

rodzaju niekorzystne zjawisko nie wystąpiło w latach 1997-2001 w otoczeniu polskich stref ekonomicznych, przynajmniej w takiej skali, która spowodowałaby naruszenie istniejących w danym regionie proporcji.

Na zakończenie powyższych rozważań należy stwierdzić, że perspektywy dalszego rozwoju polskich specjalnych stref ekonomicznych są – po zawarciu omówionego tu zwięźle porozumienia z Komisją Europejską – pomyślne. Potwierdzają to także dotychczasowe wyniki działalności gospodarczej

w tych strefach oraz ocena stopnia zagospodarowania poszczególnych z nich (por. tabele 5 i 6). Faktem bowiem jest to, że prowadzący w nich działalność inwestorzy krajowi i zagraniczni zbudowali i nadal budują na ich obszarze zakłady pracy oraz przede wszystkim zdobywają rynki dla swoich produktów. A zatem, tak długo, jak długo będą mieli zapewniony zbytni dla wytwarzanych w SSE swoich produktów, będą prowadzili w nich swoją działalność, i wcale nie będą musieli wycofać się z nich po 2017 roku.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

12/144/2002

Jacek Jagielski

## „Ustawa warszawska” — prawo niedoskonałe

(uwagi na marginesie  
wdrażania ustawy  
z 15 marca 2002 r.  
o ustroju m. st. Warszawy)

**I** Zakończona niedawno wybory samorządowe w przypadku Warszawy zbiegają się z rozpoczęciem funkcjonowania miasta w nowym ustroju samorządowym, który wprowadza ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, dalej (tak, jak ma to miejsce w języku potocznym i praktyce): ustawa warszawska. Od samego początku, tj. od stadium prezentacji idei zmian, poprzez etap formułowania koncepcji prawnej, aż po prace legislacyjne, budziła ona wiele wątpliwości, kontrowersji i ocen krytycznych w środowisku doktryny prawa publicznego (zwłaszcza samorządowego), praktyki administracyjnej, a także częściowo w kręgach władzy politycznej. Zdecydowanie negatywne stanowisko wobec proponowanych w ustawie rozwiązań zajęli samorządowcy z gmin warszawskich, co w efekcie doprowadziło do wystąpienia przez gminę z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności tej ustawy z Konstytucją. Zdaniem wnioskujących gmin, ustawa warszawska jest niezgodna z ustawą zasadniczą, przy czym zarzut niekonstytucyjności zasadza się przede wszystkim na tym, że centralizuje ona organizację i funkcjonowanie mia-

sta stołecznego Warszawy – co w porównaniu ze stanem dotychczasowym jest oczywiście – i tym samym prowadzi w kierunku niezgodnym z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej. Innym, zasadniczej rangi argumentem wytaczanym wobec ustawy (której podzielał) jest to, że ustawowa likwidacja dotychczasowych gmin warszawskich nastąpiła bez przeprowadzenia rzetelnej konsultacji z mieszkańcami, które nakazane są – jako element trybu znoszenia jednostek samorządu – przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego. Oprócz tych zarzutów – można rzecz ideowego kalibru – kierowanych pod adresem ustawy warszawskiej, w jej krytycznej ocenie znajdują się też aspekty prawnolegislacyjne. Chodzi mianowicie o to, że wiele rozwiązań zawartych w ustawie budzi nieodparte wrażenie niedopracowanych normatywnie, konstruowanych pospiesznie, bez należytej dbałości o precyzję wyrażenia zarówno koncepcji ustrojowej (centralizowanie władzy też powinno mieć jasne ujęcie w przepisach), jak i poszczególnych kwestii organizacyjnych, pracowniczych, kompetencyjnych itd.

Zasadność wszystkich zarzutów zasadniczej (konstytucyjnej) natury zgłoszonych wobec ustawy warszawskiej rozważy i oceni Trybunał Konstytucyjny. Dopiero więc orzeczenie Trybunału rozstrzygnie ostatecznie, czy samorząd w Warszawie będzie istniał w kształcie ustrojowym wynikającym z nowej ustawy. Do tego czasu jednak ustawa ta ma moc obowiązującą i podlega praktycznemu stosowaniu. I właśnie na tym tle ujawniają się słabości i niedostatki normatywnych konstrukcji ustawy i ich legislacyjnych ujęć. Powstaje wiele różnych problemów i wątpliwości związanych zarówno z odczytywaniem określonych roz-

<sup>1</sup> Tymczasem wystarczy zwrócić uwagę na ogólnikowy sposób ujęcia statusu prawnego dziełnic jako jednostek pomocniczych w m. st. Warszawie, a zwłaszcza opisania źródeł ich zadań i kompetencji (czy mają one być wykonywane w imieniu własnym, czy w imieniu miasta i kto ponosi odpowiedzialność za efekty realizacyjne).

wiązań prawnych, jak i zastosowaniem ich w praktyce. Niektórym z nich poświęcone są dalsze uwagi w niniejszym artykule.

