

II OSK 2745/20 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2021-03-26	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2020-10-30	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Leszek Kiermaszek /przewodniczący sprawozdawca/ Piotr Broda Roman Ciągiewicz	
Symbol z opisem	6369 Inne o symbolu podstawowym 636 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	II SA/Wa 627/20 - Wyrok WSA w Warszawie z 2020-06-24	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną Zasądzono zwrot kosztów postępowania	
Powołane przepisy	Dz.U. 2018 poz 1983 art. 15 ust 1 ust 6 pkt 3 oraz ust 7 <i>Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący sędzia NSA Leszek Kiermaszek (spr.) Sędziowie: sędzia del. WSA Piotr Broda sędzia NSA Roman Ciągiewicz po rozpoznaniu w dniu 26 marca 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Powiatu C. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 627/20 w sprawie ze skargi Powiatu C. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] stycznia 2020 r. nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Zarządu Powiatu C. z dnia [...] września 2019 r. nr [...] w sprawie odwołania dyrektora instytucji kultury 1) oddała skargę kasacyjną, 2) zasądza od Powiatu C. na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 360,00 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 627/20 oddalił skargę Powiatu C. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] stycznia 2020 r., nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Zarządu Powiatu z dnia [...] września 2019 r., nr [...].

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach stanu faktycznego

i prawnego sprawy:

Wspomnianą uchwałą z dnia [...] września 2019 r. Zarząd Powiatu C., działając na podstawie art. 362 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm., obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej powoływanej jako K.p.) w związku z art. 15 ust. 1, ust. 6

pkt 3 i ust. 7 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm., obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm., dalej powoływanej jako ustawa), odwołał T. K. ze stanowiska dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. [...] w C. Uchwała nie zawiera uzasadnienia.

T. K. wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o podjęcie działań w trybie nadzoru i rozważenie wydania z urzędu rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do wyżej opisanej uchwały.

Wojewoda Mazowiecki w dniu [...] stycznia 2020 r. wydał takie rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzając nieważność uchwały. W uzasadnieniu stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy z uwagi na brak uzasadnienia, co uniemożliwia ocenę, czy zaistniała przesłanka usprawiedliwiająca odwołanie dyrektora instytutu kultury z przyczyny wskazanej w tym przepisie. Zaznaczył, że art. 15 ust. 6 ustawy, zawierający zamknięty katalog przyczyn odwołania dyrektora instytucji kultury, jest przepisem o charakterze szczególnym, co wyklucza możliwość stosowania art. 70 K.p. Jednocześnie zwrócił uwagę na potrzebę prawidłowego i kompleksowego wskazania faktów, które zostały uznane za podstawę odwołania dyrektora. Okoliczności stanowiące przyczynę odwołania dyrektora w związku z jedną z przesłanek wynikających z art. 15 ust. 6 ustawy muszą bowiem być konkretne i dowiedzione w postępowaniu poprzedzającym podjęcie uchwały oraz znajdować pełne potwierdzenie w zebranych materiałach dowodowych, co powinno z

kolei wynikać z uzasadnienia. Tylko wywody zawarte w uzasadnieniu uchwały, w zestawieniu z zebranym w sprawie materiałem dowodowym, pozwalają na ustalenie motywów, jakimi kierowano się odwołując dyrektora instytucji kultury.

Powiat C. złożył skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Nie zgodził się z twierdzeniem organu nadzoru, że uchwała odwołująca dyrektora instytucji kultury wymaga uzasadnienia, a co za tym idzie że jego brak oznacza sprzeczność uchwały z prawem. W ocenie skarżącego stosownie do art. 15 ust. 7 ustawy sporządzenie takiego uzasadnienia nie jest konieczne.

Wojewoda Mazowiecki w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w pierwszej kolejności zaznaczył, że w świetle reguł i kryteriów sądowej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych, które szeroko rozważył, skarga jest dopuszczalna, lecz merytorycznie nieuzasadniona. Rozwijając tę myśl nawiązał do art. 79 ust. 1 i art. 91 § 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm., obecnie Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.), wyjaśniając pojęcie istotnego naruszenia prawa z odwołaniem się do orzecznictwa i doktryny. Zaznaczył, że akt odwołania ze stanowiska dyrektora jest podejmowany przez organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej i podzielił pogląd wyrażony w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1672/15 (LEX nr 1768301) o możliwości objęcia go kontrolą sądownoadministracyjną pod kątem zachowania przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących odwołania dyrektora. Sąd podkreślił, że wymaga to zbadania przesłanek leżących u podstaw wydania aktu, rozstrzygającego przecież o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa, co jest niemożliwe, gdy akt nie zawiera uzasadnienia. Jego zdaniem konieczność uzasadnienia władczego aktu z zakresu administracji publicznej wynika z przewidzianych w art. 2 i art. 7 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) zasad demokratycznego państwa prawnego oraz praworządności.

