

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.56.2025.ASzc

z dnia 15 maja 2025 r.

Prezydent

Miasta Gorzowa Wielkopolskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

aktu Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie odwołania z dniem 28 lutego 2025 r. Pani Hanny Dębskiej ze stanowiska Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim - w całości.

Uzasadnienie

Do organu nadzoru wpłynęło pismo w sprawie objęcia nadzorem odwołania Pani Hanny Dębskiej ze stanowiska Dyrektora Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim (dalej Dyrektor MCK lub MCK). Pismem z 28 marca 2025 r. organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dalej Prezydent Miasta) o przesłanie dokumentów i wyjaśnień w tej sprawie (zwłaszcza wydanego zarządzenia, wskazania przesłanki odwołania Dyrektora MCK przed upływem okresu, na jaki został powołany oraz dokumentów potwierdzających zasięgnięcie opinii związków zawodowych działających w MCK oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję).

Pismem z 15 kwietnia 2025 r., znak WKO-I.033.9.2025, Zastępca Prezydenta Miasta poinformowała, że Pani Hanna Dębska nie została powołana ani odwołana zarządzeniem Prezydenta Miasta. Jej powołanie, a następnie odwołanie ze stanowiska Dyrektora MCK nastąpiło na podstawie Kodeksu Pracy w związku z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 87, dalej u.o.p.d.k.). Powodem odwołania był brak realizacji przez Dyrektora MCK zapisu § 5 ust. 2 pkt 2 umowy (w istocie chodzi o § 5 ust. 2 pkt 1 umowy) dotyczącej działalności Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim, o której mowa w art. 15 ust. 6 pkt 4. Z uwagi na wyłonienie Dyrektora MCK w drodze konkursu, przed jego odwołaniem nie zasięgnięto opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych.

Pismo wraz z dokumentami zostało doręczone organowi nadzoru 15 kwietnia 2025 r.

Na podstawie przesłanych dokumentów ustalono, że aktem z dnia 14 grudnia 2022 r., znak WOR.I.2123.33.2022.KP, Prezydent Miasta z dniem 01 stycznia 2023 r. powołał Panią Hannę Dębską na stanowisko Dyrektora MCK na czas określony do dnia 31 grudnia 2025 r.

Następnie aktem z dnia 28 lutego 2025 r. - na podstawie art. 70 Kodeksu Pracy, art. 15 ust. 1 u.o.p.d.k., art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz § 5 ust. 2 uchwały Nr X/170/2024 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą Miejskie Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim - Prezydent Miasta odwołał z dniem 28 lutego 2025 r. Panią Hannę Dębską ze stanowiska Dyrektora MCK.

W ww. akcie wskazano, że przyczyną odwołania jest utrata zaufania, spowodowana naruszeniem podstawowych obowiązków służbowych polegających na niewykonywaniu zadań zleconych przez przełożonego, co istotnie opóźnia proces reorganizacji Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim.

W niniejszej sprawie kluczowe są dwie kwestie: po pierwsze, czy organ nadzoru ma uprawnienie do zbadania zgodności z prawem aktu odwołania ze stanowiska - w sytuacji, gdy odwołanie nie zostało dokonane zarządzeniem Prezydenta Miasta, a jeśli tak, to czy akt ten jest zgodny z prawem, czy też narusza prawo w sposób rażący, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W pierwszej kolejności należało zatem ustalić, czy akt Prezydenta Miasta w sprawie odwołania z dniem 28 lutego 2025 r. Pani Hanny Dębskiej ze stanowiska Dyrektora MCK posiada znamiona aktu o charakterze władczym i rozstrzygającym, a więc takim, który podlega nadzorowi wojewody w myśl przepisów Rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy akt posiada cechy zarządzenia, a więc aktu, który stanowi prawną formę podejmowania działań władczych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Świadczy o tym zarówno wskazana w tym akcie podstawa prawna - choć błędna, jak i zawarte władcze rozstrzygnięcie - tj. odwołanie ze stanowiska dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na jaki został powołany. Tak więc, pomimo nienazwania ww. aktu „zarządzeniem” nie można mieć wątpliwości, że posiada ono cechy właściwe dla tych aktów, a w związku z tym podlega ocenie wojewody pod kątem zgodności z prawem.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że akt powołania / odwołania danej osoby ze stanowiska dyrektora instytucji kultury ma podwójny charakter. Z jednej strony jest to akt publicznoprawny, wywołujący skutki w zakresie prawa publicznego, z drugiej natomiast jest to akt z zakresu prawa pracy, wywołujący skutki w sferze prawa pracy. Oznacza to, że podlega on badaniu przez organ nadzoru pod kątem jego zgodności z prawem w zakresie zachowania przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora jednostki samorządowej o charakterze publicznoprawnym, jak również kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego we Wrocławiu z 4 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 363/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 806/19).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wskazana w nim podstawa prawna jest błędna. Co prawda art. 15 ust. 7 u.o.p.d.k. wskazuje, że w sprawach dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie przepisy art. 68-72 Kodeksu pracy, tym niemniej przesłanki dopuszczające możliwość odwołania dyrektora instytucji kultury powołanego na czas określony przed upływem tego okresu zostały wyczerpująco uregulowane w art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k. W niniejszej sprawie nie znajduje zatem zastosowania art. 70 Kodeksu pracy, tylko art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k. Jak wynika z udzielonych wyjaśnień przesłanką do podjęcia decyzji o odwołaniu Pani Hanny Dębskiej ze stanowiska Dyrektora MCK był brak realizacji zapisu § 5 ust. 2 pkt 2 umowy dotyczącej działalności MCK w Gorzowie Wlkp., o której mowa w art. 15 ust. 6 pkt 4 u.o.p.d.k.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdza, że badany akt istotnie narusza prawo, tj. art. 15 ust. 6 pkt 4 w zw. z art. 15 ust. 1 u.o.p.d.k. - z uwagi na niezasięgnięcie opinii związków zawodowych działających w MCK oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez MCK oraz art. 15 ust. 6 pkt 4 u.o.p.d.k. - z uwagi na niewykazanie w akcie odwołania, że spełniona została przesłanka umożliwiająca odwołanie dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na jaki został powołany, tj. że nastąpiło odstępianie od realizacji umowy, o której mowa w ust. 5.

