podstawie uchwały wydziału wojewódzkiego (władzy nadzorczej), oraz na podstawie uchwały rady zainteresowanej gminy (w miastach niewydzielonych i w gminach wiejskich). Ta ostatnia uchwała jest również zarządzeniem organizacyjnym, ale i czynności organizacyjne samorządu, jak wszelkie inne czynności, podlegają nadzorowi, w danym wypadku wymagają zatwierdzenia władzy nadzorczej.

Oczywiście, omówione zarządzenia organizacyjne władz nadzorczych mogą być zaskarżone w toku instancji i do N. T. A. przez osoby interesowane. Temi osobami np. w sprawach wyborczych

będą wyborcy, w sprawach o utratę mandatu — członkowie organów ustrojowych; w sprawach zmian terytorjalnych gminy lub ustanowienia zawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów — samorządy, dotknięte temi zarządzeniami.

Czynności nadzorcze w ścisłym znaczeniu dadzą się uszeregować w logicznym porządku, jak następuje:

1. Inspekcja. Aby móc skutecznie sprawować nadzór musi władza nadzorcza wiedzieć, co się dzieje w samorządzie. Czynności inspekcyjne są podstawą do dalszych aktów władzy nadzorczej. Art. 67 ustawy wymienia uprawnienia w dziedzinie kontroli władz nadzorczych — przeprowadzanie inspekcji urzędów, zakładów, przedsiębiorstw i urzędów samorządowych oraz rewizji pod względem formalnym i materalnym gospodarki miejskiej, prawo żądania przedstawienia lub nadesłania akt dla zbadania toku załatwienia poszczególnych spraw, żądania wszelkich wyjaśnień i informacji, prawo przysłania w tym celu przedstawiciela władzy nadzorczej na posiedzenia organów samorządu.

W zakresie kontroli nad gospodarczą stroną działalności samorządów czynności inspekcyjne władz nadzorczych biegną równolegle z zadaniami utworzonego Rozp. Prez. z 24. X. 1934 r. Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorjalnego (organizacji, do której należeć muszą większe jednostki samorządowe, a mogą mniejsze), z tem zastrzeżeniem, że rewidenci Związku nie mają prawa wydawania poleceń organom samorządowym.

Ustawa przewiduje, o ile chodzi o działalność gromad, obok „nadzoru państwowego”, który sprawowany jest przez wydział powiatowy, jeszcze „nadzór wójta” („organy gromady działają pod bezpośrednim nadzorem wójta” — art. 24). Na czem ma ten „bepośredni” nadzór polegać, z przepisów ustawy dowiedzieć się nie można. Wprawdzie w art. 20 p. 8 powiedziano, że „sołtys jest ponadto organem pomocniczym zarządu gminnego na obszarze gromady, jest podległy służbowo w tym zakresie wójtowi i wykonywa jego polecenia w sprawach administracji publicznej”, ale działając w tym charakterze sołtys nie jest organem gromady, podlegającym nadzorowi wójta, lecz podwładnym wójta, jako „organ pomocniczy zarządu gminnego”. Sądzić przeto można, że w stosunku do gromady „bepośredni nadzór” wójta sprowadza się do czynności kontrolujących; wójt swoje spostrzeżenia w zakresie kontroli winien jedynie zakomunikować władzy nadzorczej — wydziałowi powiatowemu. Już wprost o kontroli, tym razem kolegjalnego zarządu gminnego, nad działalnością sołtysa mówi art. 24, powierzając sołtysowi w razie rozwiązania i nieukonstytuowania się rady

gromadzkiej lub bezczynności zebrania gromadzkiego pieczę tymczasową nad majątkiem i dobrem gromadzkim.

2. **Nadzór nad legalnością.** Zasadniczym zadaniem nadzoru jest pilnowanie, aby działalność samorządu nie była sprzeczna z prawem. Samorząd nie może przekraczać swej kompetencji ani naruszać innych norm prawnych. Władza nadzorcza jest uprawniona do działania bądź z urzędu bądź na skutek odwołania od decyzji samorządu osób interesowanych (stron).

