

Roczniki Administracji i Prawa nr XVIII(1), s. 49-69

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **21.01.2018**

Data recenzji/ Accepted: **5.04.2018**

Data publikacji/Published: **30.06.2018**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

DOI: 10.5604/01.3001.0012.5985

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Magdalena Gurdek*

**NAKAZ ODPOWIEDNIEGO STOSOWANIA
PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH RADNYCH GMINY
DO RADNYCH DZIELNICY M.ST. WARSZAWY**

WPROWADZENIE

Ustrój Warszawy ze względu na jej szczególny charakter jest odmienny od ustroju wszystkich pozostałych gmin w Polsce objętych ustawą o samorządzie gminnym¹. Regulacje szczególne dla stolicy wprowadza bowiem ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy². O ile w odniesieniu do organów m.st. Warszawy będącego, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.u.w. miastem na prawach powiatu, nie przewidziano jakichś wyjąt-

* dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.; zwana dalej u.s.g.

² Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1430, ze zm.; zwana dalej u.u.w. lub ustawą warszawską.

kowych rozwiązań, poza większą liczbą radnych (ustawodawca wskazuje, że jest ich 60, przy czym największa liczba radnych gminy zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym wynosi 45), o tyle większość przepisów tego aktu odnosi się do wewnętrznego podziału tego miasta na jednostki pomocnicze. Utworzenie tych jednostek w m.st. Warszawa, w myśl art. 5 ust. 1 u.u.w., w przeciwieństwie do klasycznej gminy, jest obowiązkowe. Ponadto prawodawca w ustawie warszawskiej wprost wskazuje, że jednostkami tymi są jedynie dzielnice³. Członek rady takiej dzielnicy nazywany jest jednak przez legislatora radnym dzielnicy, a nie jak w dzielnicy, o której mowa w ustawie o samorządzie gminnym, jedynie „członkiem rady” dzielnicy. Ponadto rada dzielnicy klasycznej gminy jest w myśl art. 37 ust. 1 u.s.g. tylko organem uchwałodawczym, zaś rada dzielnicy m.st. Warszawy jest zgodnie z art. 6 u.u.w., tak jak rada gminy, organem stanowiącym i kontrolnym. W związku z tym prawodawca, przyznając członkowi rady dzielnicy m.st. Warszawy status radnego, nakazuje w art. 8 u.u.w. stosować do niego odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy. Istotne jest jednak to, że ustroj dzielnicy m.st. Warszawy jest odmienny od ustroju gminy, co w wielu przypadkach wpływa pośrednio na ten status. Odpowiednie stosowanie do radnych dzielnicy m.st. Warszawy przepisów dotyczących radnych gminy, o którym mowa w art. 8 u.u.w., wymaga zatem każdorazowo przeprowadzenia dogłębnych i wnikliwych rozważań. Dlatego też chciałabym w niniejszym opracowaniu poddać analizie tytułowy problem badawczy z uwzględnieniem wszelkich aspektów – normatywnego, historycznego oraz teoretyczno-prawnego, by móc dokonać oceny pozycji prawnej radnego dzielnicy m.st. Warszawy.

JEDNOSTKI POMOCNICZE M.ST. WARSZAWY

Jak już wspominałam na wstępie, utworzenie jednostek pomocniczych w m.st. Warszawa, w przeciwieństwie do pozostałych gmin, jest w myśl art. 5 u.u.w. obowiązkowe. Co więcej, ustawodawca jednostki te nakazuje nazywać dzielnicami – wszystkie jednostki są zatem nazwane i nie ma możliwości nadawania im innych nazw. Prawodawca określił także jednoznacznie organy, jakie mają działać w tych jednostkach. Są nimi – zgodnie z art. 6 u.u.w. – rada dzielnicy, będąca organem stanowiącym i kontrolnym oraz zarząd dzielnicy, będący organem wykonawczym.

Ustawowo uregulowane zostały również zasady dokonywania wyborów tychże organów. Zgodnie bowiem z art. 7 u.u.w. wybory do rad dzielnic przeprowadza się łącznie z wyborami do Rady m.st. Warszawy. Do wyborów do rady dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴ dotyczące wyboru radnych

³ Tymczasem zgodnie z art. 5 u.s.g. co do zasady gmina może (ale nie musi) tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. W związku z użytym w tym przepisie zwrotem „i inne” w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że ustawa o samorządzie gminny przewiduje tzw. jednostki pomocnicze nazwane i nienazwane – szerzej na ten temat zob. M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, teza 3*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587718829/516269/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 20.08.2017].

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2017 r., poz. 15, ze zm.; zwana dalej k.wyb.

do rady w mieście na prawach powiatu, z tym że komitetom wyborczym zgłaszającym kandydatów do rady dzielnicy nie przysługuje prawo do bezpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w publicznym radiu i publicznej telewizji z tytułu tego zgłoszenia (art. 7 ust. 1 i 2 u.u.w.). Ponadto prawodawca przewidział też w art. 7 ust. 5 u.u.w. zakaz jednoczesnego kandydowania do rady dzielnicy i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, którego nie przewiduje ustawa o samorządzie gminnym w odniesieniu do kandydatów na członka organu uchwałodawczego dzielnicy czy osiedla. Z kolei zarząd dzielnicy, zgodnie z art. 10 u.u.w., wybiera rada dzielnicy w liczbie od 3 do 5 osób. W dzielnicach do 100 000 mieszkańców zarząd dzielnicy liczy 3 osoby. W skład zarządu dzielnicy wchodzi burmistrz dzielnicy, jego zastępca lub zastępcy oraz pozostali członkowie zarządu, jeżeli statut dzielnicy tak stanowi. Wybór burmistrza następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. Pozostali członkowie zarządu wybierani są na wniosek burmistrza zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym.

STATUS PRAWNY RADNEGO DZIELNICY M.ST. WARSZAWY

Z punktu widzenia tytułowego problemu badawczego istotne jest to, że w ustawie warszawskiej (o czym już wspominałam), w przeciwieństwie do regulacji zamieszczonych w ustawie gminnej, mowa jest o radnych dzielnicy, a nie jedynie o członkach organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej. W treści art. 8 u.u.w. legislator wyraźnie wskazuje bowiem, że liczbę radnych wybieranych do rady dzielnicy ustala się na podstawie przepisów o liczbie radnych wybieranych do rad gmin. To właśnie w tym przepisie prawodawca nakazuje do radnych dzielnicy stosować odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy.

Jak widać, status radnego dzielnicy powinien być zatem zbliżony do statusu radnego gminy. Na pierwszy rzut oka może się nawet wydawać, że jest z nim tożsamy – bo sam członek rady dzielnicy, podobnie jak członek rady gminy, nazwany został radnym, pochodzi z wyborów bezpośrednich, dokonywanych według tych samych zasad co wybór radnych do rady w mieście na prawach powiatu (określonych w Kodeksie wyborczym), jest członkiem organu stanowiącego i kontrolnego – ale w rzeczywistości tak jednak nie jest. Wynika to już pośrednio chociażby z twierdzenia, iż przepisy dotyczące radnych gminy stosuje się do radnych dzielnic jedynie odpowiednio.

Na odmienny – od radnego gminy – status radnego dzielnicy zwrócił uwagę NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 2015 r., podnosząc, iż nakazane w art. 8 ust. 1 u.u.w. stosowanie odpowiednio przepisów dotyczących radnych oznacza, „że w stosunku do radnych dzielnic warszawskich określone przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące radnych gmin mogą być stosowane wprost, mogą nie mieć zastosowania lub mogą być stosowane, ale z odpowiednimi modyfikacjami⁵. [...] Status

⁵ Na co wyraźnie wskazał SN w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 2013 r., III CZP 57/12, OSNC 2013/6/69. Zob. także J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 451 i nast.

radnych dzielnic warszawskich nie jest zatem taki sam, jak radnych m.st. Warszawy, przepisy dotyczące radnych gminy stosuje się do nich odpowiednio”⁶.