**2** Na początek warto odnotować ujęcie statutu prawnego dzielnic w m. st. Warszawy jako jednostek pomocniczych, których utworzenie jest obowiązkowe (na dzień wejścia w życie ustawy warszawskiej podział miasta na dzielnice określa zresztą sama ustawa – art. 14). Przy braku w ustawie jakiegokolwiek szczególnego charakteru dzielnic warszawskich jako jednostek pomocniczych, można stwierdzić, że ich położenie prawne jest – poza obligatoryjnością ich utworzenia – porównywalne z jednostkami pomocniczymi, które mogą być tworzone przez gminy, na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. Tak jak wszystkie jednostki pomocnicze, dzielnice w Warszawie mają charakter jednostek prawnie niesamodzielnych, tj. nie posiadających własnej, odrębnej podmiotowości publicznoprawnej oraz swojej osobowości prawnej. Zarówno sytuacja organizacyjna, w tym zasady funkcjonowania, jak i sfera kompetencyjna dzielnic mają swoje źródło w ich statutach, ustanawianych przez radę m. st. Warszawy i biorą one „z nadania” przez władzę ogólnomijską. Takim stanem rzeczy nie różni się od praktycznego wykonywania zadań i załatwiania spraw administracyjnych. Wśród nich pojawia się m.in. kwestia, w czym imieniu (własnym?) działają dzielnice i ich organy, zwłaszcza gdy chodzi o rozstrzygnięcie spraw indywidualnych? Ustawa do tej kwestii w ogóle się nie odnosi, pozostawiając ją – jak można sądzić – regulacji statutowej. Takie rozwiązanie nie jest chyba jednak do końca zasadne. Niesamodzielny, pomocniczy charakter dzielnic steruje raczej w kierunku ich funkcjonowania nie na własny rachunek, lecz „z poruczenia” m. st. Warszawy, co oznacza z kolei konieczność ustalenia i uruchomienia ca-

rej występują pewne niedopowiedzenia. Gdy chodzi o radę m. st. Warszawy, to pierwszą sesję po wyborach zwołuje przewodniczący dotychczasowej rady, w terminie 7 dni od ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów na obszarze całego kraju (art. 30 ust. 1 ustawy warszawskiej). Mimo że ustawa wyraźnie tego nie stwierdza, należy przyjąć, iż chodzi tu o wyniki wyborów do rad samorządowych na obszarze całego kraju. Te wyniki ogłaszane są, w myśli ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przez Państwową Komisję Wyborczą w formie obwieszczenia, publikowanego w Dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym oraz w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. W analogiczny sposób ustawa warszawska normuje (dłukrotnie; w art. 9 ust. 2 i art. 30 ust. 2) zwołanie pierwszej po wyborach sesji rady dzielnic m. st. Warszawy. W terminie 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów na obszarze całego kraju sesję zwołuje prezydent m. st. Warszawy. Ustawa nie precyzuje jednak (tak jak w odniesieniu do zwołowania sesji rady m. st. Warszawy, gdzie jako zwołujący sesję wyraźnie wskazany jest przewodniczący dotychczasowej rady m. st. Warszawy), czy chodzi o dotychczasowego prezydenta miasta, czy też o prezydenta nowo wybranego w wyborach bezpośrednich. Mogłoby się wydawać, że w rachubę powinien tu wchodzić już nowy prezydent. Przemawia za tym naturalna kolejność kształtowania się władz samorządowych po wyborach: najpierw władze ogólnomijskie, następnie zaś władze w jednostkach pomocniczych. Na gruncie omawianych przepisów art. 30 ustawy warszawskiej taka kolej rzeczy może być jednak zachwiana, a nowy prezydent może nie mieć prawnych możliwości zrealizowania zwołania sesji w ustawowo przewidzianym terminie 7 dni. Rzecz w tym, że nowy prezydent zaczyna funkcjonować prawnie od objęcia obowiązków, a to

następuje z datą złożenia ślubowania przez prezydenta wobec rady m. st. Warszawy<sup>5</sup>.