Skutkiem uznania decyzji organów samorządowych za niezgodną z prawem może być albo unieważnienie (wówczas decyzja jest skasowana) albo jej bezterminowe zawieszenie (zakaz wykonania). Nasza ustawa przewiduje orzeczenie nieważności przez władze nadzorcze. Wprawdzie nakłada jednocześnie na przewodniczącego organów kolegialnych obowiązek zawieszenia postanowień nieważnych (art. 66 i 24 ust. 3); ale takie zarządzenie przewodniczącego ma charakter *veta* tymczasowego, uniemożliwiającego wprowadzenie w wykonanie decyzji organów samorządowych do czasu rozstrzygnięcia kwestji prawności przez władze nadzorcze. Powstaje pytanie, czy władza nadzorcza może nakazać przewodniczącemu samorządu zawieszenie uchwały. Za takim uprawnieniem władzy nadzorczej przemawia to, że zawieszenie nieprawnych uchwał jest obowiązkiem przewodniczącego. Przeciwno tej wykładni przytoczyć można argument, że przewodniczący posiada samodzielność również w rozstrzyganiu zagadnień prawnych i nie jest podporządkowany hierarchicznie władzy nadzorczej, która może wydawać mu wiążące polecenia tylko na mocy wyraźnego upoważnienia ustawowego. Jest pozatem rzeczą charakterystyczną, że w tych samych artykułach ustawy przewidziane jest „wezwanie” przez władzę nadzorczą przewodniczącego do zawieszenia uchwały niecelowej (niewykonalnej lub sprzecznej z interesem gminy lub gromady), a brak takiego przepisu o ile chodzi o uchwały nielegalne.

Zawieszenie przez przewodniczącego uchwały nielegalnej nie jest ustawowym warunkiem wkroczenia władzy nadzorczej i unieważnienia uchwały (nielegalną może być decyzja jednoosobowa przełożonego gminy). Natomiast zabezpiecza przed jej uprawomocnieniem się. Skoro bowiem ktoś na podstawie decyzji prawomocnej nabył prawa podmiotowe, władza nadzorcza nie może uchylić decyzji w myśl Rozp. Prez. o postępowaniu administracyjnym (art. 100), po za wypadkami wymienionymi w tern rozporządzeniu w art. 95, 101 i 102. Rozporządzenie o post. admin. ma zastosowanie i do spraw, załatwianych przez organa samorządowe. Wprawdzie niefortunnie zredagowany art. 24 p. 3 ustawy mówi: „Poza przypadkami, przewidzianymi w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospo-

litej z 28. III. 1928 r. o postępowaniu administracyjnym i w poszczególnych ustawach ustrojowych, władza nadzorcza uchyli każdą uchwałę, powziętą nieformalnie albo sprzeczną z obowiązującymi przepisami", jednakże nie można tego postanowienia ustawy, dotyczącego wyłącznie uchwał rad i zebrań gromadzkich, rozumieć, jako uchylenia milczącego art. 100 rozporządzenia, lecz jako stwierdzenie, że poza przypadkami, wymienionymi w art. 95, 101 i 102, dotyczącymi decyzji prawomocnych, władza nadzorcza ma prawo uchylać nielegalne decyzje nieprawomocne, oraz takie, na podstawie których nie nastąpiło nabycie praw podmiotowych.

Decyzje nielegalne mogą być tylko kasowane. Władza nadzorcza, chociaż się to w praktyce zdarzało, nie może, jak to ma prawo czynić instancja odwoławcza w administracji rządowej, zmienić (zreformować) decyzji organów samorządowych, gdyż nie ma prawa zastąpić woli innej osoby prawnej, jaką jest samorząd, wola państwa.

Szczególny przepis o unieważnianiu decyzji zawiera art. 9 ustawy. Uchwały organów ustrojowych powzięte w obecności ich członków osobicie interesowanych w rozstrzygnięciu sprawy, mogą, ale nie muszą być uchylone z urzędu przez władzę nadzorczą; pozostawiono przeto ich ocenie, czy obecność tych członków miała wpływ na uchwałę. Jeżeli wszakże osoba trzecia interesowana (tak należy rozumieć „osoby interesowane”) postawi wniosek o unieważnienie, władza nadzorcza jest nim związana i decyzję uchylić jest obowiązana. Termin do postawienia wniosku jest dłuższy od terminu zwykłego rekursu, gdyż wynosi 30 dni od powzięcia uchwały.

3. **Współdziałanie władz nadzorczych.** Przy nadzorze nad legalnością decyzji uprawnienia władzy nadzorczej są natury negatywnej. Przy nadzorze nad celowością chodzi o pozytywne współdziałanie władzy nadzorczej. Do uchylania postanowień niecelowych władza nie jest uprawniona. Nadzór wyraża się w zatwierdzaniu niektórych uchwał samorządu, wymienionych w ustawach, między innymi wyborów przełożonych gmin i zastępców (w ustawie o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego, w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w rozp. Prezydenta o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne i w szeregu ustaw specjalnych). Do wykonania decyzji samorządu poza tą decyzją konieczny jest drugi akt administracyjny, zatwierdzenie uchwały organu samorządowego. Ponieważ są to dwa odrębne akty, przeto pomimo zatwierdzenia przez władzę nadzorczą uchwała może być nieważna i zatwierdzenie tej wadliwości nie uzdrawia. Uchwała, chociaż jesz-

cze nie uzyskała zatwierdzenia, istnieje, tylko nie może być wykonana. Jeżeli przeto np. na podstawie uchwały rady miejskiej o nabyciu nieruchomości przed zatwierdzeniem uchwały zawarta została umowa o nabycie tej nieruchomości, właściciel nieruchomości, zdaniem moje, jest nią związany od chwili zawarcia umowy.