Sąd nawiązał także do art. 15 ust. 6 i art. 15 ust. 7 ustawy i wskazał, że osoba powołana na stanowisko dyrektora na czas określony nie może być odwołana bez żadnego uzasadnienia, skoro w przepisach ustawy wskazano przesłanki odwołania dyrektora powołanego w taki sposób. W konsekwencji prawidłowe (legalne) odwołanie ze stanowiska nie jest możliwe z pominięciem podania podstawy odwołania, czyli wyjaśnienia wspomnianych przesłanek. Brak uzasadnienia aktu odwołania wyklucza kontrolę zgodności z prawem tego aktu mającego także charakterze publicznoprawny. Bez znaczenia z tego punktu widzenia pozostaje odesłanie w art. 15 ust. 6 ustawy do stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów art. 68-72 K.p.

Sąd zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Mazowieckiego, że uchwała podjęta przez organ powiatu w oparciu o art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy musi zawierać uzasadnienie, z którego wynikałoby w sposób jednoznaczny, jakie fakty zostały uznane za podstawę odwołania dyrektora instytucji kultury. Zaakcentował zarazem, że wprawdzie fakty te muszą znajdować potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym, lecz do organu nadzoru nie należy poszukiwanie dowodów mogących potwierdzić prawidłowość uchwały, gdyż to z jej uzasadnienia powinno jasno wynikać, jakie okoliczności faktyczne i prawne za nią przemawiają.

Z tych powodów Sąd pierwszej instancji oddalił skargę na podstawie art. 151 i art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm., dalej powoływanej P.p.s.a.).

Powiat, reprezentowany przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, wniósł skargę kasacyjną od wyżej opisanego wyroku, zaskarżając to orzeczenie w całości. Skarga kasacyjna zawiera dwa zarzuty materialnoprawne.

Pierwszy z nich podniósł błędną wykładnię art. 15 ust. 1, ust. 6 pkt 3 i ust. 7 ustawy polegającą na uznaniu, że uchwała dotycząca odwołania dyrektora instytucji kultury wymaga uzasadnienia oraz że jego brak wyklucza możliwość jakiegokolwiek polemiki z postanowieniami uchwały, podczas gdy nie ma przepisu wskazującego na obowiązek uzasadnienia uchwały. Zdaniem pełnomocnika brak taki może być oceniany co najwyżej za nieistotne naruszenie prawa i jako taki mógłby ewentualnie skutkować stwierdzeniem, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Następnie pełnomocnik zarzucił błędną wykładnię art. 2 i art. 7 Konstytucji i przyjęcie, że w świetle zasad ustrojowych wyrażonych w ww. przepisach konieczne jest uzasadnienia uchwały dotyczącej odwołania dyrektora instytucji kultury, mimo iż takiego obowiązku nie można wywieść z ich treści, zaś ustawa go nie nakłada. Dlatego według niego brak uzasadnienia uchwały nie może stanowić samodzielnej podstawy stwierdzenia jej nieważności.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty pełnomocnik wniósł uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a także zasądzenie

kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Pełnomocnik wniósł o rozpoznanie skargi

kasacyjnej na

rozprawie.

W uzasadnieniu jej autor nawiązał do dotychczasowego postępowania i rozwinął pogląd, że brak jest przepisu, który wskazywałby na konieczność sporządzania uzasadnienia uchwały. Zdaniem pełnomocnika zarówno w treści art. 15 ustawy tego przepisu, jak i w ogóle w całej ustawie brak jest regulacji, która wprost czy nawet w sposób domniemany nakazywałaby uzasadniać uchwałę o powołaniu dyrektora czy o jego odwołaniu. Gdyby ustawodawca przewidział zaś taki obowiązek, to dałby temu wyraz wprost. Tymczasem z art. 15 ust. 7 ustawy wynika, że uchwała nie wymaga uzasadnienia, a odwołanie obwarowano tylko jednym warunkiem w

postaci dochowania szczególnego trybu konsultacji.