ODPOWIEDNIE STOSOWANIE PRZEPISÓW NA GRUNCIE USTAWY WARSZAWSKIEJ

Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących radnych gminy do radnych dzielnic m.st. Warszawy jest zabiegiem wymagającym zachowania ogromnej czujności. Sama formuła o odpowiednim stosowaniu przepisów wywołuje w praktyce wiele wątpliwości, które są wynikiem pewnej dowolności w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów, do których się odsyła. Na niebezpieczeństwo jej wystąpienia często zwraca się uwagę w doktrynie i orzecznictwie – problem ten jest bowiem poważny⁷. Używanie formuły o „odpowiednim stosowaniu przepisów” godzi w konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa, która wywodzona jest z art. 2 Konstytucji RP⁸ i w ocenie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zasady prawa⁹. Wynika z niej bowiem obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla jej adresatów. Jest ona zatem jednym z elementów definiujących demokratyczne państwo prawne. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa [...]. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego”¹⁰.

Tymczasem stosowanie wspomnianej techniki prowadzi do tego, że „Interpretacja norm należy [...] każdorazowo do podmiotów stosujących dane przepisy prawne oraz podmiotów egzekwujących stosowanie tych przepisów. Posłużenie się formułą o odpowiednim stosowaniu przepisów prawnych powinno być dokładnie przemyślane, gdyż z uwagi na możliwość dokonania różnych interpretacji strony danego stosunku prawnego mogą w odmienny sposób wywodzić normy z poszczególnych przepisów. O częstych problemach związanych z praktycznym stosowaniem przepisów zawierających sformułowanie »stosuje się odpowiednio« może świadczyć bogate orzecznictwo¹¹, w tym także Trybunału Konstytucyjnego”¹².

⁶ Z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK/1548/15, LEX nr 1770920.

⁷ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 300.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

⁹ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009/9/138.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010/3/23.

¹¹ Np. wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000/2/59; wyrok TK z dnia 7 września 2010 r., P 94/08, OTK-A 2010/7/67; wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., SK 9/08, OTK-A 2011/4/34; wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 2/10, OTK-A 2011/8/83.

¹² A. Kozak, *Odsyłanie do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe przez użycie sformułowania „przepisy stosuje się odpowiednio”, [w:] Dobre praktyki legislacyjne*. Publikacja przygotowana przez Rządowe Centrum Legislacji współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, s. 117.

Przy odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących radnych gminy do radnych dzielnicy m.st. Warszawy należy zatem z wielką precyzją uwzględniać wiele różnych kwestii. Rozpocząć należałoby od tego, jakie były uwarunkowania historyczne, które ukształtowały aktualną treść ustawy warszawskiej. Otóż ustawa ta zstąpiła w roku 2002 ustawę z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹³, która co prawda w zupełnie inny sposób regulowała ustrój m.st. Warszawy, jednakże niewątpliwie rozwiązania dotyczące radnych dzielnic, przyjęte w roku 2002, wzorowane były na tych, które obowiązywały pomiędzy rokiem 1994 a 2002¹⁴. Pod rządami poprzedniej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 25 marca 1994 roku Warszawa była związkiem komunalnym gmin, które mogły się dzielić na jednostki pomocnicze (dzielnice). W gminach tych obowiązywały te same zasady co ówczesnie w każdej innej gminie, jedynie z tym zastrzeżeniem, że przewodniczącym zarządu był ustawowo określony burmistrz (art. 18 d.u.u.w.). W związku z tym rada gminy pochodziła z wyborów bezpośrednich, zaś zarząd wybierany był przez radnych, przy czym jego członkowie mogli być wyłaniani spośród radnych. Status prawny radnego gminy wchodzącej w skład związku komunalnego określała zatem ustawa o samorządzie gminnym, którą zgodnie z art. 4 d.u.u.w. należało stosować w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie. Z chwilą wejścia w życie nowej ustawy warszawskiej z 2002 roku utworzono jedną gminę (o statusie miasta na prawach powiatu) w postaci m.st. Warszawy, która zastąpiła dawny związek. Gmina ta natomiast miała się dzielić na dzielnice – jednostki pomocnicze, których utworzenie (jak już wspominałam) jest obligatoryjne (art. 5 u.u.w.). W ten sposób obecne dzielnice zastąpiły niejako dawne gminy i dzielnice gminy Warszawa-Centrum.

W chwili uchwalania ustawy warszawskiej, tj. w marcu 2002 roku, radny dzielnicy miał taki sam status jak dawniej radny gminy wchodzącej w skład związku komunalnego, czyli dokładnie taki, jaki miał w tamtym czasie radny gminy, o którym mowa w ustawie o samorządzie gminnym. Jednakże w tym samym roku trwały już prace nad gruntownymi zmianami w ustroju gminy, stąd też prawodawca, pracując nad tekstem nowej ustawy warszawskiej, uwzględnił planowane zmiany, jakie miały zostać wprowadzone w gminie i poczynił w art. 8 u.u.w. zastrzeżenie, zgodnie z którym do radnych dzielnicy stosować należy przepisy dotyczące radnych gminy jedynie odpowiednio. Zmiany, które miały nastąpić, nie dotyczyły co prawda rady gminy, tylko kształtu i pozycji prawnej organu wykonawczego gminy, a mimo to legislator zamieścił w art. 8 u.u.w. stosowne zastrzeżenie. Oznacza to, że zdawał sobie sprawę, iż wprowadzenie w gminie monokratycznego organu wykonawczego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, w miejsce kolegialnego zarządu

¹³ Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 48, poz. 195; zwana dalej d.u.u.w.

¹⁴ Tak też M. Augustyniak, *Dzielnice m.st. Warszawy* [w:] M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, wersja elektroniczna, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369221130/22?keyword=jednostki%20pomocnicze&toHit=1> [dostęp: 22.08.2017]. Zdaniem Autorki bowiem „rozwiązanie przyjęte w przypadku dzielnic warszawskich jest konsekwencją poprzedniej regulacji prawnej w zakresie ich struktury organizacyjnej”.

wybranego przez radę, zmieni relacje zachodzące pomiędzy tymi dwoma organami, co niewątpliwie wpłynie, i to w znaczący sposób, na status prawny radnego. Dlatego też był świadom tego, że nowe regulacje nie zawsze będą przystawały do przyjętego w marcu 2002 roku i niezmienionego do chwili obecnej ustroju dzielnic, zachowującego nadal (tak jak powiaty i województwa) kolegialny zarząd.

Przedstawione powyżej tło historyczne odgrywa niezwykle ważną rolę przy dokonywaniu odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących radnych gminy do radnych dzielnic m.st. Warszawy, do czego będę jeszcze w niniejszym opracowaniu wielokrotnie powracała.

