

III SA/Kr 334/19 - Wyrok WSA w Krakowie

Data orzeczenia	2019-07-04	orzeczenie nieprawomocne
Data wpływu	2019-03-29	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie	
Sędziowie	Barbara Pasternak Hanna Knysiak-Sudyka /przewodniczący/ Renata Czełuśniak /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6144 Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	
Hasła tematyczne	Inne	
Skarżony organ	Burmistrz Miasta i Gminy	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu	
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 1302 Art. 147 par. 1 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

[Sygn. akt III SA/Kr 334/19 | [pic] W Y R O K W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Dnia 4 lipca 2019 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w składzie następującym:, Przewodniczący Sędzia: WSA Hanna Knysiak-Sudyka, Sędziowie: WSA Renata Czełuśniak (spr.), WSA Barbara Pasternak, , Protokolant: Specjalista Agata Zaręba-Piotrowska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lipca 2019 r., sprawy ze skargi J. B. na akt Burmistrza Miasta i Gminy S z dnia 16 stycznia 2019 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia powołania I. stwierdza nieważność zaskarżonego aktu w całości, II. zasądza od Burmistrza Miasta i Gminy S na rzecz skarżącego J. B. kwotę 697,00 (słownie: sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 16 stycznia 2019 r. nr [...] Burmistrz Miasta i Gminy S poinformował skarżącego J. B., że stosownie do postanowień ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 207, poz.1230) – dalej ustawa nowelizująca, a w szczególności normy prawnej ujętej w przepisie art. 8 tej ustawy dyrektorzy **instytucji kultury** powołani na stanowiska przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na czas określony pozostają na zajmowanych stanowiskach do końca okresu, na który zostali powołani. Organ wyjaśnił, że zastępcy dyrektora **instytucji kultury** powołani na stanowiska przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pozostają na zajmowanych stanowiskach. Z kolei, dyrektorzy **instytucji kultury** powołani na stanowiska przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż rok od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat, a w przypadku **instytucji kultury**, które z dniem wejścia w życie ustawy stają się **instytucjami** artystycznymi od trzech do pięciu sezonów artystycznych, bez przeprowadzania konkursu. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy. Dyrektorzy samorządowych **instytucji kultury**, które nie stają się z dniem wejścia w życie ustawy **instytucjami** artystycznymi, powołani na te stanowiska przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie trzech lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat, bez przeprowadzania konkursu. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy. Przepisu ust. 3 nie stosuje się do powoływania dyrektora Centralnego Muzeum Pożarnictwa. Przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków **kultury**.

Wobec powyższego Burmistrz wskazał, że stosunek pracy z powołania skarżącego wygasł z dniem 1 stycznia 2019 r.

W związku z tym, jak podkreślił organ, powierzono skarżącemu pełnienie obowiązków Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego Dyrektora w drodze konkursu jednak nie dłużej niż do dnia 1 czerwca 2019 r. począwszy od dnia 2 stycznia 2019 r., a tym samym powołano go na stanowisko pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu na okres objęty powierzeniem pełnienia obowiązków tj. na okres od dnia 2 stycznia 2019 r., nie dłużej niż do dnia 1 czerwca 2019 roku.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skarżący J. B. zaskarżył:

1) czynność Burmistrza Miasta i Gminy w S polegającą na stwierdzeniu w piśmie nr [...] z dnia 16 stycznia 2019 r., doręczonym mu dnia 17 stycznia 2019 r., wygaśnięcia z dniem 1 stycznia 2019 r. stosunku prawnego z powołania łączącego skarżącego z Centrum **Kultury** i Sportu;

2) czynności Burmistrza Miasta i Gminy w S polegającą na stwierdzeniu w piśmie, o którym mowa w pkt 1) powyżej, o powierzeniu skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu i powołaniu go na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego dyrektora w drodze konkursu, jednak nie dłużej niż do 1 czerwca 2019 r.

Zaskarżonym ww. czynnościom skarżący zarzucił naruszenie:

1) art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 z późn. zm.) - dalej ustawa o działalności kulturalnej oraz art. 8 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1230) - dalej ustawa nowelizująca, poprzez stwierdzenie wygaśnięcia z dniem 1 stycznia 2019 r. stosunku prawnego z powołania łączącego skarżącego z Centrum **Kultury** i Sportu;

2) art. 16a ustawy o działalności kulturalnej poprzez stwierdzenie o powierzeniu skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu i powołaniu go na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego dyrektora w drodze konkursu, jednak nie dłużej niż do 1 czerwca 2019 r.

W związku z ww. zarzutami skarżący wniósł o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonych czynności Burmistrza, ewentualnie o ich uchylenie, a nadto o zasądzenie na jego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że sprawuje funkcję Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu będącego samorządową **instytucją kultury**, działającą na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 z późn. zm.) - dalej ustawa o działalności kulturalnej, oraz na podstawie statutu nadanego jej przez organizatora, tj. Gminę S. Centrum to nie jest **instytucją** artystyczną w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej, natomiast w istocie prowadzi działalność będącą działalnością gminnych domów lub ośrodków **kultury**.

Skarżący wyjaśnił, że został powołany na stanowisko dyrektora samorządowej **instytucji kultury** na podstawie aktu powołania z dnia 25 lutego 2008 r. od dnia 1 marca 2008 r. na czas nieokreślony. Na powołanie na czas nieokreślony pozwalały obowiązujące wówczas przepisy ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej. Kandydatura skarżącego została wyłoniona w drodze przeprowadzonego konkursu na stanowisko dyrektora samorządowej **instytucji kultury**. Wcześniej skarżący zatrudniony był na podstawie umowy o pracę na czas określony. Jak podkreślił, treścią ustawy nowelizującej ustawodawca m.in. wyłączył możliwość powoływania dyrektorów samorządowych **instytucji kultury** nie będących **instytucjami** artystycznymi na czas nieokreślony, bowiem zmieniony został art. 15 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej w ten sposób, że w zdaniu drugim przywołanego ustępu wprowadzony został zapis wedle którego dyrektora **instytucji kultury** innej niż **instytucja** artystyczna powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat. Ustawa nowelizująca zawierała przepisy przejściowe, których zadaniem było uregulowanie sytuacji dyrektorów **instytucji kultury** powołanych na czas nieokreślony. Artykuł 8 ust. 4 i 6 ustawy nowelizującej dotyczy dyrektorów **instytucji kultury** takich jak Centrum **Kultury** i Sportu, a więc samorządowych **instytucji kultury** będących bibliotekami oraz domami i ośrodkami **kultury**.