W konsekwencji oznacza to, że zwoływanie pierwszych sesji rad dzielnicowych po wyborach przesuwają się na podmiot, który przejściowo (tj. do objęcia obowiązków przez wybranego prezydenta) pełni obowiązki organu wykonawczego m. st. Warszawy, którym obecnie jest prezydent m. st. Warszawy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy warszawskiej, tym podmiotem jest dotychczasowy zarząd związku komunalnego m. st. Warszawy. Inaczej mówiąc, obowiązki prezydenta m. st. Warszawy przejściowo pełni dotychczasowy zarząd m. st. Warszawy<sup>6</sup>. Czy zatem to nie zarządowi (a nie dotychczasowemu prezydentowi) należałoby przypisać kompetencje do zwoływania pierwszej po wyborach sesji rad dzielnicowych? Wydaje się, że na tle powoływanych przepisów art. 30 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 pozytywna odpowiedź byłaby tu uprawiona<sup>7</sup>. Inna sprawa, czy merytorycznie uzasadniona i racjonalna, a to pytanie jest efektem niedostatecznej precyzji i rozwiązań ustawowych.

<sup>5</sup> Sama ustawa warszawska nie odnosi się w żaden sposób do tej istotnej kwestii objęcia obowiązków przez nowo wybranego prezydenta. Trzeba więc sięgnąć w tej materii do regulacji zawartej w art. 29a ustawy o samorządzie – miastach, która ze względów racjonalnych powinna tu znajdować zastosowanie. Ustawa warszawska nie zawiera – co, moim zdaniem, jest błędem – dyrektywy stosowania w sprawach przez nią nie uregulowanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>6</sup> Na marginesie można odnotować, że formuła art. 17 ust. 1 ustawy warszawskiej dotyczącego przejściowego pełnienia obowiązków prezydenta m. st. Warszawy jest dość nieprecyzyjna, co stanowi kolejny niedostatek tego aktu normatywnego. W tym przepisie jest mianowicie mowa o stałym prezydencie, którego granicą jest objęcie swoich obowiązków przez organ wykonawczy m. st. Warszawy utworzony niniejszą ustawą. Jaki to organ wykonawczy m. st. Warszawy tworzy ustawa warszawska? Jeżeli chodzi tu o prezydenta m. st. Warszawy, to żaden przepis ustawy warszawskiej nie stanowi – i w tym sensie nie tworzy – że jest on organem wykonawczym m. st. Warszawy (co nie oznacza, że on nim nie jest, ale podstawą nie jest tu ustawa warszawska).

<sup>7</sup> Zauważalny też jest, że przepisy przewidują tu kompetencje prezydenta m. st. Warszawy, ale nie wskazują wyraźnie, że chodzi o dotychczasowego prezydenta miasta, kierując nas do ogólnej zasady pełnienia obowiązków prezydenta w okresie przejściowym, a tu zasada oznacza, że funkcje prezydenta ma pełnić dotychczasowy zarząd, a nie dotychczasowy prezydent.

<sup>4</sup> Por. art. 184 ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU nr 95, poz. 602 z późn.zm.).

<sup>3</sup> Burmistrzowie dotychczasowych gmin, pełniący obowiązki burmistrzów dzielnic nie mają już własnych kompetencji, a postępowanie z mocy ustawy ma się toczyć przed prezydentem miasta. Prezydent może upoważnić tymczasowe organy dzielnic, w tym burmistrzów, do prowadzenia nie zakończonych postępowania i wydawania rozstrzygnięć.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn.zm. Na podstawie art. 5 ustawy, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w postaci sołectw, dzielnic, osiedli i innych jednostek. Jednostka pomocnicza może być też miastem położone na terenie gminy.

## SAMORZĄD TERYTORIALNY NR 12

go wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Treść zasady niepołączalności wykonywania mandatu radnego gminy z równoczesnym wykonywaniem pracy w urzędzie gminy bądź piastowaniem określonych funkcji jest w obu przytoczonych przepisach jednakowa. Chodzi natomiast o rozróżnienie sytuacji, do których ta zasada może się odnosić. Według art. 24a, mamy do czynienia z sytuacją, w której osoba uzyskała mandat radnego gminy i w rezultacie nie może – jeśli chce go piastować – **podjąć pracy** w urzędzie tej gminy oraz zająć stanowiska kierownicze lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy, w której radny uzyskał mandat.

Art. 24b ust. 1 i ust. 5 odnosi zasadę niepołączalności do przypadków, kiedy osoby **pozostawały już w stosunku pracy** w urzędzie gminy oraz zajmowały stanowiska kierowników lub zastępców kierowników jednostek organizacyjnych w gminie, a następnie uzyskały mandat radnego. Wówczas chcąc pełnić mandat radnego, osoby te muszą wystąpić o urlop bezpłatny w miejscu zatrudnienia.