Przystępując do odpowiedniego stosowania przepisów, o którym mowa w art. 8 u.u.w., kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest ustalenie tego, o stosowanie jakich dokładnie przepisów chodzi. W literaturze bowiem rodzą się na tym tle wątpliwości. W mojej ocenie chodzi o odpowiednie stosowanie wszelkich przepisów dotyczących radnych gminy, a nie jedynie tych określonych w ustawie o samorządzie gminnym, jak chociażby np. przepisów Kodeksu wyborczego. Co więcej, moim zdaniem nie chodzi tylko o przepisy adresowane wyłącznie do radnych gminy, ale także o wszelkie inne przepisy skierowane ogólnie do radnych (czyli radnych wszystkich trzech jednostek samorządowych), których np. w Kodeksie wyborczym jest sporo. To, że dana regulacja nie została zawężona wyłącznie do radnych gminy, nie ma wpływu na to, by nie móc jej stosować odpowiednio do radnych dzielnic m.st. Warszawy. Skoro bowiem jest ona skierowana do radnych wszystkich trzech jednostek samorządowych, to znaczy, że również do radnych gminy. Sam natomiast fakt, że ustawodawca nakazuje w art. 8 u.u.w. do radnych dzielnic stosować odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy, nie oznacza, że chodzi o przepisy odnoszące się wyłącznie do radnych gminy. Uważam zatem, że treść art. 8 u.u.w. nie wyklucza stosowania do nich również przepisów, które skierowane są ogólnie do radnych wszystkich jednostek samorządowych, w tym do radnych gminy. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w art. 383 k.wyb. Przepis ten określa przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego, bez dookreślenia o radnego której jednostki samorządowej chodzi. Zatem znajduje on zastosowanie do radnego gminy, radnego powiatu oraz radnego województwa. W mojej ocenie należy również odpowiednio stosować go do radnych dzielnic m.st. Warszawy. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje np. M. Mazuryk, który uważa, że „Ustęp 1 w art. 8 odwołuje się, choć nie wynika to wprost z jego brzmienia, do ustawy o samorządzie gminnym (głównie art. 24-25b)”¹⁵. Wydaje się jednak, że gdybyśmy ograniczyli się jedynie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, to wówczas w wielu kwestiach dotyczących radnych dzielnic m.st. Warszawy nie znajdowalibyśmy podstawy prawnej (np. w zakresie przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego czy też procedury stwierdzenia zaistnienia tego faktu). Dlatego też osobiście optuję za szerokim rozumieniem zwrotu „przepisów dotyczących radnych

¹⁵ M. Mazuryk, *Komentarz do art. 8 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, [w:] M. Karpik (red.), *Ustrój miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Lex/el. 2012, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587323857/121297/ustroj-miasta-stolecznego-warszawy-komentarz> [dostęp: 25.08.2017].

gminy” i przyjmowaniem, iż chodzi o wszelkie przepisy zamieszczone w różnych aktach normatywnych, które odnoszą się do radnych gminy, przy czym niekoniecznie wyłącznie do nich¹⁶.

Kolejną rzeczą, którą należy uwzględnić przy odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących radnych gminy, jest to, że przepisy te są różnie zbudowane i odnoszą się do różnych kwestii wiążących się niekoniecznie z gminą, w której radny sprawuje mandat. To z kolei powoduje, że w odmienny sposób należy rozumieć odpowiednie stosowanie tych przepisów w konkretnych przypadkach. Przepis może bowiem – w zależności od swojej budowy i treści – znaleźć zastosowanie wprost, może wymagać odpowiednich modyfikacji, ale może również okazać się, że nie znajduje zastosowania w ogóle. Stosowanie wprost przepisów dotyczących radnych gminy do radnych dzielnicy polegałoby na tym, że w treści przepisu należałoby jedynie w miejsce radnego gminy podstawić radnego dzielnicy. Stosowanie z odpowiednimi modyfikacjami wymagałoby oprócz tego przeniesienia całego przepisu z poziomu gminy na poziom dzielnicy, zastępując jednostki, podmioty i instytucje samorządowe, o których mowa w tym przepisie, odpowiednio dzielnicami, podmiotami i instytucjami występującymi w strukturze organizacyjnej dzielnicy. Może jednak okazać się, że z uwagi na różne inne okoliczności ani jeden, ani drugi sposób stosowania nie jest dopuszczalny, bo np. nie istnieje możliwość wystąpienia danej sytuacji w praktyce, albo pomimo teoretycznej możliwości odpowiedniego zastosowania przepisu zabieg ten – z uwagi na odmienności zachodzące pomiędzy tym, czego dotyczy przepis, a tym, do czego należy go odpowiednio zastosować – godziłby w istotę całości regulacji odnoszących się do tego, do czego próbowalibyśmy go odnieść.

KLASYFIKACJA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH RADNYCH GMINY I ICH ODPOWIEDNIE STOSOWANIE DO RADNYCH DZIELNICY M.ST. WARSZAWY

Mając powyższe na względzie, regulacje dotyczące radnych gminy, które w myśl art. 8 u.u.w. należy stosować odpowiednio do radnych dzielnicy m.st. Warszawy, można podzielić na kilka grup. Pierwszą stanowiłyby takie, które odnoszą się tylko do radnych gminy i regulują ich prawa i obowiązki wiążące się z samym faktem sprawowania przez nich mandatu, bez odnoszenia się do jakichkolwiek innych przesłanek. Dzięki temu można je zastosować do radnego dzielnicy wprost, podsta-

¹⁶ Niekonsekwentny natomiast w swoich wypowiedziach jest NSA, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 2015 r. z jednej strony jako oczywiste uznaje, że art. 8 u.u.w. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym („Odesłanie do »odpowiedniego«stosowania do radnych dzielnicy przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących radnych nakazuje...), zaś z drugiej strony wyrokując w rozpoznawanej sprawie zastosował do wygaśnięcia mandatu radnego dzielnicy m.st. Warszawy przepisy kodeksu wyborczego – zob. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK/1548/15, LEX nr 1770920.

wiając jedynie w miejsce radnego gminy radnego dzielnicy. Takim przepisem jest np. art. 25 ust. 4 u.s.g., w myśl którego radnemu gminy przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowych. Zatem przepis ten odpowiednio zastosowany do radnego dzielnicy przewidywać będzie, że radnemu dzielnicy z tytułu sprawowanego przez niego mandatu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Podobnie sytuacja przedstawia się np. w odniesieniu do przepisów o zakazie przyjmowania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu (art. 24e ust. 1 u.s.g.), powoływania się na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (art. 24e ust. 2 u.s.g.), czy też składania oświadczeń majątkowych (art. 24h u.s.g.).

Do drugiej grupy przepisów zaliczyć można te, które odnoszą się tylko do radnych gminy, ale łączą się w pewien sposób z gminą, w której sprawują oni mandat. Wówczas powstaje już wątpliwość, czy przepisy te należy stosować do radnych dzielnicy wprost, czy też z pewnymi modyfikacjami. Takim przepisem jest np. art. 24a ust. 2 u.s.g., który przewiduje, że radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy. W tym przypadku powstaje pytanie, czy odpowiednie zastosowanie oznaczać będzie, że radny dzielnicy, tak samo jak radny gminy, nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy (przepis zastosowalibyśmy wówczas wprost), czy też odpowiednio należałoby go przełożyć na dzielnicę i zakaz ten dotyczyłby jednostki organizacyjnej dzielnicy, a nie gminy. Co prawda z treści art. 24a ust. 2 u.s.g. nie wynika, jakoby chodziło tylko o jednostki organizacyjne gminy, w której radny sprawuje mandat, ale zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przyjmuje się, że jest to tylko niedopatrzenie ustawodawcy. Przepis ten umieszczony został jako ustęp drugi art. 24a u.s.g., zaś z ustępu pierwszego wprost wynika, że zakazy dotyczące zatrudnienia radnego ograniczają się w tym przypadku jedynie do jednostki samorządowej, w której sprawuje on mandat. Zatem stosując art. 24a ust. 2 u.s.g. wprost, należałoby przyjąć, że radny dzielnicy m.st. Warszawy nie mógłby pełnić funkcji kierownika lub zastępcy jedynie w gminnych jednostkach organizacyjnych gminy, w której uzyskał mandat. Problem jednak w tym, czy rzeczywiście można uznać, że radny dzielnicy, uzyskując mandat, uzyskał go w gminie. Co prawda jednostka pomocnicza jest częścią gminy, jej wewnętrzną jednostką podziału, jednakże wydaje się, że mandat w gminie uzyskuje radny tej gminy, zaś radny dzielnicy tej gminy uzyskuje jedynie mandat w dzielnicy. Przy takim założeniu zastosowany wprost art. 24a ust. 2 u.s.g. nie przełoży się w praktyce na żadne ograniczenie, bo nie będzie obejmował żadnego stanu faktycznego. Jeżeli natomiast zastosowalibyśmy go odpowiednio z modyfikacjami, doszlibyśmy do wniosku, że skoro radny gminy nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej w gminie, w której sprawuje mandat, to odpowiednio radny dzielnicy nie może pełnić takiej

funkcji w jednostkach organizacyjnych dzielnicy, w której uzyskał mandat. W tym przypadku w miejsce radnego gminy przyjęlibyśmy radnego dzielnicy, ale również gminną jednostkę organizacyjną zastąpilibyśmy jednostką organizacyjną dzielnicy. W ten sposób przełożylibyśmy ten przepis na poziom dzielnicy i odnieśliśmy całą regulację do tego samego poziomu organizacyjnego¹⁷. W związku z tym przy odpowiednim stosowaniu uwzględnilibyśmy cel, któremu ten przepis służy, a mianowicie niepołączalności funkcji jedynie w ramach tej samej jednostki.

