



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Sędzia WSA

Sędzia WSA

Sławomir Antoniuk

Danuta Kania (spr.)

Tomasz Szmydt

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 24 czerwca 2020 r.
sprawy ze skargi Powiatu Ciechanowskiego
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego
z dnia 8 stycznia 2020 r. nr WNP-O.4131.27.2019
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z
dnia 23 września 2019 r. nr 126/2019

oddala skargę

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Powiat Ciechanowski (dalej: „strona skarżąca”) jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego (dalej: „Wojewoda”, „organ nadzoru”) z dnia 8 stycznia 2020 r. nr WNP-O.4131.27.2019 stwierdzające nieważność uchwały nr 126/2019 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r.

Skarga została złożona w następującym stanie faktycznym i prawnym:

W dniu 23 września 2019 r. Zarząd Powiatu Ciechanowskiego podjął uchwałę nr 126/2019 w sprawie odwołania Teresy Kaczorowskiej ze stanowiska dyrektora w Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie (dalej: „PCKiSz w Ciechanowie”). Jako podstawę prawną uchwały Zarząd Powiatu wskazał art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.) w związku 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 związku 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. Teresa Kaczorowska wystąpiła do Wojewody o podjęcie działań w trybie nadzoru i rozważenie wydania z urzędu rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Podniosła, że z treści ww. uchwały nie wynika, jakie przepisy prawa i kiedy zostały przez nią naruszone w związku z zajmowanym stanowiskiem oraz, że nie podano powodów jej odwołania ze stanowiska.

W odpowiedzi na wezwanie Wojewody, za pismem z dnia 10 grudnia 2019 r. znak: WA-BOR.07.11.392019, Starosta Powiatu Ciechanowskiego przesłał uchwałę nr 126/2019 Zarządu Powiatu z dnia 23 września 2019 r. Jednocześnie Starosta poinformował, że ww. uchwała 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 instytucję 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 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Pismem z dnia 24 grudnia 2019 r. znak: WNP-0.4131.27.2019.IK Wojewoda zawiadomił Zarząd Powiatu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 8 stycznia 2020 r. znak: WNP-O.4131.27.2019 Wojewoda, powołując w podstawie prawnej art. 79 ust. 1 oraz art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdził nieważność uchwały nr 126/2019 z dnia 23 września 2019 r.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż uchwałą Zarządu Powiatu Ciechanowskiego nr 94/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r. Teresa Kaczorowska została powołana na stanowisko dyrektora PCKiSz w Ciechanowie na okres 3 lat: od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r. Uchwałą nr 126/2019 z dnia 23 września 2019 r. wymieniona została odwołana ze stanowiska dyrektora PCKiSz w Ciechanowie z dniem 23 września 2019 r. W § 1 ust. 5 uchwały wskazano, że „(...) w okresie wypowiedzenia udziela się pracownikowi niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego za rok 2019 w wymiarze 23 dni roboczych licząc od dnia 24 września 2019 r., a w pozostałej części zwalnia z obowiązku świadczenia pracy”.

Zdaniem organu nadzoru, ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 6 pkt 3 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z uwagi na brak uzasadnienia, a w konsekwencji brak możliwości oceny, czy zaistniała przesłanka z art. 15 ust. 6 pkt 3 ww. ustawy.

Organ zaznaczył, iż art. 15 ust. 6 ww. ustawy, zawierający zamknięty katalog przyczyn odwołania dyrektora instytucji kultury, jest przepisem o charakterze szczególnym, co wyklucza możliwość stosowania regulacji art. 70 Kodeksu pracy. Wskazanie w ustawie szczególnych przyczyn uzasadniających odwołanie dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na jaki został powołany, ma 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 szczególny obowiązek organizatora instytucji kultury w zakresie prawidłowego i kompleksowego wskazania faktów, które zostały uznane za podstawę odwołania dyrektora. W niniejszej sprawie brak uzasadnienia kwestionowanej

uchwały uniemożliwia organowi nadzoru ocenę legalności przesłanek odwołania dyrektora PCKiSz w Ciechanowie.