Skarżący wskazał przy tym, że dnia 17 stycznia 2019 r. Burmistrz Miasta i Gminy S N. R. wezwał go do siebie i oświadczył, że mając na uwadze treść przepisów ustawy nowelizującej oraz orzecznictwo sądów, stosunek skarżącego z powołania wygasł z dniem 1 stycznia 2019 r., po czym wręczył mu pismo nr [...] datowane na dzień 16 stycznia 2019 r. Zdaniem skarżącego, ww. czynność wynika z niewłaściwej interpretacji przepisów, jest nieuprawniona i jako taka godzi w jego uprawnienia oraz narusza jego prawa, co potwierdzają w jego ocenie wskazane w treści skargi wyroki sądów administracyjnych oraz wyrok Sądu Najwyższego. Jak podkreślił skarżący, z przywołanego orzecznictwa nie sposób wywieść wniosku wedle którego, jak chciałby Burmistrz Miasta i Gminy w S, jego stosunek z powołania wygasł dnia 1 stycznia 2019 r., tym bardziej, że po dniu 1 stycznia 2019 r. wykonywał on nadal pracę na dotychczasowym stanowisku, a więc na stanowisku Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu. Prawidłowa analiza przepisów art. 8 ust. 4 i 6 ustawy nowelizującej, dokonana w sposób wynikający z przywołanego orzecznictwa, i to tylko tego aktualnego, nie może prowadzić do stanowiska prezentowanego przez Burmistrza Miasta i Gminy S. W żaden sposób nie można bowiem stwierdzić, że jego stosunek z powołania, a tym samym stosunek pracy, wygasł we wskazanym przez Burmistrza terminie, tj. z dniem 1 stycznia 2019 r.

Skarżący podkreślił, że jeśli zastosować wykładnię przepisów prezentowaną w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oraz Sądu Najwyższego, to należy dojść do poniższych wniosków. Po pierwsze należy przyjąć, że wedle stanowiska sądów z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli z dniem 1 stycznia 2012 r. skarżący - z mocy ustawy - został odwołany ze stanowiska dyrektora. Przywołane przepisy stanowią o równoznaczności z odwołaniem w sytuacji niepowołania dyrektora na czas określony, w dodatku odwołanie na gruncie prawa pracy wywołuje skutek w postaci wypowiedzenia umowy o pracę. Po drugie, przy założeniu, że treści ustawy nowelizującej należy interpretować tak, iż skarżący został odwołany ze stanowiska w dniu 1 stycznia 2012 r., to jego umowa o

pracę - przy uwzględnieniu okresu wypowiedzenia (art. 30 § 21, art. 32 § 2, w zw. z art. 70 § 2 k.p.) uległa rozwiązaniu dnia 30 kwietnia 2012 r. Niemniej skarżący od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 17 stycznia 2019 r. wykonywał swe obowiązki niezmiennie jako dyrektor samorządowej **instytucji kultury**, a organizator nie wydał w tym czasie żadnego aktu dotyczącego jego stosunku z powołania oraz stosunku pracy. Z założenia tego należy wywieść, że skarżący sprawował swą funkcję na podstawie powołania dokonanego w sposób dorozumiany od dnia 1 stycznia 2012 r. Po trzecie, skoro zarówno treść uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt 11 OSK 481/16, jak również treść uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt II SA/Po 259/18, wskazuje, że w sytuacjach takich jak dotycząca skarżącego, tj. w obliczu dopuszczenia po dniu 1 stycznia 2012 r. dyrektora samorządowej **instytucji** do wykonywania przez niego dotychczasowych obowiązków, dochodzi do powołania go w sposób dorozumiany na sprawowane stanowisko na minimalny okres ustawowy, czyli okres 3 lat, to nie można, jak twierdzi Burmistrz w swoim piśmie, dojść do wniosku, że stosunek skarżącego z powołania wygasł z dniem 1 stycznia 2019 r. Jeśli już, to należałoby stwierdzić, że stosunek ten wygasł dnia 1 stycznia 2015 r. (bowiem Sądy wskazują na możliwość powołania w sposób dorozumiany na minimalny okres ustawowy wynikający z art. 15 ust. 2 zd. drugie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tj. 3 lat), a w obliczu dalszego dopuszczania skarżącego do sprawowania obowiązków na tych samych zasadach po dniu 1 stycznia 2015 r. doszło do kolejnego już powołania skarżącego w sposób dorozumiany na okres minimalny 3 lat, czyli do dnia 1 stycznia 2018 r., a jako, że i po tym dniu nadal skarżący sprawował swą funkcję, to doszło do kolejnego powołania skarżącego w sposób dorozumiany na okres minimalny 3 lat, czyli na okres do dnia 1 stycznia 2021 roku.

Skarżący wskazał, że jeśli Sąd nie podzieliłby tych zapatrywań, to po czwarte - nawet gdyby przyjąć, że po dniu 1 stycznia 2012 r. doszło do, jak wskazuje Burmistrz, odmiennie do stanowiska prezentowanego przez ww. Sądy, powołania skarżącego w sposób dorozumiany na czas określony maksymalny ustawowy wynikający z art. 15 ust. 2 zd. drugie ustawy o organizowaniu działalności kulturalnej, tj. 7 lat, to należy zwrócić uwagę, że po upływie tego okresu w dniu 1 stycznia 2019 r. skarżący nadal sprawował swą funkcję w sposób bezzmienny. Należy więc stwierdzić, że skarżący został powołany na stanowisko dyrektora w sposób dorozumiany na co najmniej minimalny okres ustawowy, czyli do dnia 1 stycznia 2021 r., bądź też okres maksymalny 7 lat, czyli do dnia 1 stycznia 2026 r. Po raz kolejny bowiem podkreślić należy, że po dniu 1 stycznia 2019 r. skarżący został dopuszczony do pracy i wykonuje ją nadal niezmiennie, a organizator nie wydał żadnego aktu dotyczącego stosunku skarżącego z powołania, wobec czego należy dojść do wniosku, że nastąpiło powołanie skarżącego na stanowisko dyrektora w sposób dorozumiany. Jak więc widać stanowisko zaprezentowane przez Burmistrza w przywołanym powyżej piśmie jest, w obliczu tak dokonanej analizy, błędne i stanowi przejaw naruszenia praw skarżącego, jak również nieuprawnionej ingerencji w działanie samorządowej **instytucji kultury**. Dodatkowo skarżący podał, że Burmistrz Miasta i Gminy w S stwierdził w swoim piśmie, że powołuje skarżącego na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego dyrektora w drodze konkursu, jednak nie dłużej niż do 1 czerwca 2019 r. Zdaniem skarżącego również ta czynności Burmistrza stanowi przejaw naruszenia prawa. Artykuł 16a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, iż do czasu powołania dyrektora wyłonionego w trybie przepisów art. 15 lub art. 16 albo do czasu powierzenia zarządzania **instytucją kultury** osobie fizycznej lub prawnej w trybie przepisów art. 16a organizator może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie na okres nie dłuższy niż do końca sezonu artystycznego następującego po sezonie, w trakcie którego dyrektor został odwołany albo akt jego powołania wygasł - w przypadku **instytucji** artystycznej oraz na okres nie dłuższy niż rok - w przypadku **instytucji kultury** innej niż **instytucja** artystyczna. Przywołany przepis daje jedynie podstawę powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie. Nie daje on natomiast żadnych podstaw do "powołania na stanowisko pełniącego obowiązki" dyrektora **instytucji kultury**. Stąd też skarżący stwierdził, że stanowisko Burmistrza jest wadliwe również w tym względzie.