Pełnomocnik wyraził także pogląd, że wadliwe uzasadnienie kwestionowanej uchwały nie może mieć istotnego wpływu na byt prawny uchwały i nie daje podstawy do skutecznego zakwestionowania jej zgodności z prawem. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych zauważył, że brak uzasadnienia bądź zwięzłe uzasadnienie uchwały nie jest przesłanką do stwierdzenia nieważności tego aktu, gdyż może ewentualnie świadczyć o nieistotnym naruszeniu prawa. Podniósł, iż stwierdzenie nieważności uchwały w oparciu o art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wchodzi w rachubę tylko w razie istotnych wad uchwały, natomiast w

innych przypadkach można co najwyżej stwierdzić, że uchwałę podjęto z naruszeniem prawa. Swój wywód zamknął przytaczając tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 91/18 (LEX nr 2533028).

Wojewoda Mazowiecki, reprezentowany przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. W uzasadnieniu pełnomocnik odwołał się do orzecznictwa, które potwierdza stanowisko organu, w tym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2747/18 (LEX nr 2690003).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Przed odniesieniem się do niej zauważyć wypada, że zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w jej granicach, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie wymienione w § 2 tego przepisu przesłanki nieważności postępowania sądowego. Kontrola instancyjna orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego sprawowana jest zatem wyłącznie w ramach określonych przez podstawy kasacyjne, wskazane i uzasadnione w skardze kasacyjnej.

Tymczasem podstawy rozpoznawanej skargi kasacyjnej zostały określone stosunkowo wąsko. Nie obejmują one nawet wszystkich przepisów wymienionych w jej uzasadnieniu, w tym takich, które są niezbędne do oceny wyrażonego w niej stanowiska. Pomijają one zwłaszcza art. 79 ust. 1 i

4 ustawy o samorządzie powiatowym, mimo że w uzasadnieniu to właśnie w oparciu o treść tych przepisów wyjaśniono rozwinięcie obu zarzutów, kwestionujących stwierdzenie nieważności uchwały o odwołaniu dyrektora instytutu kultury w sytuacji, gdy zdaniem autora skargi kasacyjnej, w sprawie zasadne było co najwyżej wskazanie, iż wydano ją z naruszeniem prawa. Wywiedziono przecież, że w świetle powołanego art. 79 organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały organu powiatu (ust. 1), gdy narusza ona prawo w istotnym stopniu, skoro w przypadku nieistotnego naruszenia prawa ogranicza się wyłącznie do wspomnianego wskazania (ust. 4). Brak tych przepisów pośród podstaw kasacyjnych oznacza, że rozważania te wykraczają poza granice skargi kasacyjnej i w związku z tym zasadniczo nie mogą być punktem odniesienia podczas badania zgodności zaskarżonego wyroku z prawem.

Niewątpliwie jednak to wokół tej ostatniej kwestii koncentruje się spór w niniejszej sprawie. Zarzuty skargi kasacyjnej sprowadzają się bowiem do próby podważenia poglądu Sądu pierwszej instancji, a wcześniej organu nadzoru, że uchwała o odwołaniu dyrektora instytucji kultury wymaga uzasadnienia, nie kwestionują natomiast zaskarżonego rozstrzygnięcia w pozostałej części, w szczególności tej odnoszącej do samej dopuszczalności jej kontroli. To zagadnienie nie leży zatem w granicach skargi kasacyjnej i musi być pozostawione na uboczu, chociaż było rozważane przez Sąd.

Ustosunkowując się więc do przedmiotu sporu przedstawionego do rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnego, na wstępie przyznać należy, że żaden z wymienionych w ramach pierwszego zarzutu kasacyjnego przepisów ustawy