Organ nadzoru podkreślił, iż okoliczności dotyczące przyczyn odwołania dyrektora w związku z jedną z przesłanek wynikających w art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej muszą być konkretne i dowiedzione w stosownym postępowaniu poprzedzającym podjęcie uchwały 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 zebranym w sprawie materiałem dowodowym pozwalają na ustalenie motywów, jakimi kierował się organizator odwołując dyrektora instytucji kultury.

Na poparcie powyższego stanowiska organ nadzoru przedstawił poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Dalej organ powołał art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym 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. W przypadku nieistotnego naruszenia organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, prowadząca do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. W przedmiotowej sprawie ranga naruszenia prawa (sprzeczność uchwały z art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) nie pozwalała na zakwalifikowanie go jako naruszenia nieistotnego.

Końcowo organ poinformował, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Pismem z dnia 10 lutego 2020 r. Powiat Ciechanowski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 stycznia 2020 r. zarzucając organowi naruszenie:

- art. 15 ust. 1, ust. 6 pkt 3 oraz ust. 7 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej polegające na uznaniu, że odwołanie dyrektora instytucji kultury wymaga uzasadnienia,

- art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez uznanie, że uchwała Zarządu Powiatu jest sprzeczna z prawem.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty strona skarżąca wniosła o uwzględnienie skargi i uchylenie skarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podniosła, iż o sprzeczności z prawem można mówić w sytuacji, gdy dane zachowanie narusza konkretną normę prawną. Taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Brak jest bowiem przepisu, który wskazywałby na konieczność sporządzenia uzasadnienia uchwały Zarządu Powiatu. W szczególności w art. 15 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jak w całej ustawie, brak jest regulacji, która wprost, czy też w sposób domniemany, nakazywałaby uzasadniać uchwałę o powołaniu lub odwołaniu dyrektora instytucji kultury.

Zdaniem strony skarżącej, z przepisu art. 15 ust. 7 ww. ustawy wynika, że uchwała taka nie wymaga uzasadnienia. Przepis ten stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie art. 68-72 Kodeksu pracy. Ustawa ta nie zawiera żadnych innych regulacji w zakresie odwołania dyrektora instytucji kultury poza koniecznością dochowania szczególnego trybu konsultacji.

Dalej strona skarżąca powołała art. 70 § 1 i art. 69 ust. 1 Kodeksu pracy wskazując, iż skutkiem tych przepisów został wyłączony wprost obowiązek pracodawcy wskazany w art. 30 § 4 tej ustawy, zgodnie z którym w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia, powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy.

Nadto strona skarżąca podniosła, że w sytuacji gdy ustawodawca statuuje obowiązek sporządzenia uzasadnienia aktu lub czynności, to obowiązek ten jest uzewnętrzniany wprost w konkretnym przepisie. Wbrew stanowisku organu nadzoru obowiązku tego nie można domniemywać.

Końcowo strona skarżąca wskazała, iż nie można zgodzić się z twierdzeniem, że organ nadzoru - wskutek braku uzasadnienia uchwały Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r. - został pozbawiony możliwości weryfikacji przyczyn, które legły u podstaw tej uchwały. Nie sposób bowiem uznać, że organ został pozbawiony możliwości pozyskania odpowiednich informacji w toku postępowania nadzorczego.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Mazowiecki wniósł o oddalenie skargi. Podniósł, iż organ nadzoru dokonał właściwej, zgodnej z aktualną linią orzecniczą, interpretacji art. 15 ust. 1, ust. 6 pkt 3 oraz ust. 7 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W konsekwencji prawidłowo zastosował art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzając nieważność uchwały Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r.

Za pismem z dnia 22 maja 2020 r., w odpowiedzi na wezwanie Sądu z dnia 21 maja 2020 r., pełnomocnik strony skarżącej przesłał wyjaśnienia odnośnie treści skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) dalej: „p.p.s.a.”, zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych obejmuje m.in. akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola sądowoadministracyjna sprawowana jest w granicach sprawy, przy czym sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Skarga oceniana w świetle powyższych kryteriów jest dopuszczalna, lecz merytorycznie nieuzasadniona.

W pierwszej kolejności odnosząc się do kwestii dopuszczalności skargi Sąd zauważa, że zgodnie z art. 85 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.), rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące powiatu, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 77b, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniony jest powiat lub związek powiatów, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do

wniesienia skargi jest uchwała organu, który podjął uchwałę lub którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Przepis art. 85 ust. 3 ww. ustawy nie określa terminu do podjęcia przez organ powiatu uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody do sądu administracyjnego. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd szeroko prezentowany w orzecznictwie, iż ww. przepis powinien być interpretowany w sposób najszerzej uwzględniający prawo organu samorządu terytorialnego do zbadania przez sąd administracyjny legalności rozstrzygnięć nadzorczych. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze, wniesiona przed podjęciem uchwały lub wydaniem stosownego zarządzenia, nie może więc zostać odrzucona, jeżeli w późniejszym terminie, także po upływie terminu do wniesienia skargi, taki akt zostanie uchwalony i przekazany do sądu administracyjnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 21 września 1994 r., sygn. akt II ARN 43/94, publ. OSNP/1994/12/185; z dnia 7 lipca 1994 r., sygn. akt III ARN 42/94, publ. OSNP/1994/9/138; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 290/05, publ. OSP 2007/1/6, z dnia 4 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2450/10, publ. LEX nr 743431, z dnia 31 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 106/12, publ. LEX nr 1120573). W niniejszej sprawie Zarząd Powiatu podjął uchwałę, o której mowa w art. 85 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, po upływie terminu przepisane do złożenia skargi. Uczynił to bowiem w terminie wyznaczonym przez Sąd do uzupełnienia braków formalnych skargi (k. 50, 52 i 54 akt sądowych), a więc przed dniem wydania orzeczenia w sprawie. W tym stanie rzeczy Sąd uznał, iż złożona skarga nie jest już obciążona ww. brakiem formalnym i podlega merytorycznemu rozpoznaniu.

Zgodnie z przywołanym w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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 doręczenia uchwały. W myśl art. 91 § 4 ww. ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich uchybień zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego, prawa

materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, „Samorząd Terytorialny” 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Zatem nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ gminy. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych. Istotnym naruszeniem jest oczywista i bezpośrednia nieprawidłowość, w szczególności podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, 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.

Przy rozpoznawaniu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące aktu (np. uchwały) organu jednostki samorządu terytorialnego, obowiązkiem sądu jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samego aktu, a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność owego aktu (por. J. P. Tarno, „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Warszawa 2011 r., uw. 3 do art. 148; J. Zimmermann, „Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym”, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 48; wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1995 r., sygn. akt SA/Rz 1109/95; wyroki WSA: z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 701/14; z dnia 5 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 1282/15; publ. CBOSA).

Oceniając zgodność z prawem uchwały nr 126/2019 Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r. w sprawie odwołania Teresy Kaczorowskiej ze stanowiska dyrektora PCKiSz w Ciechanowie wskazać należy, iż podstawę jej wydania stanowił m. in. art. 15 ust. 1, ust. 6 pkt 3 i ust. 7 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W myśl art. 15 ust. 1 ww. ustawy 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. Z kolei przepis art. 15 ust. 6 ww. ustawy enumeratywnie wymienia pięć przesłanek odwołania dyrektora instytucji kultury przed upływem okresu, na który został powołany.

Podkreślenia wymaga, że akt odwołania Teresy Kaczorowskiej ze stanowiska dyrektora PCKiSz w Ciechanowie jest aktem podjętym przez organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 7 lipca 2015 r. sygn. akt II OSK 1672/15 (publ. CBOSA) stwierdził, że podwójny charakter aktu odwołania dyrektora instytucji kultury nie może pozbawić możliwości objęcia takiego aktu kontrolą sprawowaną przez sądy administracyjne pod kątem zachowania przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora, jako aktu o charakterze publicznoprawnym. W związku z tym, taka kontrola musi umożliwić zbadanie przesłanek, leżących u podstaw wydania omawianego aktu, rozstrzygającego o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa. Z tego powodu odwołanie dyrektora instytucji kultury wymaga uzasadnienia, gdyż przy braku uzasadnienia niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli powodów odwołania i w związku z tym, zgodności z prawem tego aktu odwołania. Wymóg należytego uzasadnienia władczego aktu z zakresu administracji publicznej wynika z treści konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady praworządności i legalności (art. 7). Powyższy pogląd Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela.

Jak wskazano powyżej, przepis art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wymienia przesłanki odwołania dyrektora instytucji kultury powołanego na czas określony. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 7 tej ustawy w sprawach dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie przepisy art. 68-72 Kodeksu pracy. W przedmiotowej sprawie bezspornym było to, że Teresa Kaczorowska została powołana na stanowisko PCKiSz w Ciechanowie na czas określony (na okres 3 lat od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r.). Nie oznacza to jednak, że dyrektor instytucji kultury, powołany na czas określony, może być odwołany bez żadnego uzasadnienia. W przepisach ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zostały bowiem wskazane przesłanki odwołania dyrektora powołanego na czas określony, co oznacza, że prawidłowe - legalne - odwołanie ze stanowiska nie jest możliwe z pominięciem wskazania, jako podstawy

odwołania, tych przesłanek. Brak uzasadnienia aktu odwołania prowadzi do sytuacji, w której niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem aktu odwołania ze stanowiska, jako aktu o charakterze publicznoprawnym.

Akt odwołania ze stanowiska dyrektora instytucji kultury, chociaż ma charakter personalny, to nie jest aktem stricte prywatnoprawnym, gdyż obsada stanowiska dyrektora ma związek z realizacją zadań w zakresie prowadzenia i organizowania działalności kulturalnej, co niewątpliwie wchodzi w zakres administracji publicznej. Wprawdzie akt odwołania dyrektora wywołuje również skutki w sferze prawa pracy, jednak okoliczność ta ma takie następstwo, że odwołany dyrektor może kwestionować sam akt odwołania przed sądem administracyjnym, natomiast własnego interesu w sferze skutków, jakie ten akt wywołuje w zakresie praw pracowniczych, może dochodzić przed sądem pracy. Na pewno z faktu, że w pewnym zakresie, w sprawach nieuregulowanych, znajdują zastosowanie przepisy art. 68-72 Kodeksu pracy, nie wynika, że akt o odwołaniu może być pozbawiony uzasadnienia (por. wyroki NSA z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 481/16; z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn. akt II OSK 2747/18; publ. CBOSA). W świetle powyższego argumentacja przedstawiona w skardze, dotycząca uregulowania zawartego w art. 70 § 1 oraz art. 69 § 1 Kodeksu pracy, pozostaje bez wpływu na podjęte rozstrzygnięcie.

Zgodzić należy się zatem ze stanowiskiem Wojewody, iż uchwała podjęta przez organ powiatu w oparciu o art. 15 ust. 6 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej musi zawierać uzasadnienie, z którego wynikałoby w sposób jednoznaczny jakie fakty zostały uznane za podstawę odwołania dyrektora. Okoliczności odwołania, przedstawione w sposób wyczerpujący w uzasadnieniu uchwały, muszą znajdować potwierdzenie w zgromadzonym materiale dowodowym. Brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia organowi nadzoru ocenę legalności przesłanek odwołania dyrektora. Prawidłowo zatem organ nadzoru uznał, iż uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego z dnia 23 września 2019 r. została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 6 pkt 3 ww. ustawy, zaś przeciwne w tym względzie stanowisko strony skarżącej nie jest trafne. Nie można przy tym zaakceptować argumentu skargi, iż organ nadzoru „nie został pozbawiony możliwości pozyskania odpowiednich informacji w trakcie postępowania nadzorczego”. Nie jest bowiem rzeczą organu nadzoru poszukiwanie dowodów na potwierdzenie ewentualnej prawidłowości podjętej uchwały. To z uzasadnienia

uchwały o odwołaniu dyrektora powinno jasno wynikać, jakie okoliczności faktyczne i prawne stanowiły podstawę jej podjęcia.

Kontrolowane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody spełnia przesłanki z art. 79 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, tj. zawiera prawidłowe uzasadnienie prawne i faktyczne, które jednoznacznie wskazuje, na czym polegało i w czym się wyrażało naruszenie przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Rozstrzygnięcie zostało podjęte w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania. Wojewoda był zatem uprawniony do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w oparciu o art. 79 ust. 1 ww. ustawy. Zarzut skargi dotyczący naruszenia ww. przepisu jest nieuzasadniony.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 151 i art. 119 pkt 2 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.