Jak wskazana zasada niepołączalności mandatu radnego z wykonywaniem określonej pracy i funkcji urzędystywnia się na gruncie warszawskim i co oznacza odpowiednio jej zastosowanie do radnych miasta st. Warszawy i dzielnic Warszawy? Otóż nie budzi wątpliwości, że niepołączalność znajduje w pełni zastosowanie do radnych m. st. Warszawy, tzn. radni ci nie mogą być zatrudnieni w ramach stosunku pracy w urzędzie m. st. Warszawy, a także pełnić funkcji kierownika i zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej m. st. Warszawy.

W odniesieniu do radnych dzielnic, kwestia zastosowania omawianych ograniczeń wydaje się bardziej złożona. Powstaje np. pytanie, czy radny rady dzielnic nie może pozo-

siedmiodniowy termin na złożenie wniosku o urlop bezpłatny liczy się od dnia ogłoszenia obwieszczenia komisarza wyborczego o wynikach wyborów do rad i sejmików województwa na obszarze danego województwa. Obwieszczenie to następuje przez ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz rozplakutowanie odpowiedniego wytytułu z ogłoszenia na obszarze każdej gminy.

**4** Zagadnieniem o bardzo doniosłym znaczeniu powstającym w związku z wprowadzaniem w życie ustawy warszawskiej jest kwestia dopuszczalności wykonywania mandatu radnego z pozostawaniem w stosunku pracy w urzędzie dzielnic, w której radny uzyskał mandat, a także z wykonywaniem funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej dzielnicy. W tej kwestii mieliśmy także pytanie, czy wykonywanie mandatu radnego radny członek zarządu dzielnicy, w tym funkcji burmistrza dzielnicy i jego zastępcy (zastępców)?

Wzmiankowane zagadnienie i związane z nim pytania mają swoje wyjściowe źródło w art. 8 ust. 1 ustawy warszawskiej, który stanowi, że do radnych dzielnic stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gmin. Przede wszystkim chodzi tu o przepisy odnoszące się do radnych gmin zawarte w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, które m.in. przewidują ograniczenia możliwości piastowania mandatu radnego i równoczesnego wykonywania pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. I tak w myśl art. 24 ust. 1 ustawy, z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat, **zgodnie z art. 24b ust. 2, radny nie może też pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej i jego zastępcy (przy czym chodzi tu nie o gminną jednostkę organizacyjną w ogóle, ale o jednostkę organizacyjną gminy, w której radny uzyskał mandat)**. Z kolei według art. 24 ust. 1 i ust. 5, osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy (jeżeli dotychczas taką pracę wykonywała) w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, a także wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyborów przez właściwy organ wyborczy<sup>8</sup>. Niezłożenie przez radnego takie-

<sup>8</sup> W świetle ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw (art. 182 i art. 183).

stawać w stosunku pracy tylko w urzędzie dzielnicy, czy także w urzędzie m. st. Warszawy? Czy zatem w konsekwencji członkowie zarządu dzielnicy, w tym burmistrz dzielnicy, wybrani przez radę spośród radnych muszą się zrzec mandatu? Czy kierownik miejskiego przedsiębiorstwa komunalnego może piastować mandat radnego w którejś z rad dzielnic? Tego rodzaju konkretnych pytań może się pojawiać więcej, jak chociażby to, czy pracownik urzędu m. st. Warszawy może piastować mandat radnego w radzie dzielnicy, a pracownik urzędu dzielnicy sprawować mandat radnego w urzędzie innej dzielnicy?

Rozważając podniesione zagadnienia, należy przede wszystkim podkreślić, że w przypadku radnych gmin zasada niepołączalności mandatu radnego z wykonywaniem pracy w urzędzie gminy czy piastowaniem stanowisk kierowniczych w gminnych jednostkach organizacyjnych dotyczy urzędu i jednostek tej gminy, w której radny uzyskał mandat. I to jest zupełnie logiczne z uwagi na antykorupcyjną motywację wprowadzenia tej zasady do przepisów. Nie chodzi tu o jakies generalne ograniczenie możliwości zatrudnienia radnego gminy, ale o konkretny zakaz jego zatrudnienia jedynie w urzędzie gminy, w której piastuje on mandat radnego, i na stanowiskach kierowników (zastępców) jednostek organizacyjnych tej gminy. Zakaz łączenia piastowania mandatu radnego z określoną pracą i określonymi funkcjami obejmuje zatem ten sam poziom organizacyjny: rada gminy – urząd gminy (gminne jednostki organizacyjne). Można powiedzieć, że jest to jeden z podstawowych elementów konstrukcyjnych omawianej ustawy niepołączalności, odzwierciedlający jej ideowe przesłanie (zapobieżenie tworzeniu sytuacji korupcyjnych).

Jeżeli zasada niepołączalności odnosi się do gmin ma być (na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy warszawskiej) **odpowiednio stosowana** w przypadku dzielnic m. st. Warszawy, to owo **odpowiednio** zastosowanie nie może nie uwzględniać wspomnianego składnika kon-

struującego tę zasadę. Innymi słowy, w przypadku dzielnic o niepołączalności wykonywania mandatu radnego z określonym zatrudnieniem i funkcjami można mówić także tylko w perspektywie tego samego poziomu organizacyjnego. Dlatego odpowiednio zastosowanie zasady niepołączalności oznacza zakaz łączenia piastowania mandatu radnego z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy w urzędzie dzielnicy. Podobnie jest z zakazem łączenia mandatu radnego z funkcjami z wykonywaniem funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych: dotyczy on piastowania stanowisk kierowników (zastępców kierowników) **jednostek organizacyjnych dzielnic**. Oczywiście chodzi tu o dzielnicę, w której radny uzyskał mandat.

W stosunku do stanowisk burmistrza dzielnicy i członków zarządu dzielnicy zakaz ich piastowania przez osoby będące równocześnie radnymi rady dzielnicy wchodzi w konsekwencji w grę wtedy, gdy w następstwie wyboru przez radę na te stanowiska osób z mandatami radnych dzielnic nastąpiłoby nawiązanie z nimi stosunku pracy w urzędzie dzielnicy (a nie np. w urzędzie m. st. Warszawy). Ustawa warszawska w ogóle nie wspomina o urzędach dzielnic ani też o kwestii zatrudnienia burmistrzów dzielnic i członków zarządów dzielnic. Reguluje ona jedynie status pracowników samorządowych dotychczasowego Biura Zarządu m. st. Warszawy, starostwa powiatu warszawskiego oraz urzędów zniesionych gmin i dzielnic gminy Warszawa-Centrum, ustanawiając ich pracowników urzędów m. st. Warszawy (art. 18 ust. 2). Można sądzić, że sprawy dotyczące urzędów dzielnic, a także problematyka umocowania burmistrzów i członków zarządów dzielnic oraz personelu aparatu obsługi dzielnic w ramach stosunku pracy w stosownych urzędach zostanie rozstrzygnięta w regulacjach statutowych m. st. Warszawy i dzielnic warszawskich. Jeżeli regulacje w powyższych kwestiach będą polegały na tym, że burmistrz oraz inni członkowie zarządu dzielnicy będący radnymi znajdą się w stosunku pracy w urzędzie dzielnicy, to zakaz

## SAMORZĄD TERYTORIALNY NR 12

połączalności mandatu z piastowaniem funkcji burmistrza i członka zarządu dzielnicy będzie skuteczny. W przypadku natomiast, gdy rozwiązanie statutowe pójść w tym kierunku, że burmistrzowie i członkowie zarządu dzielnicy, posiadający mandat radnego tej dzielnicy będą w stosunkach pracy w urzędzie m. st. Warszawy, zasada niepołączalności nie może znajdować zastosowania. Burmistrzowie dzielnic i członkowie zarządów dzielnic nie będą bowiem wówczas znajdować się w stosunku pracy w urzędzie jednostki, w której uzyskali mandat radnego. Rozciąganie zasady niepołączalności na sytuację zatrudnienia burmistrza i innych członków zarządu dzielnicy w urzędzie m. st. Warszawy na tej podstawie, że dzielnice są jednostkami pomocniczymi nie ma oparcia w obowiązujących przepisach (art. 8 ust. 1 ustawy warszawskiej w związku z art. 24a ustawy o samorządzie gminnym). Jeżeli ustawodawca tworząc ustawę warszawską chciał objąć zasadą niepołączalności również tego rodzaju rozwiązanie organizacyjne, to powinien w ustawie warszawskiej — jako akcie szczególnym wobec ustawy o samorządzie gminnym — jednoznacznie zmodyfikować treść tej zasady. Narazie odpowiednie zastosowanie zasady niepołączalności wyrażonej w stosunku do radnych rad gmin do radnych rad dzielnic powinno być — jako wprowadzające ograniczenia — dokonywane zgodnie ze ścisłą jej interpretacją.