nie przewiduje obowiązku uzasadnienia uchwały o odwołaniu dyrektora instytucji kultury. W art. 15 ust. 1 ustawy zastrzeżono jedynie, że odwołanie dyrektora powołanego na czas określony następuje w tym samym trybie, w jakim go powołano, czyli co do zasady po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w instytucji kultury oraz właściwych stowarzyszeń zawodowych i twórczych. O uzasadnieniu nie ma też mowy w przepisach art. 68-72 K.p., do których, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, odsyła jej art. 15 ust. 7, ani w jej art. 15 ust. 6 pkt 3, będącym podstawą odwołania dyrektora w rozpoznawanej sprawie. Wbrew przekonaniu autora skargi kasacyjnej w przypadku rozstrzygnięć władczych, podjętych w konkretnej sprawie indywidualnego podmiotu, w analizowanym przypadku odwoływanego dyrektora, wymóg uzasadnienia nie ma jednak wymiaru wyłącznie formalnego, lecz uzależniony jest od aspektu merytorycznego danego stanu faktycznego i wiąże się przede wszystkim z koniecznością zapewnienia odpowiedniej ochrony praw tego podmiotu. Obowiązek ten nie musi być wyrażony wprost i może być wywiedziony z przepisów o zasadniczym znaczeniu dla określenia zasad funkcjonowania organów władzy publicznej, w szczególności takich, które wkraczają w sferę praw i obowiązków obywateli. Dlatego chybiony jest zarzut naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji, który neguje tę możliwość.

W tym kontekście odnotować trzeba, że w orzecznictwie przyjęto, iż to właśnie z przewidzianych w tych dwóch przepisach konstytucyjnych zasad: demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz praworządności i legalności (art. 7) wynika wymóg należytego uzasadnienia władczych aktów z zakresu administracji publicznej. Stwierdził tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w trafnie przywołanym w odpowiedzi na skargę kasacyjną wyroku dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2747/18, także wydanym zresztą w sprawie odwołania dyrektora instytucji kultury. Podkreślił, analogicznie jak Sąd pierwszej instancji, że uzasadnienie uchwały podjętej w tym przedmiocie jest konieczne, ponieważ w przeciwnym razie niemożliwe byłoby przeprowadzenie kontroli powodów odwołania i w związku z tym, zgodności z prawem uchwały. Kontrola musi bowiem polegać na zbadaniu przesłanek odwołania, leżących u podstaw uchwały rozstrzygających o prawach i obowiązkach osoby odwoływanej.

Rozwijając ten wątek zaakcentować należy, że wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada praworządności czy też legalizmu, będąca jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji,

zobowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo ma być więc zarówno źródłem kompetencji organów, jak i kryterium dopuszczalności podejmowanych przez nie aktów. Stąd by uznać taki akt za zgodny z prawem, trzeba mieć pewność, że te przesłanki wystąpiły.

W niektórych przypadkach jest to oczywiste, mianowicie wtedy, gdy przesłanki są ukształtowane jednoznacznie i kategorycznie, bez pozostawienia jakiegokolwiek luzu decyzyjnego, a okoliczności sprawy nie budzą wątpliwości i wynika z nich jasno, że ziściła się hipoteza stosowanego przepisu. Zgodzić się można ze stanowiskiem wyrażonym w powołanym w skardze kasacyjnej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 91/18, że w takiej sytuacji brak uzasadnienia może być traktowany jako nieistotne naruszenie prawa.

Inaczej jednak jest wówczas, gdy organ stosuje przepis formułujący przesłanki bardziej ogólnie, z pozostawieniem organowi pewnej swobody, zwłaszcza uznania administracyjnego. W tym kontekście przywołać warto bogate orzecznictwo dotyczące uchwał odwołujących dyrektorów szkół, m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. akt III RN 3/97 (OSNP 1997, nr 19, poz. 369) oraz nawiązujące do niego wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2942/12 (LEX nr 1333109) i z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt I OSK 1226/16 (LEX nr 2190223). Sąd Najwyższy słusznie zauważył, że nawet znaczna sfera uznania organu nigdy nie jest pełna, bo musi uwzględniać ograniczenia ustawowe. W efekcie uznanie to nie może mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinno być dokładnie i szczegółowo wywiedzione i uargumentowane w uzasadnieniu po to, by ten wywód i argumentacja mogły być poddane kontroli organów nadzoru i sądu.