Ponadto skarżący podał, że jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 364/17, możliwość powierzenia obowiązków dyrektora samorządowej **instytucji kultury** przewidziana treścią art. 16a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jawi się tylko w ściśle określonych przypadkach. Zdaniem WSA we Wrocławiu regulacja zawarta w art. 16a ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oznacza, że powierzenie przez organizatora pełnienia obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie może nastąpić, gdy dyrektor wcześniej został odwołany, bądź akt o jego powołaniu wygasł. Istotne przy tym jest także i to, że w świetle tego artykułu ustawy, nawet zaistnienie skutecznego wcześniejszego odwołania dyrektora, nie obliguje automatycznie organizatora do powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie. Zdaniem skarżącego, skoro stosunek z powołania skarżącego trwał do 17 stycznia 2019 r., to Burmistrz Miasta i Gminy S nie mógł w dniu tym, i to z mocą wsteczną, powierzyć skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora. Skoro tak, to tym samym omawianą czynnością Burmistrza nie został zniweczony stosunek z powołania zawarty w sposób dorozumiany po dniu 1 stycznia 2019 r.

Skarżący podkreślił nadto, że w piśmie z dnia 22 stycznia 2019 r. wskazał Burmistrzowi Miasta i Gminy S wadliwość jego działań. W odpowiedzi na to pismo Burmistrz nie zweryfikował swoich działań podtrzymując wcześniejsze stanowisko.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie.

Za odrzuceniem skargi, w ocenie organu, przemawia fakt, że pisemna informacja o wygaśnięciu stosunku pracy i powierzenie pełnienia obowiązków nie stanowi aktu lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie dotyczy ona bowiem bezpośrednio praw i obowiązków administracyjnoprawnych wynikających z przepisów prawa, a przede wszystkim pozostaje w sferze prawa pracy i podległości służbowej, o której mowa w art. 5 pkt 2 p.p.s.a. Stosownie do powołanego przepisu sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi.

Następnie organ odniósł się do argumentów uzasadniających oddalenie skargi. Jak wskazał oceniając zgodność z prawem zaskarżonych czynności należy rozważyć, czy 1. J. B. był osobą, o której mowa w art. 8 ust. 4; 2. jaki status prawny posiada Centrum **Kultury** i Sportu, w świetle art. 8 ust. 6 cyt. ustawy; jak również 3. jaki skutek wywołało wejście w życie komentowanej ustawy w związku z zatrudnieniem skarżącego w drodze powołania na czas nieokreślony.

Zdaniem Burmistrza, na pytanie nr 1 należy odpowiedzieć twierdząco (dowód umowa o pracę załączona do skargi i powołanie z dnia 25 lutego 2008 r.) W odpowiedzi na pytanie nr 2 organ powołał statut Centrum (dołączony do skargi), który w § 2 ust. 1 stanowi, że Centrum jest samorządową **instytucją kultury**, posiadającą osobowość prawną, wpisaną do rejestru **instytucji kultury** Urzędu Miasta i Gminy S i § 4 ust. 1 zgodnie z którym Centrum prowadzi działalność kulturalną, sportową, rekreacyjną i turystyczną na terenie Gminy, w tym komercyjną działalność zarobkową (§ 8 ust. 1). Centrum zarządza obiektami sportowymi, w tym największym basenem w S. Biorąc powyższe pod uwagę, organ stwierdził, że Centrum jest nietypową **instytucją kultury** i na pewno nie jest biblioteką, domem ani typowym gminnym ośrodkiem **kultury**. Jednakże w przypadku zakwalifikowania przez Sąd Centrum do gminnych ośrodków **kultury** na uwagę zasługuje, w ocenie organu, fragment uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt I PK 91/16, w którym Sąd orzekł, że "Z perspektywy wyznaczonej przez kierunki i zakres zmian, powstaje pytanie, co oznacza zwrot użyty w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej, a brzmiący "przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się". Odpowiedź nie jest możliwa bez uwzględnienia, że od dnia 1 stycznia 2012 r. powołanie na czas nieokreślony straciło podstawę prawną. W rezultacie, pozostaje rozważyć, jakie znaczenie ma dokonana zmiana z punktu widzenia stosunku pracy łączącego dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków **kultury**. Ustawodawca wprost jej nie wyraził. Zastanawia jednak zwrot użyty w art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej. Stwierdza on, że dyrektorzy samorządowych **instytucji kultury** powołani na czas nieokreślony "pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy". Nie ma wątpliwości, że art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej przewiduje rozwiązanie wyjątkowe, upoważnia do "pozostania na zajmowanym stanowisku", co daje podstawę sądzić, że do dyrektorów wymienionych w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej promocja ta "nie stosuje się". Zestawienie tych dwóch przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że dyrektorzy ośrodków **kultury** (i inni wymienieni w art. 8 ust. 6 ustawy) nie pozostali po dniu 1 stycznia 2012 r. na zajmowanych stanowiskach. Analiza przepisów wskazuje, że możliwe są jeszcze dwa warianty interpretacyjne art. 8 ust. 6 ustawy nowelizacyjnej. Pierwszy z nich polega na twierdzeniu, że z dniem 1 stycznia 2012 r. stosunek pracy osób w nim wymienionych przekształcił się, z zawartego na czas nieokreślony, na czas określony. Słabość tego punktu widzenia jest widoczna już w tym, że nie bardzo wiadomo jaki okres "nowego" powołania przyjąć. Czas trwania powołania, które jest czynnością jednostronną, musi wynikać z wyraźnej woli powołującego (a sama ustawa przewiduje okres do 3 do 7 lat). Poza tym, wskazany mechanizm konwersji powinien zostać jednoznacznie zastrzeżony przez prawodawcę. Ponadto, koncepcja ta nie korespondowałaby z relacją zachodzącą między art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej ("pozostają na zajmowanych stanowiskach") a art. 8 ust. 6 tej ustawy ("przepisu ust. 4 nie stosuje się"). Pomocnicze znaczenie ma również utrwalony pogląd, zgodnie z którym wypowiedzenie warunków pracy i płacy pracownikowi zatrudnionemu na podstawie powołania jest niedopuszczalne (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1987 r., III PZP 47/87, OSNC 1989 Nr 9, poz. 131; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2009 r., II PK 43/09, OSNP 2011 nr 7-8, poz. 102). Suma przedstawionych argumentów prowadzi do wniosku, że nakreślony kierunek interpretacyjny należy odrzucić. Drugi alternatywny wariant wykładni sprowadza się do uznania, że po dniu 1 stycznia 2012 r. dyrektorzy wymienieni w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej zostali pracownikami powołanymi na czas nieokreślony. Pogląd ten został wymieniony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., I PK 43/14, OSNP 2016 Nr 3, poz. 30. Sąd Najwyższy stwierdził, że gdyby ustawa nowelizująca uregulowała sytuację pracowników powołanych na stanowisko dyrektora ośrodka **kultury** na czas nieokreślony, to do oceny odwołania z tego stanowiska należałoby stosować nowe przepisy. Tak jednak nie jest, gdyż nowy art. 15 ustawy dotyczy tylko stosunków pracy nawiązanych na czas określony, zaś ustawa zmieniająca nie normuje sytuacji dyrektorów ośrodków **kultury** powołanych na czas nieokreślony (art. 8 ust. 6 tej ustawy). W tej sytuacji, wobec nieuregulowania przez nowe przepisy odwołania ze stanowiska dyrektora ośrodka **kultury** powołanego na czas nieokreślony, do odwołania powódki należy nadal stosować art. 15 ust. 1 ustawy w poprzednim brzmieniu. Fundamentem powyższego zapatrywania jest założenie, że art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej nie wchodzi w relację z art. 8 ust. 4 tej ustawy. W rezultacie, twierdzenie to prowadzi do zaakceptowania dualizmu prawnego. Dyrektorzy wymienieni w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej, zostali pozostawieni w nieobowiązującym już porządku prawnym, a stan ten ma trwać do dnia odwołania ich ze stanowiska, czyli od podmiotu zatrudniającego zależy czy, a jeśli tak, to od kiedy wdrożony miałby być obowiązujący porządek