5 W rozważaniu bodajże najbardziej istotnego fragmentu problematyki zasady niepołączalności, a mianowicie tego, który dotyczy radnego dzielnicy wybranego na stanowisko burmistrza i członka zarządu tej dzielnicy, pojawiają się inne jeszcze aspekty, na które warto zwrócić uwagę i które mogą sterować w kierunku sygnalizowanej wcześniej koniecz-

<sup>9</sup> Art. 18 ust. 2 ustawy warszawskiej, choć regulujący zagadnienia przejściowe, może być w tej mierze sygnalem — zgodnie zresztą z centralistyczną tendencją ustawy — dla koncepcji organizacyjnych przyjmowanych w statutach.

pochoździ z wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich. Dopóki jednak organ wykonawczy gminy miał tradycyjną postać zarządu, z wójtem (burmistrzem, prezydentem) na czele, to przepisy ustawy o samorządzie gminnym kształtujące zasadę niepołączalności mandatu radnego gminy z zatrudnieniem w urzędzie tej gminy, czyniły wyjątek na rzecz właśnie wybranych członków zarządu gminy (do zarządu gminy wybranego przez radę niepołączalność nie miała zastosowania). Przepis zawierający ten wyjątek (art. 24a ust. 3) został z ustawy skreślony, ale tylko dlatego, że stał się bezprzedmiotowy, z tej racji, że w obecnym ustroju władz gminy nie ma zarządu, a funkcje organu wykonawczego pełni jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa warszawska wprowadzając w stosunku do radnych dzielnic rygor przewidziane dla radnych gmin tych zmian nie uwzględniła. W ten sposób, poprzez mechaniczne odniesienie w stosunku do radnych dzielnic regulacji prawnej dotyczącej statusu prawnego radnych gminy, wobec radnych rad dzielnicowych utrzymany został zakaz łączenia mandatu z członkostwem w zarządzie, który w analogicznej sytuacji radnego gminy (tj. gdy przewidziany był zarząd gminy) po prostu nie istniał<sup>10</sup>.

W świetle podniesionych uwag można zaryzykować twierdzenie, że cały problem niepołączalności mandatu radnego dzielnicy z członkostwem w zarządzie dzielnicy nie zaistniałby, gdyby w ustawie warszawskiej określone rozwiązanie, jak te związane z kreowaniem organu wykonawczego dzielnicy, ujęte były dokładniej, z pełniejszym uwzględnieniem istniejącego „otoczenia” prawnego.

6 W podobny sposób, jak w przypadku kwestii niepołączalności mandatu radnego

dzielnicy z zajmowaniem stanowiska burmistrza dzielnicy i członka jej zarządu, należy przestrzegać funkcjonowanie zasady niepołączalności na innych jej obszarach w odniesieniu do dzielnic. Chodzi tu o zachowanie opłaty „tego samego poziomu organizacyjnego” dla uznania istnienia skuteczności zasady niepołączalności. I tak np. gdy chodzi o możliwość łączenia mandatu radnego z pracą w urzędzie, to niepołączalność skutkuje w odniesieniu do stosunku pracy w urzędzie dzielnicy, natomiast nie jest nią objęte wykonywanie pracy w innym urzędzie dzielnicowym czy w urzędzie m. st. Warszawy. Analogicznie trzeba przyjąć, że radnego dzielnicy obowiązuje zakaz równoczesnego zajmowania stanowiska kierownika bądź zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej dzielnicy, w której uzyskał mandat. Może natomiast zajmować takie stanowisko w jednostce organizacyjnej innej dzielnicy, a także w jednostce organizacyjnej m. st. Warszawy. Na marginesie można zauważyć, iż sygnalizowane tu reguły dotyczące niepołączalności mandatu radnego dzielnicy z zajmowaniem stanowisk kierowniczych w jednostkach organizacyjnych mają w dużym stopniu wymiar teoretyczny, ponieważ zgodnie z ustawą (art. 22 ust. 1 i 2), jednostki organizacyjne mają funkcjonować — przynajmniej gdy chodzi o stan dzisiejszy — na poziomie m. st. Warszawy, a nie dzielnic. Biorąc pod uwagę ustawową koncepcję zarządzania Warszawą, można jednak zakładać, że także jednostki organizacyjne powstające w przyszłości będą prawnie związane ze szczeblem ogólnomiejskim, a nie dzielnicowym.

