



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 stycznia 2020 r.

WNP-O.4131.27.2019

Zarząd Powiatu Ciechanowskiego
ul. 17 stycznia 7
06-400 Ciechanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 oraz art. 80 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.; dalej *u.s.p.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 126/2019 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r. *w sprawie odwołania Pani Teresy Kaczorowskiej ze stanowiska dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie.*

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2019 r. Zarząd Powiatu Ciechanowskiego podjął uchwałę Nr 126/2019 *w sprawie odwołania Pani Teresy Kaczorowskiej ze stanowiska dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie.*

Jako podstawę prawną uchwały Zarząd Powiatu wskazał art. 32 ust. 2 pkt 5 *u.s.p.* w zw. z art. 70 § 1, § 1¹, § 2 oraz art. 36² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040) w zw. z art. 15 ust. 1, ust. 6 pkt 3 oraz ust. 7 ustawy z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983).

Pismem z dnia 6 listopada 2019 r. Pani T.K. wniosła o podjęcie działań w trybie nadzoru i rozważenie wydania z urzędu rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. W swym piśmie Pani T.K. podniosła, że z treści uchwały nie wynika, jakie przepisy prawa i kiedy zostały przez nią naruszone w związku z zajmowanym stanowiskiem oraz że w uchwale w ogóle nie podano powodów odwołania.

Pismem z dnia 27 listopada 2019 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Zarządu Powiatu z prośbą o nadesłanie:

- uchwały Nr 94/2018 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 31 sierpnia 2018 r.

- uchwały Nr 126/2019 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r. wraz z uzasadnieniem, jeżeli zostało sporządzone.

Jednocześnie zwrócono się o przesłanie wszelkich dokumentów dotyczących działań Zarządu Powiatu podjętych w przedmiotowej sprawie, mogących mieć wpływ na ocenę ważności ww. uchwały oraz poproszono o przedstawienie własnego stanowiska w sprawie przesłanek i okoliczności podjęcia ww. uchwały, w tym udzielenie odpowiedzi na pytanie czy przed podjęciem ww. uchwały zasięgnięto opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję.

Wymieniona wyżej uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 12 grudnia 2019 r.

W piśmie z dnia 10 grudnia 2019 r. Starosta Ciechanowski poinformował, że uchwała Nr 126/2019 została podjęta z inicjatywy Zarządu Powiatu po zapoznaniu się z ustaleniami zespołu kontrolującego PCKiSz w Ciechanowie oraz po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucje kultury z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem zgodnie z art. 15 ust. 1, ust. 6 pkt 3 oraz ust. 7 ustawy. Do chwały nie załączono żadnego uzasadnienia.

Pismem z dnia 24 grudnia 2019 r. (znak: WNP-O.4131.27.2019.IK) Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Zarząd Powiatu Ciechanowskiego o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością powiatową, ww. uchwała Zarządu Powiatu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 6 pkt 3 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*) z uwagi na brak uzasadnienia, a w konsekwencji brak możliwości oceny, czy zaistniała przesłanka z art. 15 ust. 6 pkt 3 *ustawy*.

W toku kontroli legalności ww. uchwały organ nadzoru ustalił następujący stan faktyczny.

Uchwałą Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 94/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r. Pani Teresa Kaczorowska została powołana na stanowisko dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie na okres 3 lat od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 sierpnia 2021 roku.

Uchwałą Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 126/2019 z dnia 23 września 2019 r. Pani Teresa Kaczorowska została odwołana ze stanowiska dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie z dniem 23 września 2019 r. W § 1 ust. 5 uchwały wskazano, że „Jednocześnie w okresie wypowiedzenia udziela się pracownikowi niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego za rok 2019 w wymiarze 23 dni rob. licząc od dnia 24 września 2019 r., a w pozostałej części zwalnia z obowiązku świadczenia pracy”.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 6 pkt 3 *ustawy* powinna zawierać uzasadnienie. Przepisy art. 15 ust. 6 *ustawy* zawierają katalog zamknięty przyczyn odwołania dyrektora instytucji kultury wskazując, że jest to przepis o charakterze szczególnym, co wyklucza możliwość stosowania przepisów i zasad kodeksu pracy (art. 70 Kodeksu Pracy). Wskazanie w ustawie szczególnych przyczyn uzasadniających odwołanie

dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na jaki został powołany, ma niewątpliwie na celu zapewnienie wzmożonej trwałości terminowego stosunku pracy z powołania. Natomiast stwarzanie dla pewnych, wyraźnie określonych grup pracowników (w tym przypadku osób zarządzających instytucjami kultury) szczególnych i rygorystycznych gwarancji zatrudnienia powoduje również potrzebę szczególnie wnikliwej oceny przesłanek, które stanowiły podstawę odwołania. Bezpośrednią konsekwencją powyższego jest szczególnie obowiązek organizatora instytucji kultury w zakresie prawidłowego i kompleksowego wskazania faktów, które zostały uznane za podstawę odwołania dyrektora instytucji kultury. Brak uzasadnienia uniemożliwia organowi nadzoru ocenę legalności przesłanek odwołania dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie.

Takie stanowisko wyraził także Wojewoda Dolnośląski stwierdzając nieważność uchwały Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2017 r. Nr 3708/V/17 w sprawie *odwołania dyrektora Teatru Polskiego we Wrocławiu*. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 26 maja 2017 r. Nr NK-N.4131.196.3.2017.GD1, organ nadzoru wskazał, że „Nie można więc przyjąć, że do zgodnego z prawem odwołania dyrektora instytucji kultury wystarczające jest wskazanie przyczyny bez uzasadniania. W uzasadnieniu do uchwały okoliczności dotyczące przyczyn odwołania w związku z jedną z przesłanek wynikających w art. 15 ust. 6 ustawy muszą być konkretne i dowiedzione w stosownym postępowaniu poprzedzającym jej podjęcie oraz znajdować pełne potwierdzenie w zebranych materiałach dowodowych. Istotne są również wywody przytoczone przez organizatora, gdyż to, jakie zdarzenia uznał on za przesłanki odwołania, muszą wynikać bezpośrednio z uzasadnienia podjętej w tym zakresie uchwały. Tylko takie wywody w zestawieniu z zebranych w sprawie materiałów dowodowych pozwalają na ustalenie motywów, jakimi kierował się organizator odwołując dyrektora instytucji kultury”. Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 października 2017 r. (sygn. akt IV SA/Wr 363/17), a następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 136/18).

Przywołana wyżej sprawa dotyczyła uchwały podjętej z innej przyczyny (tj. na podstawie art. 15 ust. 6 pkt 4 ustawy) niż uchwała Nr 126/2019 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego, niemniej jednak zachowuje swą aktualność w zakresie obowiązku uzasadnienia przyczyn odwołania. W przypadku uchwały Zarządu Powiatu Ciechanowskiego nr 126/2019 naruszenie prawa jest tym bardziej istotne, gdyż w przeciwieństwie do przywołanej uchwały Zarządu Województwa Dolnośląskiego (gdzie okoliczności przywołane w uzasadnieniu uznano za niewystarczające), uchwała nr 126/2019 w ogóle nie zawiera uzasadnienia.

Zgodnie z art. 79 *u.s.p.*, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

Pojęcia istotnego i nieistotnego naruszenia prawa wynikające z unormowań art. 79 *u.s.p.* nie zostały zdefiniowane w ustawie. Jednakże doktryna prawa oraz praktyka orzecznicza wypracowały szereg cech naruszeń prawa pozwalających na zakwalifikowanie danego naruszenia do jednej z tych kategorii. Istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista

i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Taką nieprawidłowością są m.in. naruszenia dotyczące przepisów wyznaczających kompetencje do podjęcia aktu normatywnego, naruszenia przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez wadliwą ich wykładnię oraz naruszenie przepisów dotyczących procedury podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Istotne naruszenia to m.in.: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy dokonane naruszenia nie miały wpływu na treść aktu normatywnego. Nieistotne naruszenie dotyczy sprawy mało znaczącej, nie dotyczącej istoty zagadnienia (*G. Jyż, Z. Pławeckij, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012, Ustawa samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010*).

W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że ranga naruszenia prawa (sprzeczność uchwały z art. 15 ust. 6 pkt 3 *ustawy*) nie pozwalała na zakwalifikowanie go jako naruszenia nieistotnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a