Wydaje się więc, że te przepisy, które odwołują się do gminy, w której radny uzyskał mandat, należy stosować z modyfikacjami, przyjmując w miejsce gminy dzielnicę, w której radny uzyskał mandat. Nie zawsze jednak jest to taki prosty zabieg. Celowo jako przykładu w tej grupie przepisów nie wskazałam art. 24a ust. 1 u.s.g. przewidującego zakaz zatrudnienia radnego w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat. W tym bowiem przypadku do odpowiedniego zastosowania tego przepisu konieczne jest jeszcze uwzględnienie innych okoliczności, które w mojej ocenie uniemożliwiają ten zabieg w ogóle, do czego powrócę w dalszej części niniejszego opracowania.

Trzecią grupę przepisów stanowią te, które dotyczą tylko radnych gminy, ale odwołują się w swej treści do wszystkich innych jednostek samorządowych (czyli gmin, powiatów i województw), a nie tylko gminy, w której radny uzyskał mandat. Takim przepisem jest np. art. 25b pkt 3 u.s.g., który ustanawia zakaz łączenia mandatu radnego gminy z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Pytanie zatem czy mandatu radnego dzielnicy m.st. Warszawy, podobnie jak mandatu radnego gminy, nie można łączyć z członkostwem w organie innej gminy, powiatu i województwa, czyli czy stosować ten przepis wprost, czy też odpowiednio przełożyć go na dzielnicę, w związku z czym mandatu radnego dzielnicy nie można byłoby łączyć z członkostwem w organie jakiegokolwiek innej dzielnicy. Pomocny przy dokonaniu wyboru sposobu stosowania tego przepisu może okazać się cel, jaki przyświeca art. 25b pkt 3 u.s.g. Otóż prawodawcy chodzi o to, by radny gminy nie łączył sprawowania władzy w organie jednej jednostki (tj. gminy) ze sprawowaniem władzy w organie innej jednostki (w odniesieniu do radnych powiatu i województwa odpowiedniki tego przepisu znajdują się w art. 21 ust. 8 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁸ i art. 23 ust. 4 pkt 3 ustawy o samorządzie województwa¹⁹). Radny zatem powinien się skupić na pracy w jednej jednostce, tak by nie dochodziło do konfliktów interesów. Co prawda dzielnica jest jednostką pomocniczą tej gminy (czyli jej częścią), więc wydawać się może, że o konflikcie pomiędzy nią a gminą nie powinno być

¹⁷ Takie stanowisko prezentuje J. Jagielski –idem, „Ustawa warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy), „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12, s. 59.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814, ze zm.; zwana dalej u.s.p.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.; zwana dalej u.s.w.

mowy. Jednakże skoro pomimo tego, że gmina jest częścią powiatu, a powiat częścią województwa, ustawodawca nie godzi się na to, by być radnym gminy i np. członkiem zarządu powiatu, to chyba również radny dzielnicy nie powinien być nawet radnym gminy. Co więcej, legislator dodatkowo wprost w art. 370 k.wyb. wprowadza zakaz łączenia mandatów radnych w różnych jednostkach samorządowych, stanowiąc, iż można być radnym tylko jednego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto jednocześnie można kandydować tylko do jednego z tych organów.

Podobny zakaz wprowadza art. 7 ust. 3 u.u.w., zabraniając kandydatom na radnych dzielnic kandydować do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (bez dookreślenia której, czyli wynika z tego, że w grę wchodzi gmina, powiat i województwo). A to oznacza, że art. 25b pkt 3 u.s.g. należy stosować do radnego dzielnicy wprost. Z drugiej jednak strony skoro radny gminy nie może być członkiem jakiegokolwiek organu w innej gminie (jednostce tego samego poziomu), to odpowiednio radny dzielnicy nie powinien być członkiem organu w innej dzielnicy. Wydaje się zatem, że w tym przypadku zarówno zastosowanie wprost, jak i z modyfikacjami przyniesie efekt. W razie użycia tego przepisu wprost mandatu radnego dzielnicy nie można byłoby łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządowej. Stosując go zaś z odpowiednimi modyfikacjami – z członkostwem w organie innej dzielnicy.

Wskazane powyżej artykuły nie przewidują jednak zakazu członkostwa w innym organie tej samej jednostki samorządowej. Czyli z art. 25b pkt 3 u.s.g. (odpowiednio z art. 21 ust. 8 pkt 3 u.s.p. i z art. 23 ust. 4 pkt 3 u.s.w.) *a contrario* wynika, że radny gminy (radny powiatu i radny województwa) może być jednocześnie także członkiem innego organu w tej jednostce, w której uzyskał mandat radnego. Jedynym organem, którego radny mógłby być członkiem, jest drugi (i zarazem ostatni) organ danej jednostki samorządowej, czyli organ wykonawczy. W powiecie i województwie jest nim kolegialny zarząd, wybierany przez organ stanowiący i kontrolny. Oznacza to, że radny powiatu i województwa może być równocześnie członkiem zarządu danej jednostki. W ustawie o samorządzie województwa prawodawca przewiduje nawet wprost możliwość wyboru członków zarządu spośród radnych, co wynika *a contrario* z art. 32 ust. 4, u.s.w., zgodnie z którym marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa). Natomiast w gminie od roku 2002 organem wykonawczym jest wójt, więc w zasadzie w tej jednostce nie ma w chwili obecnej innego organu kolegiального, którego członkiem mógłby być radny gminy. Zatem nie istnieje fizyczna możliwość połączenia mandatu radnego gminy z członkostwem w innym organie tej gminy. Trudno bowiem uznać, że wybór na wójta oznacza członkostwo w organie.

Stosując jednak art. 25b ust. 3 u.s.g. odpowiednio z modyfikacjami do radnego dzielnicy, w której organem wykonawczym jest nadal – podobnie jak w powiecie i województwie – kolegialny zarząd, należy dojść do wniosku, że radny dzielnicy może być członkiem zarządu tej dzielnicy.