W uzupełnieniu uwag dotyczących problematyki zastosowania zasady niepołączalności mandatu radnego dzielnicy z zatrudnieniem w urzędzie oraz zajmowaniem określonych stanowisk należy dodać, że interesujące nas dyrektywy, co do wykonywania mandatu radnego dzielnicy, sięgają zakazów łączenia mandatu z innymi jeszcze funkcjami. Tak jak w przypadku mandatu radnego gminy, mandatu radnego dzielnicy nie można łączyć

<sup>10</sup> I z pewnością nie istniałby dalej, gdyby nie zmiany w koncepcji ustrojowej dotyczącej organu wykonawczego gminy. W przypadku dzielnicy koncepcja ta pozostała w tradycyjnym kształcie.

z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody i wicewojewody oraz z członkostwem w organie jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 1 ustawy warszawskiej w związku z art. 25b ustawy o samorządzie gminnym). Radnego dzielnicy obowiązują też, analogiczne jak radnego gminy, ograniczenia w wykonywaniu określonych funkcji w spółkach prawa handlowego (co przewiduje art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

**7** Oprócz przedstawionych dotychczas problemów, które niesie ze sobą wprowadzenie nowego ustroju Warszawy i których większość dla ich rozstrzygnięcia będzie wymagała oparcia w regulacjach statutowych, z wdrażaniem ustawy warszawskiej wiąże się również zagadnienia typowe dla okresu przejściowego. W pierwszym rzędzie chodzi o kwestię skutkowania omawianej wcześniej zasady niepołączalności wobec osób wybranych do rad dzielnic, które dotychczas piastowały stanowiska burmistrzów, zastępców burmistrzów oraz członków zarządów dotychczasowych gmin warszawskich. Wynika ona z tego, że ustawa warszawska (art. 17 ust. 2) powierza tym dotychczasowym zarządom pełnienie obowiązków zarządów dzielnic m. st. Warszawy (nie odnosząc się przy tym do ewentualnych konsekwencji związanych z zasadą niepołączalności). Czy zatem np. dotychczasowy burmistrz gminy warszawskiej, który uzyskał mandat radnego dzielnicy, może pozostawać na swoim stanowisku i pełnić wraz z dotychczasowym zarządem gminy obowiązki zarządu dzielnicy? Otóż w tym względzie odpowiedź powinna być pozytywna. Po pierwsze dlatego, że mamy tu do czynienia z przepisami szczególnymi, normującymi sytuację przejściową, obliczoną na określony czas, tj. do czasu powołania właściwych władz wykonawczych dzielnicy. Dopiero wobec tych władz znajdują zastosowanie trwałe zasady i rozwiązania prawne przewidziane w ustawie, takie jak m.in. zakaz łączenia wykonywania mandatu radnego z piastowaniem funkcji w zarządzie dzielnicy. Po drugie, z tego

powodu, że zasada niepołączalności, o której mowa, nie przystaje do statusu burmistrzów i członków zarządów dotychczasowych gmin warszawskich, pełniących obowiązki zarządów dzielnic. Z jednej strony pełnią oni jedynie obowiązki zarządów dzielnic, a nie są tymi zarządami, z drugiej zaś z mocy ustawy nie są zatrudnieni w urzędach dzielnic, lecz w urzędzie m. st. Warszawy (czyli w urzędzie innej jednostki niż ta, w której uzyskali mandat radnego). Po trzecie wreszcie, przyjęcie, że członkowie dotychczasowych zarządów gmin pełnią obowiązki zarządów dzielnic podlegają – w sytuacji, gdy uzyskali mandaty w radach dzielnic – zasadzie niepołączalności stanowisk, niosłoby ze sobą ryzyko paraliżu funkcjonowania władz dzielnic w okresie przejściowym, np. wówczas, gdyby część (nie mówiąc już, że wszyscy) członków zarządów dotychczasowych gmin zdobyła mandaty radnych i byłaby zmuszona do rezygnacji z udziału w zarządach. Biorąc pod uwagę wspomniane argumenty, należy stwierdzić, że burmistrzowie i inni członkowie dotychczasowych zarządów gmin mogą wykonywać swoje funkcje i pełnić obowiązki zarządów dzielnic, nawet jeśli zostali wybrani do rad dzielnic. Nie stosuje się do nich obowiązku zrzekania się mandatów bądź – alternatywnie – ustępowania z zajmowanych stanowisk.