prawny. Trudno zgodzić się z tym stanowiskiem i to z kilku przyczyn. Reżim powołania jest limitowany i musi wynikać z "przypadków określonych w odrębnych przepisach" (art. 68 § 1 k.p.). Właściwość ta zmusza do zastanowienia się, czy dopuszczalne jest powołanie na czas nieokreślony, gdy obowiązujące przepisy nie dopuszczają takiej możliwości. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że powołanie jest stosowane w przypadkach, gdy stabilność zatrudnienia ustępuje przed interesem społeczeństwa i państwa (R. Borek-Buchajczyk, Ewolucja zakresu podmiotowego powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIV, 3, 2015, s. 327). Powołanie jest jednostronną czynnością prawa pracy, która wywiera różnorodne skutki, w tym w obrębie prawa pracy - stanowi bowiem źródło stosunku pracy. Podmiot odwołujący nie jest w żaden sposób skrępowany w odwołaniu (art. 70 § 1 k.p.). Mając na uwadze, że powołanie jest najmniej stabilnym rodzajem stosunku pracy, a jego zastosowanie powiązane zostało z wyraźną podstawą prawną (art. 68 § 1 k.p.), staje się jasne, że ustawodawca w przypadkach określonych w ustawie może przewidzieć jego wygaśnięcie (T. Liszcz, w: *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006, s. 233). Skoro taka możliwość istnieje, to dopuszczalne jest też generalne odwołanie określonej grupy osób z mocy prawa. Prawodawca autoryzuje zresztą tego rodzaju rozwiązanie. W art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej stwierdził, że "niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy". Zatem, nie jest wykluczone, że skutek ten stał się udziałem również dyrektorów wymienionych w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej, a nastąpił on z dniem wejścia w życie zmian zawartych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw. Za konkluzją tą przemawiają również argumenty systemowe. W obliczu diametralnej zmiany modelu powołania dyrektorów **instytucji kultury**, wykładnia przepisów przejściowych nie powinna zmierzać do uznania, że pewna grupa pracowników pozostała poza jej oddziaływaniem (*argumentum a coherentia*). W tym kontekście staje się jasne, że art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej trzeba odczytywać w odesłaniu do art. 8 ust. 4 ustawy. Nakazuje tak również umiejscowienie tych przepisów w systematyce aktu prawnego. Lektura całego art. 8 ustawy nowelizującej świadczy o tym, że wolą ustawodawcy było objęcie jego zakresem wszystkich osób zajmujących w dniu 31 grudnia 2011 r. stanowisko dyrektora. Przepis oddzielnie odniósł się do dyrektorów powołanych na czas określony i nieokreślony. Wobec tych pierwszych stwierdził, że "pozostają na zajmowanych stanowiskach do końca okresu, na który zostali powołani". Przy założeniu, że zmiana ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie skutkowałą generalnym odwołaniem, okaże się, iż art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej byłby zbędny. Po co bowiem zastrzeżać, że dyrektorzy powołani na czas określony "pozostają na stanowiskach". Konkluzja odmienna jest nie do pogodzenia z zakazem wykładni *per non est*. Znaczy to tyle, że powtarzający się w ust. 1, 2, 3, 4 art. 8 ustawy nowelizującej zwrot "pozostają na zajmowanych stanowiskach" stanowi wyjątek od reguły, zgodnie z którą z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej dyrektorzy **instytucji** kulturalnych nieobjęci regułami przejściowymi "nie pozostali na stanowiskach". W tym ujęciu, zrozumiałym i systemowo spójnym staje się zwrot "nie stosuje się ust. 3 i 4", którym posłużył się ustawodawca w art. 8 ust. 6 ustawy. Nie można przy tym pominąć, że do dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków **kultury**, wobec braku wyraźnego wyłączenia, stosuje się art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej. Znaczy to tyle, że dyrektorzy ci, powołani na czas określony, pozostają na stanowiskach do końca okresu powołania. Spostrzeżenie to nie pozwala na uznanie, że art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej sankcjonuje rzeczywistość, polegającą na tym, że dyrektorzy powołani na czas nieokreślony po dniu 31 grudnia 2011 r. pozostali na stanowiskach. W przeciwnym razie odesłanie tylko do ust. 3 i 4, z pominięciem ust. 1 art. 8 ustawy, byłoby nielogiczne. Przeprowadzony wywód doprowadził Sąd Najwyższy do przekonania, że najbardziej trafna jest wersja interpretacyjna, polegająca na przyjęciu, że osoby wymienione w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej (zatrudnione na czas nieokreślony) z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały odwołane. Precyzyjniej rzecz ujmując, w nawiązaniu do mechanizmu opisanego w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy nowelizującej, wejście jej w życie było równoznaczne z ich odwołaniem. Odnosząc ten rezultat rozumowania do zatrudnienia pracowniczego, trzeba wskazać na art. 70 § 2 k.p. Oznacza to, że stosunek pracy z powołania zawarty na czas nieokreślony dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków **kultury** uległ rozwiązaniu z upływem okresu wypowiedzenia (przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia)."