W niniejszej sprawie Zarząd Powiatu C. działał na podstawie art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy przewidującego tego rodzaju przesłankę. Przepis ten umożliwiał mu bowiem, czyli nie zobowiązywał go, odwołanie dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na jaki go powołano, z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem. Jest to zatem jedna z tych wymienionych w art. 15 ust. 6 ustawy przyczyn odwołania dyrektora, która została określona w sposób stosunkowo niejednoznaczny, nawiązujący do okoliczności wymagających bardziej wnikliwych ustaleń i ocen. Tym ustaleniom i ocenom należy dać odpowiedni wyraz, wykazując, że dyrektor dopuścił się naruszenia prawa, które

dyskwalifikuje go jako osobę pełniącą tę funkcję i w związku z tym przemawia za skorzystaniem z uprawnienia do jego odwołania. Bezsprzecznie potrzeba ta jest w rozpatrywanym przypadku znacznie większa niż wtedy, gdy odwołanie dyrektora następuje z bardziej oczywistych powodów, choćby wówczas gdy odwołuje się go na własną prośbę (art. 15 ust. 6 pkt 1 ustawy).

Jedynym zaś sposobem wywiązania się z tego obowiązku, czyli wyrażenia przez organ swojego stanowiska w sprawie, jest sporządzenie odpowiedniego uzasadnienia. Uzasadnienie jest wyłącznym miarodajnym źródłem, z którego można się z tym stanowiskiem zapoznać, i stąd odgrywa ono kluczową rolę zarówno dla podmiotów, do których skierowano akt, jak i dla społeczności, organów nadzoru czy sądów administracyjnych przeprowadzających kontrolę aktu. Podczas tej kontroli można wszak wziąć pod uwagę tylko te motywy, jakie zostały odzwierciedlone w uzasadnieniu. Dalszą kwestią pozostaje, że motywy te powinny dać się zweryfikować w świetle okoliczności znajdujących potwierdzenie w dowodach zgromadzonych w aktach sprawy. Dowody te mają być skonfrontowane z wywodem przeprowadzonym w uzasadnieniu, ukazując jego związek ze stanem faktycznym sprawy, nie mogą jednak tego wywodu zastąpić. Organ nadzoru czy też sąd administracyjny nie są przecież uprawnieni do samodzielnego poszukiwania motywów uchwały w oparciu o podaną podstawę prawną i udostępnioną im dokumentację. Ich funkcja sprowadza się do oceny rzeczywistego stanowiska organu uprawnionego do podjęcia uchwały, czyli tego, któremu organ dał wyraz w przewidziany prawem sposób, nie zaś do odtwarzania stanowiska, jakie mogło leżeć u jej podstaw. Samodzielna rekonstrukcja przesłanek odwołania byłaby wyjściem poza dopuszczalne granice kontroli, będącym jednocześnie w istocie wkroczeniem w kompetencje kontrolowanego organu.

Podzielić więc wypada pogląd Sądu pierwszej instancji, że uchwała Zarządu Powiatu C. z dnia [...] września 2019 r., której nieważność stwierdzono zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym, naruszała prawo w stopniu istotnym, gdyż nie zawierała żadnego uzasadnienia i co za tym idzie nie poddaje się kontroli. Nie wiadomo przecież, dlaczego organ ten przyjął, że zachodzi przewidziana w art. 15 ust. 6 pkt 1 ustawy przyczyna uprawniająca go do odwołania dyrektora instytucji kultury, w szczególności jakiego naruszenia prawa dopuściła się dyrektor w związku z zajmowanym stanowiskiem. Brak uzasadnienia sprawia, że uchwała ta narusza w sposób istotny powołany przepis, ponieważ stanowi akt arbitralny i dowolny i jako taki sprzeczny z konstytucyjnymi zasadami praworządności i demokratycznego państwa prawnego

Z tych powodów Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddalił na podstawie art. 184 P.p.s.a. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono stosownie do art. 204 pkt 1 P.p.s.a.

Należy jeszcze wskazać, że strona wnosząca skargę kasacyjną domagała się

jej rozpoznania na rozprawie. Jednakże na podstawie zarządzenia Przewodniczącego z dnia 5 listopada 2020 r., wydanego w oparciu o art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, ze zm.), skarga kasacyjna została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Wzięto pod uwagę, że sprawa kwalifikuje się do rozpoznania poza

kolejnością wpływu spraw do sądu, a w związku z intensyfikacją rozwoju epidemii przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących, a nie można było jej przeprowadzić na odległość z jednoczesnym

bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Pełnomocnicy obu stron zostali o tym zawiadomieni, umożliwiono im również przedstawienie dodatkowego stanowiska na piśmie w granicach skargi kasacyjnej. W tym stanie rzeczy, w ocenie składu orzekającego, nierozpoznanie sprawy na rozprawie, lecz na posiedzeniu niejawnym nie naruszyło prawa strony do sądu.