Punktem granicznym tego przejściowego

stanu organizacyjnego jest wybór władz wykonawczych dzielnic. Może on jednak wiązać się z określonymi problemami pracowniczymi, które mogą zaistnieć zwłaszcza wtedy, gdy wybór ten będzie dokonany przed – co jest niemal pewne, zwąszywszy na ustawowe terminy przewidziane w art. 4 ust. 1-5 oraz art. 9 ust. 2-3 ustawy warszawskiej – przyjęciem statutu m. st. Warszawy i nadaniem statutów dzielnicom. Chodzi tu o praktyczne sprawy dotyczące przede wszystkim przedstawiania i podpisywania warunków zatrudnienia z wybranymi burmistrzami i innymi członkami dzielnic. Ustawa tych kwestii nie normuje, a regulacje statutowe, które mogą być tu miarodajne, jesz-

cze nie funkcjonują. W tej sytuacji należałoby przyjąć, że pracodawcą pozostaje urząd m. st. Warszawy, który na okres przejściowy został ustanowiony przez ustawę warszawską jako pracodawca dla pracowników samorządowych dotychczasowego Błota Zarządu m. st. Warszawy, starostwa powiatu warszawskiego oraz urzędów gmin warszawskich (także gminy Wesola) oraz dzielnic gminy Warszawa-Centrum (art. 18 ust. 2). W związku z tym – przy braku trwałych rozwiązań statutowych – warunków zatrudnienia z burmistrzami dzielnic i innymi członkami zarządów dzielnic powinien ustalać (oczywiście po dokonanych wyborach) prezydent m. st. Warszawy.

Taka interpretacja wydaje się całkowicie czytelna w przypadku nowych osób wybranych do organów wykonawczych dzielnic, tj. nie pełniących dotychczas funkcji burmistrzów i członków zarządów zniesionych gmin warszawskich. Pewne skomplikowanie może natomiast zaistnieć w sytuacji, gdy do zarządów dzielnic (w tym na stanowiska burmistrzów) wybrane zostaną te właśnie osoby, które dotychczas pełniły funkcje w zarządach gmin warszawskich. Jak pamiętamy, zarządy dotychczasowych gmin pełnią tymczasowo funkcje zarządów dzielnic i w związku z tym na podstawie ustawy warszawskiej osoby te są już pracownikami urzędu m. st. Warszawy (art. 18 ust. 2).

W konsekwencji powstaje pytanie, czy z tymi osobami wybranymi do zarządów dzielnic nie zbędne jest ustalenie warunków pracy, a jeśli tak, to jak to się ma do istniejącego już zatrudnienia w urzędzie m. st. Warszawy w kontekście regulacji art. 18 ust. 3, stabilizującej to zatrudnienie przez prawie półroczny okres. Otóż, moim zdaniem, należy przyjąć, że jest tu konieczne przedstawienie warunków zatrudnienia, ponieważ stanowi efekt nawiazania nowego stosunku pracy, mającego swoje źródło w akcie wyboru danej osoby na stanowisko burmistrza dzielnicy lub innego członka zarzą-

du dzielnicy. To przedstawienie warunków zatrudnienia i ich przyjęcie przez burmistrza dzielnicy i innych członków zarządu dzielnicy wyczerpuje „zapropionowanie nowych warunków pracy lub płacy” (przewidziane w art. 18 ust. 3) osobom, które dotychczas (tj. do czasu ich wyboru do zarządu dzielnicy) pozostawały w stosunku pracy w urzędzie m. st. Warszawy z tytułu zajmowania wcześniej stanowisk burmistrza i członków zarządu dotychczasowej gminy warszawskiej i przejściowego piastowania stanowisk w tymczasowym zarządzie dzielnic. W rezultacie, stosunek pracy nawiązany z mocy ustawy z tymi osobami wygasa, a w jego miejsce wchodzi stosunek pracy nawiązany na podstawie wyboru, który jest również stosunkiem pracy w urzędzie m. st. Warszawy.

**8** Przedstawione zagadnienia nie wyczerpują listy pytań i wątpliwości, jakie towarzyszą wejściu w życie ustawy warszawskiej i które mogą wiązać się z przyjętymi przez nią rozwiązaniami ustrojowymi. Świadomie nie podnosiłem tu problemów merytorycznych dotyczących nowego modelu ustroju aglomeracji warszawskiej. Chodziło bowiem jedynie o odniesienie się do tych kwestii, które mają najbardziej ważkie znaczenie dla praktycznego wdrożenia nowej regulacji ustrojowej. W konkluzji rozważań prowadzonych z tej właśnie perspektywy można stwierdzić, iż wszystkie poruszone kwestie, ważne dla praktyki, powinny być jasno, jednoznacznie rozstrzygnięte przez przepisy samej ustawy warszawskiej, a nie zdane na zabiegi interpretacyjne, które mogą nieść różne przeciętne stanowiska. Ustawie brakuje jednak normatywnej precyzji, i to nie tylko w rozważanych materiałach. Powstające problemy, pytania i wątpliwości potwierdzają, że ustawa warszawska nie tylko jest kontrowersyjna ideowo i merytorycznie, ale także pod względem legislacyjnym jest aktem normatywnym przeciętnej jakości.