Przy zatwierdzaniu uchwał władza bada zarówno jej legalność, jak i celowość, chyba żeby ustawy — czego z reguły nie czynią — nakładały na władzę obowiązek zatwierdzenia uchwał, odpowiadających ustawowym warunkom. Ponieważ samorządom przysługuje prawo odwołania się od decyzji władzy nadzorczej, odmawiającej zatwierdzenia, odmowa winna być umotywowana.

4. Wezwanie wiążące, skierowane do samorządu. W pewnych wypadkach władza nadzorcza może wystąpić z żądaniem powzięcia przez organy samorządu określonych decyzji. Była już mowa o uprawnieniu władzy nadzorczej do wezwania zarządu gminy, przełożonego gminy, lub sołtysa, aby te organy wstrzymały tymczasowo uchwały niewykonalne lub sprzeczne z interesem gminy lub gromady (art. 66 i 24, por. art. 69 ust. 2). Ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych upoważnia władze nadzorcze w art. 27 (w brzemieniu, zmienionem Rozp. Prez. z dn. 3 grudnia 1935 r. Dz. U. poz. 544) do żądania w każdym czasie zmian lub zniesienia uchwał w sprawie opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, oraz opłat administracyjnych, jeżeli te opłaty są niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania urządzeń, zakładów czy działów zarządu komunalnego. Na podstawie art. 28 tej samej ustawy może władza nadzorcza żądać zmiany opłat za używanie przedsiębiorstw komunalnych.

5. Uprawnienia egzekucyjne. W art. 68 p. 6 ustawy czytamy: „W zakresie nadzoru, przewidzianego niniejszym artykułem, właściwym władzom administracji ogólnej przysługują w stosunku do przełożonych gmin następujące uprawnienia . . .

d) stosowanie środków wykonania zastępczego na koszt zobowiązanej gminy”. Otóż, jak wynika z tego przepisu, nie jest to uprawnienie władzy w stosunku do przełożonego gminy, lecz w stosunku do gminy, która ponosi koszty zastępczego wykonania. Art. 68 dotyczy nie nadzoru nad związkami komunalnymi, lecz nadzoru służbowego nad przełożonymi gmin, gdy ci, spełniając czynności z zakresu administracji rządowej, są organami rządowymi, podporządkowanymi służbowo władzom administracji ogólnej. Jeżeli w wypadku niewykonania dobrowolnego przez przełożonego gminy zarządzenia władzy, której podlega, gmina, która nie może zmusić przełożonego do wykonania zarządzenia, ponosi koszty egzekucyj-

ne, to tembardziej ten sam środek egzekucyjny wykonania zastępczego może mieć zastosowanie w stosunku do gminy w zakresie administracji samorządowej, jeżeli organa jej nie wypełniają obowiązków. Przewidują ten środek przymusowy obowiązujące nadal przepisy dzielnicowe.

W stosunku do związków samorządowych istnieje jeszcze specyficzny środek egzekucyjny — przymusowe wstawienie do budżetu. Władza nadzorcza ma uprawnienia do wstawienia odpowiedniej kwoty do budżetu lub uchwalenia odrębnie odpowiedniego wydatku, jeżeli na mocy prawa na samorządzie ciąży obowiązek wykonania określonego zadania. Zdaniem moim, musi to być wszakże obowiązek ściśle skonkretyzowany. Wbrew praktyce administracyjnej, sędzę, że jeżeli ustawa tylko ogólnie określa, że do samorządu należą sprawy sanitarne lub opieki społecznej, a nie wymienia w rozwinięciu tej kompetencji ściśle określonego zadania, władza nadzorcza nie może z tak ogólnego postanowienia ustawowego wyprowadzać uprawnienia swego do konkretyzowania tego obowiązku w trybie przymusowego budżetowania. Odpowiednie przepisy zawarte są w ustawach dzielnicowych.