Czwartą grupę przepisów odnoszących się do radnych gminy stanowią takie, które ogólnie skierowane są do radnych wszystkich trzech jednostek samorządowych. Przykładem takim może być np. art. 383 k.wyb., określający przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego. Jeżeli przepis ten m.in. skierowany jest do radnych gminy, to należałoby go także stosować odpowiednio do radnych dzielnicy. Możliwość jednak zastosowania go w konkretnym przypadku zależy od dalszej części treści tego przepisu. O ile bowiem w art. 383 § 1 pkt 1 k.wyb. mowa jest o tym, że mandat radnego wygasa z chwilą jego śmierci, to rzecz jasna, że przepis ten można zastosować wprost do radnego dzielnicy. Jeżeli natomiast w treści tego przepisu zamieszczone jest odwołanie do organu wykonawczego gminy, to przy odpowiednim stosowaniu go do radnych dzielnicy pojawiają się już problemy. Przykładem może być art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb., w myśl którego mandat radnego wygasa w razie jego wyboru na wójta. Przepis ten został dodany do przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego w niedługim czasie po tym, jak zastąpiono zarząd w gminie wójtem. Od tej pory połączenie mandatu radnego jakiegokolwiek jednostki samorządu terytorialnego z mandatem wójta skutkuje utratą mandatu radnego na podstawie art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. Stosując ten przepis odpowiednio (wprost) do radnych dzielnicy, również należałoby wykluczyć możliwość łączenia mandatu radnego dzielnicy z mandatem wójta. Wydaje się więc, że taki sposób stosowania jest uzasadniony. Pytanie jednak, czy nie należałoby tego przepisu stosować także z odpowiednimi modyfikacjami, przekładając tę regulację na poziom jednostki pomocniczej m.st. Warszawy. Teoretycznie skoro m.in. radny gminy nie może być równocześnie wójtem, w tym w gminie, w której piastuje mandat (art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb.), to radny dzielnicy nie powinien pełnić funkcji organu wykonawczego dzielnicy. Pytanie tylko, czy stosując odpowiednio art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. w miejsce wójta podstawić należy cały zarząd jako organ, czy tylko burmistrza, zgodnie z art. 5 pkt 6 k.wyb., w myśl którego ilekroć w kodeksie jest mowa o wójcie – należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta. Co jednak wtedy z pozostałymi członkami zarządu, w tym z zastępcą burmistrza? Burmistrz, o którym mowa w art. 5 pkt 6 k.wyb., to tak samo jak wójt, jednoosobowy organ wykonawczy gminy, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy (art. 26 ust. 2 u.s.g.). A zatem burmistrz dzielnicy to nie ten sam burmistrz, o którym mowa w art. 5 pkt 6 k.wyb. Dlatego też skoro w art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. wskazany został wójt, to wydaje się, że raczej organ powinien być utożsamiany z organem. Zatem w miejsce wójta należałoby chyba jednak przyjąć zarząd dzielnicy. Czyli teoretycznie, art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. zastosowany odpowiednio, uwzględniałby zakaz łączenia mandatu radnego dzielnicy z wyborem na członka zarządu dzielnicy. Cały jednak problem w tym, że stałoby to w sprzeczności z odpowiednim stosowaniem do radnego dzielnicy wspomnianego już wcześniej art. 25b pkt 3 u.s.g., w myśl którego mandatu radnego dzielnicy nie można łączyć z członkostwem w organie jedynie innej dzielnicy. Z tego przepisu zastosowanego odpowiednio z pewnymi modyfikacjami *a contrario* wynika bowiem, że radny dzielnicy może być członkiem zarządu tej samej dzielnicy. Jak widać, przy odpowiednim stosowaniu art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. nie chodzi tylko o proste przenie-

sienie danego przepisu na analizowany przypadek, podstawiając w miejsce wskazanych w nich podmiotów ich odpowiedniki, tylko na uwzględnieniu wszystkich aspektów tego odpowiedniego stosowania. Jeżeli bowiem podmiot, który wstępuje w miejsce podmiotu wskazanego w przepisie odpowiednio stosowanego do innego przypadku, ma inną od niego konstrukcję (inny status prawny), to nie jest to już taki prosty zabieg. Należy bowiem w takiej sytuacji uwzględnić wiele innych uwarunkowań, takich jak choćby ustrojowe, systemowe, a nawet historyczne.

W analizowanym przypadku odpowiednie zastosowanie byłoby zabiegiem łatwym do przeprowadzenia, gdyby organem wykonawczym w dzielnicy był jednoosobowo burmistrz, na wzór wójta w gminie. Wtedy art. 25b pkt 3 u.s.g. nie stałby temu naprzeciw. Nie ulega wątpliwości, że celem art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. jest niedopuszczalność połączenia mandatu radnego z mandatem wójta, czyli niepołączalność pełnienia funkcji w jednym organie pochodzącym z wyborów bezpośrednich z funkcją pochodzącego z wyborów bezpośrednich drugiego organu – wykonawczego jakiegokolwiek gminy, ale już nie z funkcją członków zarządu powiatu czy województwa, którzy pochodzą z wyborów pośrednich, a także powoływanego zastępcy wójta. Niestety, podstawiając w art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. w miejsce wójta zarząd dzielnicy, objęlibyśmy nim członków organu wybieranego przez radę dzielnicy, w tym również zastępcę i pozostałych członków.

Jak widać, różnice, jakie zachodzą pomiędzy ustrojem gminy a ustrojem dzielnicy, a dokładniej budową ich organów wykonawczych, stanowią istotną przeszkodę do tego, aby z odpowiednimi modyfikacjami stosować art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. do radnego dzielnicy. Przepis ten powstał bowiem na potrzeby pojawiającego się w gminie w roku 2002 monokratycznego organu wykonawczego gminy w miejsce kolegiального zarządu pochodzącego z wyborów pośrednich. Tymczasem skoro w dzielnicy organem wykonawczym nadal pozostaje zarząd, to artykuł ten nie powinien być stosowany w ten sposób.

W praktyce jednak pojawia się pogląd, w myśl którego wybór radnego dzielnicy na członka zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odpowiada w istocie sytuacji, w której radny gminy zostaje wybrany na wójta, zatem podstawą wygaśnięcia mandatu radnego dzielnicy m.st. Warszawy powinien być art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. w zw. z art. 8 ust. 1 u.u.w. W obu bowiem przypadkach dochodzi do konfliktu interesów wskutek piastowania stanowisk stanowiących i wykonawczych zarazem. Przyjęcie, że radny może jednocześnie pełnić funkcję członka organu wykonawczego, niewątpliwie pozostawałoby w dysharmonii z podziałem organizacyjno-funkcyjnym i personalnym na szczeblu organów samorządu lokalnego, stwarzając jednocześnie możliwości nadużycia funkcji władczych²⁰.

Przyjęcie powyższej koncepcji jest jednak nie do zaakceptowania, gdyż przytoczony argument wydaje się chybiony. Przecież w tych akurat jednostkach, w których organem wykonawczym jest kolegialny zarząd wybierany przez radę (czyli w powia-

²⁰ Takie stanowisko prezentowała Prezydent Warszawy w skardze kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2015 r., II SA/Wa 201/15 – zob. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK/1548/15, LEX nr 1770920.

tach i województwach), z taką sytuacją łączenia funkcji członka organu stanowiącego i wykonawczego mamy do czynienia na porządku dziennym. Także zdaniem NSA w razie wyboru radnego dzielnicy na członka zarządu art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. nie znajduje zastosowania. Sąd dla uzasadnienia przyjętego przez siebie stanowiska użył jednak odmiennej ode mnie argumentacji. Podniósł bowiem, że w art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. mowa jest o wyborze na wójta. Tymczasem Kodeks wyborczy w art. 5 pkt 6 wprost definiuje pojęcie „wójta”, nakazując rozumienie przez to także jedynie burmistrza i prezydenta miasta, czyli wyłącznie organu wykonawczego gminy, a nie jej jednostki pomocniczej. Zatem mandat radnego wygasa z powodu jego wyboru, w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych (art. 471 k.wyb.), na organ wykonawczy gminy. Nie może być więc mowy o jakiegokolwiek wykładni rozszerzającej tego pojęcia na osoby pełniące inne funkcje samorządowe, jak chociażby burmistrza czy zastępcy burmistrza. Wydaje się jednak, że taka argumentacja nie jest do końca zasadna. Skoro bowiem w art. 8 u.u.w. mowa jest o odpowiednim stosowaniu, to przepis stosować można wprost, ale można próbować również stosować go z odpowiednimi modyfikacjami, co oczywiście może doprowadzić do wniosku, że jednak przepisu tego nie da się zastosować w ogóle. Zatem z samej istoty formuły o odpowiednim stosowaniu wynika możliwość szerszego zastosowania tego przepisu do przypadków wprost w nim nieunormowanych.