W sformułowaniu odpowiedzi na pytanie nr 3 pomocny zdaje się, w ocenie

Burmistrza, również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt I PK 91/16, w którym Sąd orzekł, że ustawa nowelizująca, w części wprowadzającej zmiany do ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dokonała istotnych zmian w powoływaniu dyrektorów **instytucji kultury** (art. 15 ustawy). Przed nowelizacją dyrektor był powoływany na czas określony lub nieokreślony. Od dnia 1 stycznia 2012 r. jest ono możliwe tylko na czas określony (od 3 do 7 lat). W kontekście tej zmiany należy odczytywać normę przejściową zawartą w art. 8 ustawy nowelizującej. Z pewnością chodziło o to, aby dostosować aktualne realia prawne w zakresie powołania (tylko na czas określony) do zastanej rzeczywistości, w której część dyrektorów **instytucji kultury** pracuje na podstawie powołania na czas nieokreślony. Nie można przy tym pominąć, że status dyrektora samorządowej **instytucji** kulturalnej uległ zmianie również w innym aspekcie. Przed nowelizacją przy jego powołaniu i odwołaniu konieczne było jedynie zasięgnięcie opinii właściwych związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Od dnia 1 stycznia 2012 r. zasięgnięcie takiej opinii nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu (art. 15 ust. 1 w związku z art. 16 ustawy). Modyfikacja ta świadczy, po pierwsze, o

przeorientowaniu spojrzenia na wybór i zatrudnienie osoby powołanej, z drugiej zaś osłabia pozycję pracownika, którego można odwołać bez konsultacji ze związkami zawodowymi i środowiskami zawodowymi. Sumą tej prezentacji jest wniosek, że w zakresie zatrudnienia dyrektorów **instytucji** kulturalnych prawodawca dokonał daleko idących zmian. Przenosząc powyższy punkt widzenia na grunt rozpoznawanej sprawy, trzeba stwierdzić, że Sąd odwoławczy dopuścił się naruszenia art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej (choć nie w znaczeniu postulowanym przez pracodawcę). Tym samym uchylił się od rozważenia konsekwencji wynikającej z rozwiązania stosunku pracy z powołania. Sprawa zresztą bardziej się komplikuje, jeśli zważyć, że według ustaleń Sądu pierwszej instancji powód wykonywał pracę do dnia 31 grudnia 2014 r. Oznacza to, że rozstrzygnięcie pozwu zależy od dokonania oceny, czy faktyczne wykonywanie pracy, po rozwiązaniu stosunku pracy z powołania, skutkowało nawiązaniem nowej więzi pracowniczej, a jeśli tak, to jakiego rodzaju i na jaki okres. W tym zakresie konieczne jest odpowiedzenie na pytanie, czy dopuszczalne jest zatrudnienie z powołania zawarte w sposób dorozumiany (wbrew art. 682 § 2 k.p., który przewiduje formę pisemną). Kwestia ta w literaturze przedmiotu należy do spornych. Alternatywnym rozwiązaniem jest uznanie, że dopuszczenie do pracy po dniu 31 grudnia 2011 r. doprowadziło do zawarcia umowy o pracę. Założenie to nie jest jednak możliwe bez przesądzenia, czy ten rodzaj zatrudnienia może powstać w sytuacji, gdy dla danego stanowiska przewidziane jest zatrudnienie z powołania. W tym zakresie również można odnotować odmienne stanowiska. Bez przesądzenia wspomnianych kwestii nie da się udzielić odpowiedzi na zgłoszone przez powoda żądania. Należy przy tym przypomnieć, że Sąd pierwszej instancji zasądził od pozwanego na jego rzecz odszkodowanie i wynagrodzenie za okres wypowiedzenia. Skoro powód nie wywiódł apelacji (w części oddalającej powództwo w pozostałym zakresie), to tylko te roszczenia mogą być przedmiotem dalszego procedowania. Ma to znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę, że w ocenie Sądu Okręgowego podstawą przyznania odszkodowania było "bezprawne odwołanie powoda w trybie art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej" (art. 69 k.p. w związku z art. 471 k.p.), co wiązało się z pozbawianiem wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (art. 49 k.p. w związku z art. 69 k.p.). W zależności od odpowiedzi na wyżej postawione pytania, może się okazać, że podstawy prawne roszczenia wskazane przez Sąd odwoławczy są nieaktualne, nie ma też wątpliwości, że zmianie ulegnie podstawa faktyczna ewentualnego uznania wspomnianych roszczeń. W tym sensie podstawy skargi kasacyjnej odwołujące się do art. 471 k.p. i art. 49 k.p., oba w związku z art. 69 k.p., są usprawiedliwione. W każdym razie, również uzasadniają uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania."

W świetle powyższego, zdaniem organu, jego czynności polegające na stwierdzeniu wygaśnięcia stosunku pracy z powołania J. B. i powierzeniu mu pełnienia obowiązków dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu do czasu wyłonienia dyrektora Centrum w drodze konkursu jawią się jako działania zgodne z prawem, a argumentacja strony przeciwnej przedstawiona w skardze wydaje się być *contra legem*.

Do pisma z dnia 29 maja 2019 r. skarżący załączył kopię stanowiska Inspektora Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 29 kwietnia 2019 r., z którego wynika, że doszło do naruszenia przepisów ustawy nowelizującej.

Na rozprawie w dniu 4 lipca 2019 r. pełnomocnik organu wskazał, że pismo Burmistrza Miasta i Gminy S ma w swej pierwszej części jedynie charakter czynności materialno - technicznej. Wyjaśnił, że Burmistrz przyjął, iż skarżący był objęty siedmioletnim okresem, o którym mowa w nowej ustawie, stąd poinformował o wygaśnięciu powołania z dniem 1 stycznia 2019 r.

Pełnomocnik podniósł ponadto, że skarżący powinien wiedzieć, że został powołany na siedem lat. Stwierdził, że od dnia 1 stycznia do 17 stycznia 2019 r. obowiązki dyrektora wykonywał skarżący, tj. dotychczasowy dyrektor, "na podstawie własnej decyzji".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) - dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, stosując środki określone w ustawie. Kontrola sądu polega na zbadaniu, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie doszło do rażącego naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności, naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania, naruszenia prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy oraz naruszenia przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sąd nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zgodnie z dyspozycją art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd administracyjny nie rozstrzyga więc merytorycznie, lecz ocenia zgodność decyzji z przepisami prawa.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli Sądu jest akt Burmistrza Miasta Gminy S z dnia 16 stycznia 2019 r., stwierdzający wygaśnięcie z dniem 1 stycznia 2019 r. stosunku prawnego z powołania łączącego skarżącego J. B. z Centrum **Kultury** i Sportu oraz powierzenie skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu i powołanie go na stanowisko pełniącego obowiązki

dyrektora do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego dyrektora w drodze konkursu, jednak nie dłużej niż do 1 czerwca 2019 r.

W pierwszej kolejności odnieść się należy jednak do kwestii dopuszczalności drogi postępowania przed sądem administracyjnym w tego rodzaju sprawach.

I tak wyjaśnić należy, że właściwość sądów administracyjnych wyznacza przepis art. 184 Konstytucji RP, który stanowi, iż sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Z brzmienia tego przepisu wynika, że zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne określa ustawa. Zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne wyznacza zaś przede wszystkim ww. art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych wskazując, że sądy administracyjne w zakresie swojej właściwości sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zaznaczyć również trzeba, że właściwość sądów administracyjnych obejmuje rozpatrywanie skarg na określone prawne formy działania administracji publicznej (art. 3 § 2 P.p.s.a.) oraz inne sprawy z zakresu działalności administracji publicznej, jeżeli ustawa tak stanowi (art. 3 § 3 i art. 4 P.p.s.a.), przez wskazanie spraw, w których wyraźnie wyłączona jest właściwość sądów administracyjnych (art. 5 P.p.s.a.). Taki sposób określenia zakresu kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne nie oznacza zamykania drogi sądowej, gdyż przyjęcie braku właściwości sądów administracyjnych w określonych sprawach nie wyklucza samo przez się rozpoznania tych spraw w ramach właściwości sądów powszechnych w odpowiednim postępowaniu.