6. **Uprawnienia represyjne.** W razie nienależytego spełniania obowiązków przez organa samorządu władzom nadzorczym przysługują środki natury represyjnej. Środki te mogą być zwrócone przeciwko organowi stanowiącemu, (ale nie przeciwko jego poszczególnym członkom), przeciwko organowi zarządzającemu lub poszczególnym jego członkom.

W stosunku do organów kolegjalnych stanowiących i zarządzających środkiem represyjnym jest ich rozwiązanie. Na podstawie ustawy rozwiązanie jako zarządzenie represyjne nie zależy od swobodnego uznania władzy. Podstawą rozwiązania organów mogą być tylko konkretne fakty, podpadające pod wymienione w art. 69 .ust. 1 (por. ust. 7 art. 24) oraz ust. 7 art. 50) określenia prawne (naruszenie prawa, narażające na szkodę interes publiczny; niedbałe lub nieudolne wykonywanie obowiązków, narażające na straty materialne; dopuszczanie do wystąpień, które uwłaczają powadze organu lub obniżają zaufanie). Ponadto rozwiązanie nie może nastąpić wskutek samego stwierdzenia tych faktów; władza powinna wezwać organ do usunięcia uchybień i nieprawidłowości i wyznaczyć odpowiedni termin, t. zn. taki, który daje możność zastosowania się do żądania władzy, lub wystosować upomnienie. Dopiero bezskuteczność wezwania lub upomnienia uprawnia do rozwiązania. Z powyższych względów zarządzenie o rozwiązaniu winno być należycie umotywowane.

W stosunku do poszczególnych członków organów zarządzających przewidziana jest możliwość złożenia z urzędu tylko na podstawie orzeczenia dyscyplinarnego. Ale do czasu wydania osobnej ustawy dyscyplinarnej dla całego Państwa, czyli przy obecnym stanie prawnym (art. 70) usunięcie może nastąpić przez władze nadzorcze w trybie specjalnego postępowania, jeżeli ustalone są fakty, świadczące o niewypełnianiu należytem obowiązków ze szkodą interesu publicznego lub o zachowaniu się, obniżającym powagę i zaufanie. W stosunku do członków organów zarządzających mogą być na podstawie przepisów dzielnicowych stosowane represje dyscyplinarne. Kary te nakładają bądź władze nadzorcze (w b. dzielnicy rosyjskiej i austriackiej), bądź władze nadzorcze mogą wszczynać postępowanie dyscyplinarne, orzekanie zaś należy do specjalnych komisji dyscyplinarnych (b. dzielnicy pruskiej).

W stosunku jednak do sołtysów i podsołtysów nakładanie kar dyscyplinarnych „w razie stwierdzenia przekroczeń i zaniedbań w wykonywaniu obowiązków służbowych”, czyli nie tylko przy wykonywaniu czynności w zakresie administracji rządowej (jak w art. 58 w stosunku do wójtów i podwójcich), ale i przy wykonywaniu czynności w zakresie samorządu, należy nie do kompetencji ciał kolegjalnych, lecz do starosty (art. 24 p. 5).

7. Zastępstwo organów samorządowych. Jeżeli niema organu samorządu, który powinien wykonać oznaczone funkcje, i nie może go zastąpić ustawowo przewidziany zastępca (np. burmistrza — wiceburmistrz, radę miejską rozwiązana — magistrat), władza nadzorcza wyznacza osobę, która w zastępstwie kompetentnego organu spełnia jego obowiązki. Następuje wówczas nominacja tymczasowego przełożonego gminy lub jego zastępcy (komisarza). Tymczasowy przełożony gminy (lub zastępca) winien być mianowany w oznaczonych przypadkach: 1. w razie niedokonania wyboru przełożonego gminy lub jego zastępcy przez radnych w terminie określonym przez władzę, 2. w razie dwukrotnej odmowy zatwierdzenia dokonanych wyborów, 3. gdy organ zarządzający jest rozwiązany, a niema w gminie zawodowego przełożonego lub jego zastępcy, 4. gdy w gminie wakuje stanowisko przełożonego gminy wskutek wygaśnięcia mandatów przełożonego i jego zastępców, złożenia przez nich mandatów, utraty mandatów lub zawieszenia w służbie, a rada gminna nie może dokonać wyboru wskutek rozwiązania, a nawet wtedy gdy rada nie jest rozwiązana — do chwili zatwierdzenia nowych wyborów do zarządu gminnego lub cofnięcia zawieszenia (w tym wypadku mianowanie komisarza zależy od uznania władzy nadzorczej) (art. 50 ust. 4, 5, art. 72 ust. 4, art. 73 ust. 1, co do mianowania tymczasowego sołtysa — art. 20 ust. 5).