Ostatnią grupą przepisów odnoszących się do radnych gminy, w stosunku do których należałoby rozważać możliwość ich odpowiedniego stosowania do radnych dzielnicy m.st. Warszawy, są przepisy o szczególnej budowie, takie jak np. art. 27 pkt 2 u.s.g. Jest to przepis, w myśl którego funkcji wójta i jego zastępcy nie można łączyć z członkostwem w innym organie jednostki samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której pełni się tę funkcję. Czyli inaczej mówiąc, funkcji tych nie można łączyć z mandatem radnego gminy (w tym w gminie, której pełni się tę funkcję), radnego powiatu i województwa, a także z członkostwem w zarządzie powiatu i województwa. Jak widać, regulacja ta skierowana jest wprost do wójta i jego zastępcy, nie zaś do samych radnych, dlatego też została zamieszczona jedynie w ustawie o samorządzie gminnym. W związku z tym w praktyce powstawały wątpliwości, czy zakaz ten obowiązuje również w drugą stronę i dotyczy także radnych (gminy, a zwłaszcza powiatu i województwa, których ograniczenia przewidują ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa), tzn. czy wynika z niego zakaz łączenia mandatu radnego, np. powiatu, z mandatem wójta lub funkcją jego zastępcy²¹. Zasadniczo przyjmuje się, że skoro wójt i jego zastępca nie mogą być radnym żadnej jednostki samorządowej, to również radny żadnej jednostki nie może pełnić funkcji wójta lub jego zastępcy. W związku z tym uznaje się, że jest to jednak zakaz dwustronny. Przepis ten stanowi uzupełnienie wspomnianego wcześniej zakazu łączenia mandatu radnego z członkostwem w organie innej jednostki samorzą-

²¹ Problem ten poddałam wnikliwej analizie w opracowaniu: M. Gurdek, *Radny jednostki samorządu terytorialnego zastępcą wójta*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, Rok XVI, z. 1, s. 174.

dowej, określonego w art. 25b pkt 3 u.s.g. (art. 21 ust. 8 pkt 3 u.s.p. i z art. 23 ust. 4 pkt 3 u.s.w.). Regulacja ta została wprowadzona do ustawy o samorządzie gminnym ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 roku²², gdy organem wykonawczym gminy był jeszcze kolegialny zarząd. Ustawa warszawska uchwalona została w marcu 2002 roku, przy czym ustroj dzielnic m.st. Warszawy wzorowany był na ustroju gminy. Z chwilą zastąpienia w roku 2002 w gminie kolegielnego zarządu jednoosobowym organem wykonawczym w osobie wójta, legislator, pozostawiając art. 25b pkt 3 u.s.g., art. u.s.p., spowodował, że przepisy te nie obejmowały już określonego w każdej ustawie ustrojowej z osobna zakazu łączenia mandatu radnego gminy, powiatu i województwa z pełnieniem funkcji organu wykonawczego w gminie, bo zakazane nimi członkostwo w organie innej jednostki nie mogło być utożsamiane ze sprawowaniem funkcji jednoosobowego organu wykonawczego gminy. W tym celu prawodawca, ustanawiając wójta organem gminy, wprowadził równocześnie w art. 27 pkt 2 u.s.g. ogólny zakaz skierowany do wójta i jego zastępcy łączenia pełnionej funkcji z członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której pełnią oni swoją funkcję. A to oznacza, że odkąd wójt zastąpił zarząd gminy, mandatu jego nie można łączyć ani z mandatem radnego gminy (nawet tej samej, w której sprawuje funkcje wójta), powiatu i województwa, ani z członkostwem w zarządzie powiatu i województwa.

Zatem skoro przyjmujemy, że art. 27 pkt 2 u.s.g. odnosi się pośrednio do radnych gminy, to należałoby go również odpowiednio stosować do radnych dzielnic. O ile zastosowanie go wprost prowadzi do wniosku, że radny dzielnicy nie może łączyć swojego mandatu z funkcją wójta lub jego zastępcy w jakiegokolwiek gminie, o tyle zastosowanie z odpowiednimi modyfikacjami jest już trudne. Otóż w miejsce wskazanego w treści tego przepisu wójta (organu wykonawczego gminy) należałoby umieścić jego odpowiednik z dzielnicy, czyli zarząd. W miejsce zastępcy wójta nie podstawilibyśmy niczego, gdyż w ustroju dzielnicy nie ma podmiotu, który uprawniony byłby do wykonywania funkcji wykonawczych w zastępstwie organu wykonawczego. Na tym właśnie polega istota organu kolegielnego – on sam z uwagi na to, że w skład jego wchodzi kilku członków, jest w stanie w razie nieobecności któregośkolwiek z nich „zastępować” się nawzajem. A to oznaczałoby, że członkostwa w zarządzie dzielnicy nie można by łączyć z członkostwem w innym organie, w tym w dzielnicy, w której sprawuje się funkcję członka zarządu dzielnicy, czyli z mandatem radnego dzielnicy. Taki wniosek byłby sprzeczny z wnioskiem wyciągniętym z odpowiednio zastosowanego art. 25b pkt 3 u.s.g. Przy stosowaniu art. 27 pkt 2 u.s.g. do radnego gminy taka sprzeczność z art. 25b pkt 3 u.s.g. już nie zachodzi. Niestety, jest to wynikiem odmiennej budowy organu wykonawczego gminy od organu wykonawczego dzielnicy. Wydaje się zatem, że w tym przypadku, aby dokonać wyboru pomiędzy tym, czy należy stosować do radnych dzielnic odpowiednio art. 25b

²² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497.

pkt 3 u.s.g., a art. 27 pkt 2 u.s.g. uznać za nieznaający w tym przypadku zastosowania, czy też odwrotnie, konieczne jest uwzględnienie – podobnie jak w odniesieniu do art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. – dodatkowo argumentów historycznych i systemowych. Skoro art. 25b ust. 3 u.s.g. pozwalał do roku 2002 na łączenie w gminie mandatu radnego z funkcją członka zarządu gminy, i tym samym stosowany odpowiednio na łączenie mandatu radnego dzielnicy z funkcją członka jej zarządu, to wydaje się, że powinno się te argumenty uwzględnić, i uznać, że to jednak art. 27 pkt 2 u.s.g. nie znajduje zastosowania do radnych dzielnicy z uwagi na to, że dotyczy on tylko gminy, w której nowy organ wykonawczy jest monokratyczny i pochodzi z wyborów bezpośrednich. W dzielnicy, w której organ wykonawczy nadal jest kolegialny i pochodzi z wyborów pośrednich, nowe przepisy dodane do ustawy o samorządzie gminnym w roku 2002 nie powinny znaleźć zastosowania. Ponadto ustrój dzielnicy nadal w swej ogólnej konstrukcji jest tożsamy z ustrojem powiatu i województwa, w których w myśl art. 21 ust. 8 pkt 3 u.s.p. i art. 23 ust. 4 pkt 3 u.s.w. ciągle dopuszczalne jest łączenie mandatu radnego z członkostwem w zarządzie danej jednostki, w której sprawuje on mandat. Zatem powinno ono być również możliwe w dzielnicy m.st. Warszawy.

Na zakończenie chciałabym zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Otóż w praktyce pomimo istnienia przeszkód do odpowiedniego stosowania do radnych dzielnicy m.st. Warszawy przepisów zabraniających łączenia mandatu radnego z mandatem wójta czy funkcją jego zastępcy (czyli art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. i art. 27 pkt 2 u.s.g.), próbuje się zakaz taki wyprowadzić z innego przepisu – niewinnie wyglądającego art. 24a ust. 1 u.s.g., który odnosi się tylko do radnych gminy i gminy, w której sprawują oni swój mandat. Jest to przepis, który zgodnie z poczynionymi przeze mnie na wstępie założeniami należałoby zaliczyć do grupy drugiej regulacji odnoszących się do radnych gminy – tak jak art. 24a ust. 2 u.s.g. Zatem w grę wchodziłoby jego stosowanie do radnych dzielnicy z odpowiednimi modyfikacjami. W myśl tego przepisu z radnym gminy nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w którym radny uzyskał mandat. Zatem odpowiednie zastosowanie z modyfikacjami powodowałoby, że radny dzielnicy nie mógłby nawiązać stosunku pracy w urzędzie dzielnicy, w której nabył mandat. A to oznaczałoby, że radny dzielnicy wybrany na członka zarządu dzielnicy, który w wyniku tego staje się pracownikiem urzędu tej dzielnicy²³ zatrudnionym na podstawie wyboru, narusza art. 24a ust. 1 u.s.g., co z kolei stanowi przesłankę wygaśnięcia mandatu określoną w art. 383 § 1 pkt 5 k.wyb., i powinien na tej podstawie utracić mandat. W tym przypadku przy odpowiednim stosowaniu z modyfikacjami nie pojawia się problem zastępowania organu wykonawczego