Z tak określonego zakresu sprawowania kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne i ich właściwości wynika, iż dla przyjęcia właściwości sądu administracyjnego konieczne jest nie tylko to, że przedmiotem sprawy jest działalność administracji publicznej, ale także to, że sprawa jest załatwiana w takiej prawnej formie działania administracji publicznej, która poddana została kontroli sądu administracyjnego albo zamieszczenie w ustawie wyraźnego przepisu wskazującego na możliwość wniesienia określonej sprawy do sądu administracyjnego.

Rozważając w przedmiotowej sprawie możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ww. akt Burmistrza Miasta i Gminy S - który to nie jest, wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu, tylko pismem informującym - należało uwzględnić okoliczność, że akt ten choć ma charakter personalny, to nie jest stricte prywatnoprawny, gdyż obsada stanowiska dyrektora jest formą zarządzania placówką związaną z realizacją przez gminę jej zadania własnego w zakresie działalności kulturalnej, co niewątpliwie wchodzi w zakres administracji publicznej. Wprawdzie wskazać należy, że akt ten wywołuje również skutki w sferze prawa pracy, jednak okoliczność ta ma takie następstwo, że dyrektor może kwestionować sam akt odwołania, powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora i powołania go na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora przed sądem administracyjnym, natomiast własnego interesu w sferze skutków, jakie ów akt wywołuje w zakresie praw pracowniczych może dochodzić przed sądem pracy.

Uwzględniając powyższe brak zatem powodów, dla których można byłoby przyjąć, że przedmiotowy akt Burmistrza Miasta i Gminy S z dnia 16 stycznia 2019 r. jest jedynie aktem z zakresu prawa pracy. Zarówno bowiem akt stwierdzający wygaśnięcie stosunku pracy z powołania, który został potrącony przez tut. Sąd jako odwołanie z funkcji dyrektora z uwagi na jednakowe skutki prawne, jak i akt powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora i powołania na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora gminnej **instytucji kultury** - ma charakter publicznoprawny, jest czynnością z zakresu administracji publicznej, podejmowany jest na podstawie przepisów prawa publicznego, w wykonaniu zadań publicznych przypisanych gminie i realizowanych za pomocą środków publicznych. Podwójny charakter tych aktów nie może pozbawić możliwości objęcia ich kontrolą sprawowaną przez sądy administracyjne pod kątem ich zgodności z prawem.

Podkreślić należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny niejednokrotnie wypowiedział się dopuszczając drogę sądową przed sądami administracyjnymi w sprawach skarg na uchwały dotyczące odwołania dyrektora **instytucji kultury** (por. orzeczenia NSA: z 1 grudnia 2015 r., sygn. II OSK 2231/15; z 12 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2545/11; z 1 dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 598/10, z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 1295/12, z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2693/11, z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. II OSK 1672/15 i z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 459/17). Pomimo istnienia przeciwnych poglądów (por. wyroki z 4 kwietnia 2012 r., sygn. I OSK 2251/11 i 2250/11), należy stanowisko to uznać za wiodące w orzecznictwie przyjmując, że ostatecznie ugruntowane zostało stanowisko o podwójnym charakterze aktów powołania na te stanowiska jako aktów publicznoprawnych a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy.

Pośrednio za przyjęciem kognicji sądów administracyjnych w sprawach z zakresu powoływania i odwoływania dyrektorów samorządowych jednostek **kultury** przemawia nadto utrwalona i niebudząca aktualnie jakichkolwiek wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych linia orzecznicza dopuszczająca zaskarżanie do sądów administracyjnych zarządzeń o odwołaniu ze stanowiska dyrektora szkoły w sytuacji zbliżonego ukształtowania regulacji dotyczących powoływania i

odwoływania dyrektorów szkół przez organ prowadzący oraz dyrektorów **instytucji kultury** przez organizatora (por. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., sygn. OPS 6/96). Analogiczne poglądy wyrażane są też w orzecznictwie w odniesieniu do odwoływania dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej (por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2010 r., VII SA/Wa 1814/09), czy też ośrodka pomocy społecznej (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., IV SA/Wr 428/09).

Podsumowując powyższe rozważania wskazać należy, że kontrola zaskarżonego aktu Burmistrza Miasta i Gminy S należy do właściwości sądu administracyjnego. Przedmiotem badania Sądu nie są bowiem roszczenia pracownicze skarżącego będącego Dyrektorem Centrum, **Kultury** i Sportu, do rozpatrzenia których właściwy jest sąd pracy, lecz zachowanie przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania ze stanowiska dyrektora, powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora i powołania na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora jednostki samorządowej, jako formy realizacji zadań publicznoprawnych gminy, a więc aktu o publicznoprawnym charakterze (por. wyrok NSA z 12 maja 2003 r., sygn. II SA/Łd 548/03; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. III SA/Kr 1342/13, wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., sygn. III SA/Kr 655/15, wyrok NSA z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. II OSK 481/16).

Wskazać też należy, że po pierwsze - akt ten, jak już wyżej wskazano, wbrew twierdzeniom pełnomocnika organu nie może być uznany za pismo informujące, "że stosunek pracy z powołania wygaśł z dniem 1 stycznia 2019 r.". Gdyby bowiem miało ono wyłącznie taki charakter, to już przed tą datą, tj. 1 stycznia 2019 r. organ podjąłby czynności polegające na zorganizowaniu nowego konkursu na stanowisko dyrektora, a tak się nie stało. Jak wynika bowiem ze znajdującego się w aktach sądowych zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy S Nr [...] z dnia 22 lutego 2019 r. (k. 47, 74 akt sądowych) dopiero w tym dniu, tj. 22 lutego 2019 r. zarządzono ogłoszenie konkursu na stanowisko Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu, a zatem już miesiąc po odwołaniu skarżącego z funkcji Dyrektora tej **instytucji**. Po drugie, gdyby przyjąć, że kontrolowany akt nie jest w istocie odwołaniem ze stanowiska dyrektora, a aktem stwierdzającym wygaśnięcie stosunku pracy, to uznać należałoby, że Burmistrz Miasta i Gminy S przekroczył swoje kompetencje w wydaniu takiego aktu, bowiem żadne z przepisów prawa dotyczących odwołania i powołania na stanowisko dyrektora **instytucji kultury** nie przewiduje takiego aktu - stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy, na jaki wskazuje Burmistrz w swoim akcie.

Przystępując zatem w następnej kolejności do merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu wyjaśnić trzeba, że konsekwencją przyjęcia podwójnego charakteru aktów powołujących (odwołujących) dany podmiot na stanowisko dyrektora **instytucji kultury** jest ograniczenie zakresu sądowej kontroli przedmiotowych aktów (zarządzeń) wyłącznie do kwestii związanych z zachowaniem wymogów ich podjęcia, określonych w przepisach prawa o charakterze publicznym.