Odnosząc się do przepisów mających zastosowanie w niniejszej sprawie, w myśl art. 15 ust. 1 u.o.p.d.k. dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony, z zastrzeżeniem ust. 3, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasięganie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu, o którym mowa w art. 16.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k. dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu: 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 odstępiania od realizacji umowy, o której mowa w ust. 5; 5) w przypadku przekazania państwowej instytucji kultury w trybie art. 21a ust. 2-6.

Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 5 u.o.p.d.k. organizator przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Umowa wchodzi w życie z dniem powołania dyrektora. Odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora powoduje jego niepowołanie na to stanowisko.

Przechodząc do oceny prawnej badanego aktu, zdaniem organu nadzoru - organ błędnie założył, że skoro Pani Hanna Dębska została powołana na stanowisko Dyrektora MCK w drodze

konkursu, to przed jej odwołaniem organ nie musiał zasięgać opinii związków zawodowych działających w MCK oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez MCK.

Organ nadzoru podziela stanowisko, że przepis art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k. dla skuteczności odwołania wymaga uprzedniego uzyskania opinii związków zawodowych działających w tej instytucji oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Zasięganie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne wyłącznie w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu. Natomiast w przypadku odwołania dyrektora (bez względu na sposób jego powołania) ustawa wymaga każdorazowo opiniowania przez związki zawodowe (o ile działają na terenie instytucji) oraz stowarzyszenia zawodowe i twórcze (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2024 r., sygn. akt II OSK 2381/21). Niezasięgnięcie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych przez odwołaniem Dyrektora MCK stanowi o istotnym naruszeniu prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 20 marca 2025 r., sygn. akt III SA/Kr 1632/24), skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności aktu odwołania Pani Hanny Dębskiej ze stanowiska Dyrektora MCK w całości.

Tym niemniej, nie jest to jedyne istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany został pogląd, że odwołanie dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na jaki został powołany - w oparciu o przesłanki zawarte w art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k. - jest pozostawione uznaniu organizatora, natomiast ograniczone przepisami prawa. Oznacza to, że decyzja w tym zakresie nie może mieć dowolnego czy arbitralnego charakteru. Podkreśla się również, że nie jest rzeczą adresata zarządzenia (aktu odwołania) domyślanie się, jakie względy legły u podstaw jego wydania przez organ, bowiem to na organie ciąży obowiązek takiego sformułowania rozstrzygnięcia, by odpowiadało ono prawu - tj. było szczegółowo umotywowane. Wskazuje się również, że wymóg należytego uzasadnienia władczego aktu w sprawie z zakresu administracji publicznej wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz z zasady praworządności i legalności (art. 7 Konstytucji RP). Okoliczności odwołania, wskazane przez organ, powinny dać się zweryfikować w świetle dowodów zgromadzonych w aktach sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 września 2024 r., sygn. akt III OSK 4702/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 20 marca 2025 r., sygn. akt III SA/Kr 1632/24; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 4 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 363/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 4 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 806/19).

Bezspornie Pani Hanna Dębska została powołana na stanowisko Dyrektora MCK na czas określony do dnia 31 grudnia 2025 r., z kolei została odwołana z dniem 28 lutego 2025 r. Oznacza to, że została odwołana przed upływem okresu, na jaki została powołana. W tej sytuacji mogła zostać odwołana wyłącznie z uwagi na wystąpienie którejś z przesłanek z art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k.

Tymczasem w akcie odwołania wskazane zostało wyłącznie, że: "Przyczyną odwołania jest utrata zaufania, spowodowana naruszeniem podstawowych obowiązków służbowych polegających na niewykonywaniu zadań zleconych przez przełożonego, co istotnie opóźnia proces reorganizacji Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wielkopolskim. Odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia, który upłynie 31 maja 2025 r.". Zdaniem organu nadzoru uzasadnienie to nie spełnia wymogów właściwych dla takiego aktu. Zamiast konkretnie wskazać, co zostało zarzucone Dyrektorowi MCK, jak również wykazać wystąpienie jednej z przesłanek, o których mowa w art. 15 ust. 6 u.o.p.d.k., zarzuty zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny, nie dający się w żaden sposób zweryfikować.

Dopiero na wezwanie organu nadzoru wyjaśniono, że podstawą odwołania jest przesłanka z art. 15 ust. 6 pkt 4 u.o.p.d.k., tj. brak realizacji zapisu § 5 ust. 2 pkt 2 umowy dotyczącej działalności Miejskiego Centrum Kultury w Gorzowie Wlkp (w istocie chodzi o § 5 ust. 2 pkt 1 umowy). Stosownie do ww. przepisu: "Kandydat w ramach ustalonych warunków organizacyjno-finansowych zapewnia realizację następującego programu jej działania: wdrożenie programu zarządzania instytucją, przedstawionego w procesie rekrutacyjnym na stanowisko dyrektora, po uzgodnieniu z organizatorem". Należy od razu zastrzec, że wyjaśnienia złożone organowi nadzoru w żaden sposób nie wpływają na ocenę prawną aktu odwołania Dyrektora MCK, który z uwagi na brak szczegółowego uzasadnienia narusza prawo w sposób istotny.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli