



**WOJEWODA MAZOWIECKI**  
LEX-R.4131.1.2016.BM

Warszawa, 28 stycznia 2016 r.

***Pan***

***Wojciech Jasiński***

***Prezydent Miasta Żyrardowa***

***pl. Jana Pawła II nr 1***

***96 – 300 Żyrardów***

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515, Dz.U z 2015 roku, poz. 1045, Dz.U z 2015 roku, poz. 1890)

**stwierdzam nieważność**

zarządzenia Prezydenta Miasta Żyrardowa z dnia 5 października 2015 roku nr 537/15 w sprawie odwołania Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie

**Uzasadnienie**

Zarządzeniem z dnia 5 października 2015 roku nr 537/15 w sprawie odwołania Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie Prezydent Miasta Żyrardowa odwołał ze

stanowiska Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie Panią Beatę Rusinowską ze skutkiem na dzień 5.10.2015 roku.

W powyższej sprawie do organu nadzoru wpłynęło pismo z dnia 19.10.2015 roku wniesione przez adw. Ewę Knobloch działającą z substytucji adw. Jacka Dubois reprezentującego Panią Beatę Rusinowską, z którego wynika, iż ww. zarządzenie jest sprzeczne z prawem, a mianowicie z art. 31 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 roku, gdyż zgodnie z treścią art. 70 kodeks pracy odwołanie ze stanowiska jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, a zatem przed wydaniem wskazanego zarządzenia niezbędnym było uzyskanie opinii Prezydium Sejmu.

W związku z powyższym, organ nadzoru pismem z dnia 12.11.2015 r. znak LEX.R.40.89.2015.BM działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zwrócił się do Prezydenta Miasta Żyrardowa, z wnioskiem o nadesłanie organowi nadzoru zarządzenia nr 537/15 z dnia 5 października 2015 roku wraz z dokumentacją wymaganą przez obowiązujące przepisy prawa, w tym w szczególności ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W odpowiedzi na powyższe pismo, Prezydent Miasta Żyrardowa pismem z dnia 15 grudnia 2015 rok przekazał organowi nadzoru żądane dokumenty, a nadto wyjaśnił, iż zgodnie z treścią art.8 ust 4 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, Dyrektorzy instytucji kulturalnych, których organizatorzy w terminie 3 lat od dnia wejście w życie niniejszej ustawy nie powołali ponownie na stanowisko Dyrektora na czas określony, zostają z mocy prawa odwołani w upływie 3 lat od dnia wejście w życie przepisów powyższej ustawy. Wobec powyższego zarządzenie nr 537/15 należy traktować jako oświadczenie o charakterze informacyjnym, gdyż do rozwiązania stosunku pracy doszło z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2015 roku.

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw została opublikowana w Dzienniku Urzędowym (Dz.U. z 2011 roku, nr. 207, poz. 1230) i weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 roku. Zgodnie z treścią art. 8 ust 4 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. Termin określony w art. 8 ust 4 ww. ustawy dotyczący zawarcia nowej umowy na czas określony z obecnym Dyrektorem upłynął w dniu 1 stycznia 2015 roku.

W zarządzeniu nr 537/15 z dnia 5 października 2015 roku Prezydenta Miasta Żyrardowa w sprawie odwołania Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie jako podstawę prawną wskazano: art. 30 ust 1 i ust 2 pkt 5, art. 31 oraz 33 ust 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Z dokumentacji przekazanej przez pełnomocnika skarżącej wynika, iż Pani Beata Rusinowska została powołana na stanowisko Dyrektora Miejskiego Domu Kultury w Żyrardowie w dniu 15 lipca 1991 roku – pismo znak Or.U.1024/91. W tym samym dniu, zawarta została pomiędzy Urzędem Miejskim w Żyrardowie, a Panią Beatą Rusinowską, umowa o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy z powierzeniem obowiązków Dyrektora Miejskiego Domu Kultury w Żyrardowie. Uchwałą nr XXIII/188/08 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 29 maja 2008 roku Miejski Dom Kultury otrzymał nazwę Centrum Kultury w Żyrardowie. Powyższa uchwała nadała akt założycielski Centrum Kultury w Żyrardowie, zgodnie z treścią ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jak również przyjęła statut ww. instytucji kultury. Jak wynika z pisma z dnia 15 grudnia 2015 roku Prezydenta Miasta Żyrardowa, Pani Beata Rusinowska, po zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie została powołana na czas określony przez organizatora Instytucji Kultury, czyli Prezydenta Miasta Żyrardowa, ponownie na funkcję Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie w okresie od 1 stycznia 2012 roku do 1 stycznia 2015 roku, a zatem zgodnie z art. 8 ust 4 ww. ustawy zmieniającej, umowa o pracę zawarta w dniu 15 lipca 1991 roku dotycząca zatrudnienia Pani Beaty Rusinowskiej na stanowisku Dyrektora wygasła z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2015 roku. Sam Prezydent Miasta Żyrardowa stwierdza tą okoliczność w przesłanym do organu nadzoru piśmie z dnia 15 grudnia 2015 roku.

Wobec powyższego, niezrozumiałym dla organu nadzoru jest, czemu w treści zarządzenia nr 537/15 z dnia 5 października 2015 roku Prezydent Miasta Żyrardowa nie wskazał podstawy prawnej, którą przywołał w piśmie z dnia 15 grudnia 2015 roku, tj. art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którą na mocy ustawy wygasł stosunek prawny – umowa o pracę Pani Beaty Rusinowskiej, lecz wskazał art. 15 ust 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którą 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. Zasięgnięcie 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. Zasadnym wydaje się stwierdzenie, iż w dniu wydawania zaskarżonego zarządzenia, Prezydent Miasta Żyrardowa nie był świadomy, iż do rozwiązania stosunku pracy Pani Beaty Rusinowskiej doszło z mocy prawa, lecz podjął czynności zmierzające do rozwiązania stosunku pracy przewidziane w zwykłym trybie. Wobec powyższego, stwierdzić należy, że zarzuty zawarte w skardze złożonej przez pełnomocnika Pani Beaty Rusinowskiej w chwili ich sformułowania były zasadne. Prezydent Miasta Żyrardowa rozwiązując stosunek pracy w trybie powołanej podstawy prawnej w zarządzeniu zobowiązany był do złożenia wniosku do Prezydium Sejmu o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z posłem, tj. Panią Beatą Rusinowską, czego nie uczynił.

Tym bardziej zasadnym jest stwierdzenie, iż powołane przez Prezydenta Miasta Żyrardowa w zarządzeniu nr 537/15 z dnia 5 października 2015 roku podstawy prawne są niewłaściwe, a zatem wydane zarządzenie wydane zostało bez podstawy prawnej, gdyż w dniu wydania ww. zarządzenia stosunek pracy Pani Beaty Rusinowskiej już wygasł z mocy prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 ustawy. Ten przepis z kolei określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutek prawny stwierdzenia nieważności uchwały czy zarządzenia. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności zarządzenia, które w sposób istotny narusza prawo. Zarządzenie Prezydenta Miasta

Żyrardowa nr 537/15, odwołujące Panią Beatę Rusinowską ze stanowiska Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie ma treść administracyjnoprawną i należy traktować je, jako władczą wypowiedź organu administracji w sprawie należącej do zakresu jego zadań publicznych. Należy również mieć na uwadze, iż zarządzenia obok decyzji administracyjnych są prawną formą, w jakiej Prezydent Miasta może podejmować władcze rozstrzygnięcia. W uchwale z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93 (OTK 1994, cz. II, poz. 46) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak jest jednolitego kryterium pozwalającego na rozróżnienie aktów organów gminy podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej od takich, które podejmowane są w sprawach niemających takiego charakteru. Trybunał uznał również, że jeżeli akt organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków - także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym - podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Utrwalony jest w orzecznictwie pogląd, że nadzorowi wojewody podlega każde zarządzenie organu wykonawczego gminy, z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, nawet w przypadku gdyby miało ono charakter aktu kierownictwa wewnętrznego vide. - wyroki NSA: z dnia 16 września 2003 r., sygn. II SA/Wr 854/03 - OwSS 2004/2/43; z dnia 17 maja 2006 r., sygn. II OSK 249/06 - LEX nr 236479; z dnia 8 sierpnia 2007 r., sygn. I OSK 781/07 - LEX nr 384697; z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. II OSK 500/08 - LEX nr 490094). Potwierdza to również przepis art. 171 Konstytucji, który poddaje działalność jednostek samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności. Prezydent Miasta jest organem wykonawczym gminy. Swoje kompetencje ustawowe wykonuje w różnych formach, m.in. poprzez wydawanie zarządzeń, decyzji administracyjnych, działa w formach cywilnoprawnych, materialno-technicznych i niewładczych. Zarządzenia są formą aktu władczego, jednostronnego - normatywnego (zarządzenia porządkowe), ogólnego - wewnętrznego (regulaminy urzędu gminy), czy też jednostkowo-konkretnego, w tym dotyczącego zatrudniania lub zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2006 r., sygn. I OSK 706/06 - niepubl.). Wobec powyższe organ nadzoru uznał, iż zarządzenie nr 537/15 Prezydenta Miasta Żyrardowa w sprawie odwołania Dyrektora Centrum Kultury w Żyrardowie podlega nadzorowi Wojewody Mazowieckiego.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru, w ramach rozpatrywania przedmiotowej sprawy uznał, iż Prezydenta Miasta Żyrardowa wydając zarządzenie nr 537/15 bez podstawy prawnej w sposób istotny naruszył prawo.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Prezydentowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie zarządzenia z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Zdzisław Szipiera*