Wyjaśnić w związku z tym należy, że z treści art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością takiego aktu zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia (vide: wyroki NSA z dnia: 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13 - Lex nr 2036630, 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1650/16 - Lex nr 2168693).

Jak wynika z akt sprawy, skarżący J. B. został powołany na stanowisko dyrektora samorządowej **instytucji kultury** na podstawie aktu powołania z dnia 25 lutego 2008 r. od dnia 1 marca 2008 r. Powołanie to miało miejsce na czas nieokreślony, co odpowiadało ówczesnemu brzmieniu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym dyrektora **instytucji kultury** powołuje organizator na czas określony lub nie określony. W wyniku natomiast zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą prawodawca wyeliminował możliwość powoływania dyrektorów **instytucji kultury** na czas nieokreślony, z jednoczesnym wprowadzeniem w art. 15 ust. 2 zd. 2 regulacji, iż dyrektora **instytucji kultury** innej niż **instytucja** artystyczna powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że Centrum **Kultury** i Sportu nie jest **instytucją** artystyczną w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, na co zresztą trafnie zwrócił uwagę skarżący w swojej skardze. Zgodnie bowiem z treścią ww. przepisu, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, **instytucjami** artystycznymi są **instytucje kultury** powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralne. Analiza regulacji Statutu Centrum **Kultury** i Sportu wykazała natomiast, że jednostka ta nie została powołana do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, a zatem nie uzyskała statusu **instytucji** artystycznej stosownie do art. 10 ust. 1

ustawy nowelizującej, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. W myśl tego przepisu **instytucje kultury**, spełniające wymogi określone w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stają się z dniem wejścia w życie ustawy **instytucjami** artystycznymi w rozumieniu ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W konsekwencji - dla uregulowania sytuacji prawnej dyrektora **instytucji kultury** powołanego przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, prawodawca ustalił w art. 8 ust. 3 tej ustawy, iż dyrektorzy **instytucji kultury** powołani na stanowiska przed dniem wejścia w życie ustawy na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż rok od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat, a w przypadku **instytucji kultury**, które z dniem wejścia w życie ustawy stają się **instytucjami** artystycznymi od trzech do pięciu sezonów artystycznych, bez przeprowadzania konkursu. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy. Odnosnie natomiast samorządowych **instytucji kultury** prawodawca w art. 8 ust. 4 wskazał, iż dyrektorzy samorządowych **instytucji kultury**, które nie stają się z dniem wejścia w życie ustawy **instytucjami** artystycznymi, powołani na te stanowiska przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy. W terminie trzech lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy organizatorzy mogą powołać te osoby na stanowiska dyrektorów na czas określony od trzech do siedmiu lat, bez przeprowadzania konkursu. Niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy. Jednocześnie jednak w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej postanowione zostało, że przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków **kultury**.

W świetle powyższych regulacji uznać należy, iż dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy kluczowe znaczenie ma ocena, jak należy wyklądać art. 8 ustawy nowelizującej, ze szczególnym uwzględnieniem ust. 6 tego przepisu. Z dniem 1 stycznia 2012 r. kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, straciło bowiem podstawę prawną powołanie dyrektora **instytucji kultury** na czas nieokreślony. W świetle powyższego wykluczona jest możliwość przyjęcia jakoby skarżący, aż do odwołania był dyrektorem powołanym na czas nieokreślony.

Jednocześnie w art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej prawodawca wprost przesądził, że dyrektorzy samorządowych **instytucji kultury** (za wyjątkiem **instytucji** artystycznych pozostających poza przedmiotem zainteresowania w niniejszej sprawie) powołani na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy, w którym to terminie mogą być powołani na czas określony od trzech do siedmiu lat bez przeprowadzenia obligatoryjnego co do zasady konkursu, a niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zawarte w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej postanowienie, że przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków **kultury** oznacza zatem, iż w stosunku do tych osób prawodawca - jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 października 2018 r. sygn. akt II SA/Po 259/18 - "nie zastosował przywilejów określonych w tych przepisach", co prowadzi do stwierdzenia, że dyrektorzy samorządowych ośrodków **kultury**, domów **kultury** i bibliotek nie pozostali po dniu 1 stycznia 2012 r. na zajmowanych stanowiskach, lecz z tym dniem wygasł z mocy prawa stosunek administracyjnoprawny związany z uprzednim powołaniem ich na stanowisko dyrektora samorządowej biblioteki, domu oraz ośrodka **kultury** na czas nieokreślony.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy wygaśnięcie stosunku pracy na stanowisku dyrektora nastąpiło zatem z mocy prawa dnia 1 stycznia 2012 r. Natomiast jak wynika z akt sprawy, skarżący po dniu 1 stycznia 2012 r. bez formalnego aktu powołania do dnia wydania zaskarżonego aktu sprawował funkcję dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu, będąc przy tym jednocześnie traktowany przez Burmistrza Miasta i Gminy S jako dyrektor tej jednostki. Twierdzenie takie jest zasadne z uwagi na wydanie dopiero w dniu 16 stycznia 2019 r. przez organ aktu odwołania, powierzenia skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora i powołania na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora. Powyższe oznacza, że po dniu 1 stycznia 2012 r. doszło do nawiązania stosunku w pracy z powołania na stanowisko dyrektora w sposób konkludentny na czas określony. Zgodzić się należy ze stanowiskiem WSA Poznaniu wyrażonym w wyroku z dnia 11 października 2018 r. sygn. akt II SA/Po 259/18, że żaden przepis nie przewiduje konieczności dokonania aktu powołania na stanowisko w formie pisemnej pod rygorem nieważności tej czynności, względnie jej bezskuteczności.

Jednocześnie należy pamiętać, że celem wprowadzenia regulacji dopuszczających powoływanie dyrektorów **instytucji kultury** wyłącznie na czas określony o ustawowo wskazanych minimalnych i maksymalnych granicach, wprowadzenie określonego trybu ich odwoływania oraz ustanowienie zamkniętego katalogu przesłanek umożliwiających odwołanie dyrektora **instytucji kultury** przed upływem tego okresu jednoznacznie wskazuje na zamiar ustawodawcy wzmocnienia pozycji i niezależności dyrektora **instytucji kultury** względem organizatora, z którym to celem w oczywistej i rażącej sprzeczności pozostawałoby

zaaprobowanie niepowoływania dyrektora **instytucji kultury** i zarządzania tą **instytucją** za pomocą osób nieformalnie umocowanych przez podmioty tworzące **instytucje kultury**.

Dlatego Sąd uznał, uwzględniając dotychczasową wykładnię ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zaprezentowaną w powołanych przez strony orzeczeniach sądowych, że skarżący poprzez dopuszczenie go do wykonywania obowiązków dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu po dniu 1 stycznia 2012 r. powołany został przez organizatora w sposób dorozumiany na stanowisko dyrektora tej **instytucji kultury** na czas określony. W konsekwencji znajdowały w stosunku do niego zastosowanie przepisy art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego zarządzenia. Przepis ten wskazuje, że odwołanie może nastąpić: 1) na własną prośbę; 2) z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków; 3) z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem; 4) w przypadku odstąpienia od realizacji umowy, o której mowa w ust. 5; 5) w przypadku przekazania państwowej **instytucji kultury** w trybie art. 21a ust. 2-6.