²³ Urzędy dzielnic m.st. Warszawy stanowią jednak organizacyjnie wyodrębnione części Urzędu m.st. Warszawy właściwe dla dzielnic m.st. Warszawy, z siedzibą na terenie tych dzielnic. W związku z tym w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1e ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 902, ze zm.) członek zarządu dzielnicy tak naprawdę staje się pracownikiem Urzędu m.st. Warszawy. I chociaż zastosowany wprost art. 24a ust. 1 u.s.g. nie znajduje zastosowania do radnego dzielnicy, powodując tym samym, że radny dzielnicy może być pracownikiem Urzędu m.st. Warszawy, to z uwagi na uwarunkowania organizacyjne nie dotyczy to urzędu dzielnicy, który jest częścią tego urzędu.

gminy organem wykonawczym dzielnicy, wydawać się więc może, że takie zastosowanie byłoby dopuszczalne. Pamiętać jednak należy, że odpowiednie stosowanie, o którym mowa w art. 8 u.u.w., jest zabiegiem wymagającym szczególnej uwagi i przeprowadzenia dogłębnej analizy, i to nie tylko wtedy, gdy w przepisie dotyczącym radnych gminy mowa jest również o organie wykonawczym gminy czy jego zastępcy. Czujność konieczna jest w każdym przypadku, nawet w odniesieniu do tak niewinnie wyglądającego art. 24a ust. 1 u.s.g., o czym wydaje się zapomniał NSA, wydając wyrok z dnia 14 lipca 2015 r. Sąd ten pomimo położenia akcentu na to, że odpowiednie stosowanie przepisów może oznaczać trojaki rodzaj podejścia do przepisu (stosowanie wprost, stosowanie z odpowiednimi modyfikacjami, niemożność zastosowania w ogóle) uznał, iż w razie wyboru radnego dzielnicy na członka zarządu tejże dzielnicy dochodzi do naruszenia ustawowego zakazu określonego w art. 24a ust. 1 u.s.g., w myśl którego z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat, w związku z czym dochodzi do zaistnienia przesłanki określonej w art. 383 § 1 pkt 5 k.wyb. skutkującej wygaśnięciem mandatu radnego dzielnicy.

W mojej ocenie odpowiednie zastosowanie w tym przypadku do radnego dzielnicy art. 24a ust. 1 u.s.g. nie powinno jednak prowadzić do takiego wniosku. Jednakże zdaniem sądu, pomimo zajęcia wyraźnego stanowiska o odmiennym jednak statusie radnego dzielnicy m.st. Warszawy od radnego gminy, art. 24a ust. 1 u.s.g. znajduje w odniesieniu do radnych dzielnicy zastosowanie. Sąd uznał, że skoro organem stanowiącym i kontrolnym dzielnicy jest rada dzielnicy, a organem wykonawczym – zarząd dzielnicy (art. 6 u.u.w.), to „nie ulega wątpliwości, że w przypadku łączenia mandatu radnego rady dzielnicy z funkcją zastępcy burmistrza mamy do czynienia z ustawowym zakazem incompatibilitas (niepołączalnością formalną)”²⁴. Użyty bowiem w treści art. 24a ust. 1 u.s.g. zwrot normatywny „nie może być nawiązywany stosunek pracy” oznacza kategoryczny zakaz łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Dlatego też, zdaniem sądu, przy odpowiednim stosowaniu do radnych dzielnic przepisów dotyczących radnych gminy, należy dojść do wniosku, że z chwilą wyboru radnego dzielnicy na członka zarządu tej samej dzielnicy doszło do nawiązania zakazanego radnemu stosunku pracy.

Osobiście nie zgadzam się ze stanowiskiem NSA. Problem bowiem w tym, że oprócz prostego przełożenia tego przepisu na dzielnicę m.st. Warszawy należy wziąć pod uwagę, tak samo jak przy art. 383 § 1 pkt 6 k.wyb. i art. 27 pkt 2 u.s.g., cel, jaki przyświeca tej regulacji oraz różnice, jakie zachodzą pomiędzy ustrojem gminy a ustrojem dzielnicy.

Pomijając już nawet to, że organ wykonawczy gminy jest jednoosobowy, a dzielnicy kolegalny, najistotniejsze różnice wynikają z relacji, jakie zachodzą pomiędzy organami stanowiącymi i kontrolnymi tych jednostek a ich organami wykonawczymi. Są one bowiem zasadniczo odmienne. Wójt pochodzi bowiem z wyborów bezpośred-

²⁴ Z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK/1548/15, LEX nr 1770920.

nich, skutkiem czego rada nie tylko nie dokonuje już jego wyboru, ale także nie jest uprawniona do bezpośredniego odwołania go. W obecnym stanie prawnym sprawuje ona nad nim jedynie kontrolę. Zarząd dzielnicy, w liczbie od 3 do 5 członków, wybierany jest natomiast przez radnych dzielnicy²⁵, Ustawa warszawska – o czym już wspominałam – nie zabrania dokonywania wyboru członków zarządu spośród radnych – podobnie jak w odniesieniu do zarządu powiatu ustawa o samorządzie powiatowym czy zarządu województwa ustawa o samorządzie województwa. A zatem w dzielnicy m.st. Warszawy, podobnie jak w powiecie i województwie, mamy do czynienia z tzw. zarządem autorskim²⁶. W związku z tym rada dzielnicy ma też bezpośredni wpływ na odwołanie zarządu lub poszczególnych jego członków. Na możliwość dokonania wyboru członków zarządu dzielnicy spośród radnych wskazuje również – o czym już wspominałam – stosowany odpowiednio do nich art. 25b pkt 3 u.s.g.

Możliwość dokonania wyboru członków zarządu spośród radnych przekłada się na dalsze konsekwencje. Dostrzega to sam legislator w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa, w związku z czym pomimo obowiązywania na gruncie tych dwóch aktów prawnych zakazu analogicznego do tego ustanowionego w art. 24a ust. 1 u.s.g. (art. 23 ust. 1 u.s.p., art. 25 ust. 1 u.s.w.), dotyczącego zakazu zatrudnienia radnego w urzędzie jednostki, w której pełni swą funkcję, przewiduje wyjątki odnoszące się do radnych będących członkami zarządu, którzy są pracownikami starostwa powiatowego i urzędu marszałkowskiego. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 3 u.s.p. i zdaniem drugim art. 25 ust. 1 u.s.w. zakazy te nie dotyczą radnych wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy jest nawiązywany na podstawie wyboru. Zatem wyraźnie widać, że prawodawca godzi się na to, aby w przypadku zarządu autorskiego radny był równocześnie członkiem zarządu i tym samym łączył tę funkcję z zatrudnieniem w urzędzie jednostki, w której sprawuje mandat. Wydaje się więc, że art. 24a ust. 1 u.s.g. stosowany odpowiednio do radnych dzielnic, przy uwzględnieniu wykładni systemowej nie powinien w tej sytuacji znaleźć zastosowania. Co prawda nie istnieje analogiczny przepis, odnoszący się do radnych gminy (i tym samym stosowany odpowiednio do radnych dzielnicy m.st. Warszawy), który pozwalałby na niestosowanie do nich zakazu ustanowionego art. 24a ust. 1 u.s.g. Jednakże obowiązująca w chwili obecnej ustawa warszawska została uchwalona w czasie, gdy w gminie również funkcjonował organ wykonawczy w postaci autorskiego zarządu. Wówczas także i w tej jednostce od samego początku wprowadzenia zakazu ustanowionego art. 24a ust. 1 u.s.g., tj. od 2001 roku, legislator w art. 24a ust. 3 u.s.g.²⁷ przewidywał od niego wyjątek, wyrażając zgodę na

²⁵ Z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia rady dzielnicy zarząd dzielnicy nie zostanie wybrany, Prezydent m.st. Warszawy nie później niż w ciągu 14 dni powołuje zarząd dzielnicy, w tym burmistrza dzielnicy (art. 10 ust. 4 u.u.w.).

²⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Gurdek, *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012, s. 156 i przywoływana tam literatura.

²⁷ Obydwa przepisy wprowadzone zostały do ustawy o samorządzie gminnym w roku 1995 ustawą

łączenie funkcji radnego gminy z etatowym członkostwem w zarządzie. Przepis ten został uchylony w roku 2002 wraz z wprowadzeniem w gminie monokratycznego organu wykonawczego i towarzyszącego mu zakazu łączenia funkcji wójta i jego zastępcy z członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której pełni się tę funkcję (czyli art. 27 pkt 2 u.s.g.).

Zatem przy stosowaniu do radnych dzielnic przepisów o radnych gminy należy mieć również i to na względzie. Ich status, pomimo zmian wprowadzonych w gminie, pozostał bowiem niezmieniony i odtąd zbieżny jest już tylko ze statusem radnych powiatu i województwa. Zmiany, jakie zostały wprowadzone w ustroju samorządu gminnego, nie wpłynęły w żaden sposób na regulacje przewidziane ustawą o samorządzie powiatowym czy ustawą o samorządzie województwa, w związku z tym tak samo nie powinny wpłynąć na rozwiązania dotychczas obowiązujące w dzielnicy m.st. Warszawy. Oznacza to, że w powiecie czy województwie nadal istnieje możliwość łączenia funkcji radnego z funkcją etatowego członka zarządu danej jednostki samorządowej. Zatem prawodawca niegodzący się na jednoczesne bycie radnym i wójtem (albo jego zastępcą) konfliktu interesów upatruje nie w samym zatrudnieniu radnego w urzędzie gminy, w której piastuje mandat, lecz w łączeniu mandatów członka organu stanowiącego i organu wykonawczego, czyli wówczas, gdy organy te są niezależne od siebie i obydwie pochodzą z wyborów bezpośrednich. Tam zaś, gdzie radni sami wybierają i odwołują członków zarządu nieposiadających mandatów, którymi mogą zostać oni sami, konflikt ten zdaniem legislatora się nie pojawia. Dlatego też trudno przyjąć, że do października 2012 roku radny dzielnicy m.st. Warszawy mógł być równocześnie członkiem zarządu tej dzielnicy, a później, w związku ze zmianami wprowadzonymi w gminie, już nie, skoro w ustroju samej dzielnicy nic się nie zmieniło. Taki wniosek byłby w mojej ocenie nielogiczny.

PODSUMOWANIE

Podsumowując całość rozważań, stwierdzić należy, że w ustawie warszawskiej konieczne jest wprowadzenie zmian w zakresie treści art. 8 u.u.w. Dopóki bowiem do radnych dzielnicy m.st. Warszawy stosować będziemy odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy, dopóty będziemy mieli do czynienia z różnymi ich interpretacjami i rozbieżnościami, zarówno w literaturze, jak i – a może nawet przede wszystkim – w orzecznictwie. Problem ten w praktyce występuje od 27 października 2002 roku, kiedy to weszła w życie ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁸, wprowadzając zasadnicze zmiany w ustroju gmin.

z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 124, poz. 601.

²⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191.

Zmiany te wpłynęły pośrednio na status prawny radnego gminy, który odąd różni się jednak od statusu radnego dzielnicy m.st. Warszawy. Dlatego też z tą chwilą należało wprowadzić do ustawy warszawskiej odrębne regulacje dotyczące radnych dzielnicy, które w swej treści zbliżone byłyby do tych odnoszących się do radnych powiatu czy województwa. Ewentualnie w art. 8 u.u.w. należałoby przynajmniej dokładnie wskazać (z podaniem numerów artykułów) te przepisy, które można byłoby stosować do radnych dzielnicy m.st. Warszawy, uwzględniając różnice, jakie zachodzą pomiędzy statusem radnych gminy a radnych dzielnicy. Oczywiście pominąć należałoby te, które ze względu na istniejące odmienności nie mogłyby być zastosowane w ogóle.

Bibliografia

Literatura:

- Augustyniak M., *Dzielnice m.st. Warszawy*, [w:] M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., Marchaj R., *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, teza 3*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gurdek M., *Monokratyczne organy jednostek samorządu terytorialnego*, Sosnowiec 2012.
- Gurdek M., *Radny jednostki samorządu terytorialnego zastępcą wójta*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, Rok XVI, z. 1.
- Jagielski J., „Ustawa warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy), „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 12.
- Kozak A., *Odsyłanie do przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe przez użycie sformułowania „przepisy stosuje się odpowiednio”*, [w:] *Dobre praktyki legislacyjne*. Publikacja przygotowana przez Rządowe Centrum Legislacji współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Mazuryk M., *Komentarz do art. 8 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Ustrój miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Lex/el. 2012.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 48, poz. 195.
- Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 124, poz. 601.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie

powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497.

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2015 r., poz. 1430, ze zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 902, ze zm.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2017 r., poz. 15, ze zm.

Orzecznictwo:

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009/9/138.

Wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010/3/23.

Wyrok TK z dnia 7 września 2010 r., P 94/08, OTK-A 2010/7/67.

Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., SK 9/08, OTK-A 2011/4/34.

Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 2/10, OTK-A 2011/8/83.

Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 2013 r., III CZP 57/12, OSNC 2013/6/69.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2015 r., II SA/Wa 201/15.

Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK/1548/15, LEX nr 1770920.

Streszczenie: Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy przewiduje odmienności w strukturze organizacyjnej Warszawy, będącej miastem na prawach powiatu. Nakazuje ona tej gminie np. obowiązkowo utworzyć jednostki pomocnicze w postaci dzielnic. Prawodawca w art. 8 ustawy zamieścił klauzulę o odpowiednim stosowaniu do radnych dzielnicy przepisów dotyczących radnych gminy. Stosowanie to, z uwagi na różnice, jakie zachodzą pomiędzy obecnym ustrojem gminy a ustrojem dzielnicy, jest zabiegiem trudnym i wymagającym dogłębnej analizy w każdym konkretnym przypadku. W niniejszym artykule autorka zwraca uwagę na różne możliwe sposoby rozumienia formuły o odpowiednim stosowaniu przepisów w tym przypadku, wskazując na konsekwencje tych rozbieżności i liczne okoliczności, które należy mieć na uwadze dokonując tego zabiegu.

Słowa kluczowe: odpowiednie stosowanie przepisów, radny dzielnicy m.st. Warszawy, status prawny radnego dzielnicy m.st. Warszawy, burmistrz zarządu dzielnicy

ORDER TO USE APPROPRIATE OF THE PROVISIONS REGARDING MUNICIPAL COUNCILORS TO THE DISTRICT COUNCILORS CAPITAL CITY OF WARSAW

Summary: The Act on the Constitution of the Capital City of Warsaw provides for differences in the organizational structure of Warsaw being a city with poviat rights. It orders that municipality, for example, to create auxiliary units in the form of districts. Legislator in art. 8 of the Act included a clause on the proper application to the councilors of the district of regulations regarding municipal councilors. This application, due to the differences betwe-

en the current system of the commune and the district system, is a difficult procedure and requires in-depth analysis in each specific case. In this article, the Author draws attention to various possible ways of understanding the formula of appropriate application of the provisions in this case, indicating the consequences of these discrepancies and the numerous circumstances that should be borne in mind when performing this procedure.

Keywords: proper application of regulations, councilors of the capital city of Warsaw, legal status of the councilor of the Capital City of Warsaw, the mayor of the district board