Przywołana norma prawna precyzuje ściśle katalog przesłanek, których wystąpienie może stanowić podstawę odwołania dyrektora **instytucji kultury**. Zatem ocena, czy w danej sprawie wystąpiły przesłanki określone w art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, mieści się w zakresie kompetencji organizatora, jednak nie może mieć ona charakteru dowolnego i arbitralnego. W uzasadnieniu aktu odwołującego dyrektora z zajmowanego stanowiska dyrektora **instytucji kultury** ocena ta musi być dokładnie i szczegółowo umotywowana. Zaniedbania po stronie dyrektora, które mają prowadzić do odwołania go ze stanowiska dyrektora **instytucji kultury**, muszą być wykazane w postępowaniu poprzedzającym podjęcie zarządzenia. W uzasadnieniu zaś samego aktu odwołania dyrektora muszą zostać szczegółowo wskazane zarzucane mu nieprawidłowości oraz winno zostać przekonująco umotywowane wypełnienie przez nie ustawowych przesłanek. Wymóg należytego uzasadnienia władczego aktu w sprawie z zakresu administracji publicznej wynika z ogólnych zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z zasady demokratycznego państwa prawnego - art. 2 oraz z zasad praworządności i legalności - art. 7 (por. np. wyroki WSA w: Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 176/17 - Lex nr 2275939, Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 1954/16).

W zaskarżonym akcie z dnia 16 stycznia 2019 r., doręczonym skarżącemu w dniu 17 stycznia 2019 r., Burmistrz Miasta i Gminy S natomiast ograniczył się jedynie do przytoczenia w całości treści art. 8 ustawy nowelizującej - bez wyjaśnienia przy tym, która jego część ma zastosowanie w sprawie oraz jakiej interpretacji tego przepisu dokonał - i poinformowania skarżącego, że jego "stosunek pracy z powołania wygasł z dniem 1 stycznia 2019 r.". Jednocześnie powierzył on skarżącemu "pełnienie obowiązków Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego Dyrektora w drodze konkursu jednak nie dłużej niż do dnia 1 czerwca 2019 r. począwszy od dnia 2 stycznia 2019 r." oraz tym samym powołał go "na stanowisko pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu na okres objęty powierzeniem pełnienia obowiązków tj. na okres od dnia 2 stycznia 2019 r., nie dłużej niż do dnia 1 czerwca 2019 roku." Podkreślić wobec tego należy, że odwołanie nastąpiło bez żadnego uzasadnienia prawnego, jak i faktycznego, to samo dotyczyło zresztą również powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora oraz powołania na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora.

Burmistrz Miasta i Gminy S w zaskarżonym akcie naruszył zatem prawo w zakresie zastosowania ww. art. 15 ust. 6 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Organ nie wskazał bowiem na istnienie jakiegokolwiek przesłanki dającej podstawę do odwołania skarżącego z funkcji dyrektora samorządowej **instytucji kultury**, co w sposób oczywisty narusza prawo. Już sama ta wada stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowego aktu.

Organ naruszył także prawo w zakresie trybu odwołania skarżącego ze stanowiska dyrektora wynikającego z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, bowiem odwołanie skarżącego nie zostało poprzedzone zasięgnięciem opinii "związków zawodowych działających w tej **instytucji kultury** oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez **instytucję**". W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wypracowanym na tle przywołanego wyżej przepisu ugruntował się pogląd, podzielany przez tutejszy sąd, że ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej **kultury**, co do powołania lub odwołania dyrektora **instytucji kultury** funkcjonującej na terenie działania tej **instytucji**. Ma to o tyle znaczenie, że w związku ze specyfiką działania takich **instytucji kultury**, konieczna jest współpraca ze stowarzyszeniami bądź innymi organizacjami, które działają w dziedzinie **kultury**. Z tego też względu nie bez znaczenia jest opinia takich organizacji przy ustalaniu obsady stanowiska dyrektora **instytucji kultury**. Brak jest podstaw do zawężającej wykładni ww. przepisu poprzez przyjmowanie, że chodzi w nim jedynie o stowarzyszenia, do których należy dyrektor, bądź działające w tej **instytucji** (vide: wyroki z dnia: 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1295/12 - Lex nr 1251786, 12 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2545/11, 1 czerwca 2010 r. sygn. akt II OSK 598/10 - Lex nr 597716). Podkreśla się, że obowiązkiem burmistrza jest dokładne ustalenie, jakie związki zawodowe oraz stowarzyszenia zawodowe i twórcze działają na terenie miasta. W dalszej kolejności powinien on zasięgnąć ich opinii w zakresie osoby odwoływanego dyrektora **instytucji kultury**.

Pominięcie wspomnianych działań konsultacyjnych, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu.

Odnosząc się w tym miejscu do twierdzenia pełnomocnika organu, jakoby skarżący został powołany na siedem lat i stąd też "wygaśnięcie powołania z dniem 1 stycznia 2019 r.", to wyjaśnić należy, że nawet gdyby przyjąć, iż powołano skarżącego na maksymalny czas, o jakim mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, to i tak po tej dacie tj. 1 stycznia 2019 r. zaczął biec nowy, kolejny 7-letni okres powołania. Jak wynika z akt sprawy, po ww. dacie skarżący bowiem nadal pełnił swoją funkcję i dopiero dnia 17 stycznia 2019 r. otrzymał od Burmistrza zaskarżony akt odwołania, wskazujący, że "stosunek pracy z powołania wygasł z dniem 1 stycznia 2019 r."

Konsekwencją nieważności odwołania skarżącego jest także nieważność powierzenia skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora Centrum **Kultury** i Sportu i powołania go na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego dyrektora w drodze konkursu. Ponadto zgodnie z art. 16a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej do czasu powołania nowego dyrektora organizator może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie, a zatem ma rację skarżący, że przywołany przepis daje jedynie podstawę do powierzenia pełnienia obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie, a nie do "powołania na stanowisko pełniącego obowiązki" dyrektora **instytucji kultury**. Ponadto powierzenie przez organizatora pełnienia obowiązków dyrektora wyznaczonej osobie może nastąpić, gdy dyrektor został wcześniej skutecznie odwołany lub akt o jego powołaniu wygasł.

Reasumując wskazać należy, że zaskarżony akt został podjęty z naruszeniem prawa materialnego - art. 15 ust. 1, 2 i 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 33 ust. 1 i 5, art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z § 2 i 3 Statutu Centrum **Kultury** i Sportu, a w części powierzenia skarżącemu pełnienia obowiązków dyrektora i "powołania go na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora" do czasu przeprowadzenia konkursu i wyłonienia nowego dyrektora - także z naruszeniem art. 16a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Mając powyższe na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.