

Skawina, dnia 28 stycznia 2019 roku

Sz. P.
prof. Piotr Gliński
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Działając jako Dyrektor Centrum Kultury i Sportu w Skawinie – samorządowej instytucji kultury działającej na terenie miasta i gminy Skawina w Małopolsce – zwracam się do Pana Ministra z prośbą o interpretację przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, dalej: ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) oraz ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. poz. 207 Nr 1230, dalej: ustawa nowelizująca) jak również o zajęcie stanowiska oraz o wsparcie merytoryczne w sprawie przedstawionej poniżej dotyczącej nie tylko instytucji przeze mnie reprezentowanej, ale większości samorządowych instytucji kultury będących bibliotekami, domami oraz ośrodkami kultury.

Sprawa dotyczy przede wszystkim interpretacji zapisów art. 8 ust. 4 i 6 ustawy nowelizującej w zw. z art. 15 ust. 2 zd. drugie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a w związku z tym statusu dyrektorów samorządowych instytucji kultury będących bibliotekami oraz domami i ośrodkami kultury.

Zapisy przywołanych przepisów rodzą trudności interpretacyjne w stosunku do dyrektorów przedmiotowych instytucji zatrudnionych na podstawie powołania na czas nieokreślony przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, czyli przed dniem 1 stycznia 2012 r. i wykonujących swe obowiązki nadal po dniu wejścia w życie tej ustawy.

Dawniej prezentowane stanowisko zarówno przez judykaturę, jak i doktrynę, sprowadza się do uznania, że po dniu 1 stycznia 2012 r. dyrektorzy wymienieni w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej zostali pracownikami powołanymi na czas nieokreślony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15

października 2014 r., I PK 43/14, OSNP 2016 Nr 3, poz. 30, oraz choćby stanowisko Przemysława Wolskiego zawarte w Poradniku Instytucji Kultury nr 05/2015), że dyrektorzy tacy zachowują swój status i sprawują nadal swe stanowiska na podstawie powołania, przez czas nieokreślony.

Na gruncie zaś nowszego orzecznictwa zarówno sądów administracyjnych jak i powszechnych prezentowane jest zgoła odmienne stanowisko.

Wedle treści uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 481/16, w wyniku zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą prawodawca wyeliminował możliwość powoływania dyrektorów instytucji kultury na czas nieokreślony, z jednoczesnym wprowadzeniem w art. 15 ust. 2 zd. 2 ustawy organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej regulacji, iż dyrektora instytucji kultury innej niż instytucja artystyczna powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat.

Dalej w swym uzasadnieniu do przywołanego wyroku NSA wskazuje, iż z dniem 1 stycznia 2012 r., kiedy to weszła w życie ustawa nowelizująca, straciło podstawę prawną powołanie dyrektora instytucji kultury na czas nieokreślony. Przyjęcie bowiem odmiennego założenia prowadziło do nieakceptowalnej sytuacji, gdy dyrektorzy wymienieni w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej, zostaliby pozostawieni w nieobowiązującym już porządku prawnym, a stan ten miałby trwać do dnia odwołania ich ze stanowiska, czyli to od podmiotu tworzącego instytucję kultury zależy czy, a jeśli tak, to od kiedy wdrożony miałby być obowiązujący porządek prawny.

Jednocześnie w art. 8 ust. 4 ustawy nowelizującej prawodawca wprost przesądził, że dyrektorzy samorządowych instytucji kultury (za wyjątkiem instytucji artystycznych pozostających poza przedmiotem zainteresowania w niniejszej sprawie) powołani na czas nieokreślony pozostają na zajmowanych stanowiskach nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy, w którym to terminie mogą być powołani na czas określony od trzech do siedmiu lat bez przeprowadzenia obligatoryjnego co do zasady konkursu, a niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas nieokreślony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zawarte w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej postanowienie, że przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków kultury oznacza zatem, iż w stosunku do tych osób prawodawca nie zastosował przywilejów określonych w tych przepisach, co prowadzi do stwierdzenia, że dyrektorzy samorządowych ośrodków kultury, domów kultury i bibliotek nie pozostali po dniu 1 stycznia 2012 r. na zajmowanych stanowiskach, lecz z tym dniem wygasł z mocy prawa stosunek administracyjnoprawny związany z uprzednim powołaniem ich na stanowisko dyrektora samorządowej biblioteki, domu oraz ośrodka kultury na czas nieokreślony.

Zauważyć bowiem należy, iż w przypadku przyjęcia, że przedmiotowa instytucja kultury była biblioteką, ośrodkiem lub domem kultury należałoby uznać, iż stosunek prawny wynikający z powołania skarżącej na czas nieokreślony z dniem 1 czerwca 2007 r. na stanowisko jej dyrektora wygasł

z dniem 1 stycznia 2012 r., zaś w przypadku przyjęcia, że Samorządowe Centrum Kultury i Promocji Gminy Z. stanowi inną instytucję kultury niż biblioteka, ośrodek lub dom kultury, skutek w postaci jej odwołania z mocy prawa ze stanowiska dyrektora tej instytucji kultury nastąpiłby z dniem 31 grudnia 2014 r.

Z dalszej części uzasadnienia analizowanego wyroku wynika, że pełnienie w takiej sytuacji obowiązków przez dyrektora samorządowej instytucji kultury po dniu wygaśnięcia z mocy ustawy nowelizującej stosunku z powołania na czas nieokreślony bez formalnego aktu powołania pozwala zaaprobować stanowisko wedle którego dochodzi wówczas do powołania danego dyrektora na stanowisko w sposób dorozumiany na czas określony.

Sąd przypomina również, iż celem wprowadzenia regulacji dopuszczających powoływanie dyrektorów instytucji kultury wyłącznie na czas określony o ustawowo wskazanych minimalnych i maksymalnych granicach, wprowadzenie określonego trybu ich odwoływania oraz ustanowienie zamkniętego katalogu przesłanek umożliwiających odwołanie dyrektora instytucji kultury przed upływem tego okresu jednoznacznie wskazuje na zamiar ustawodawcy wzmocnienia pozycji i niezależności dyrektora instytucji kultury względem organizatora, z którym to celem w oczywistej i rażącej sprzeczności pozostawałoby zaaprobowanie niepowoływania dyrektora instytucji kultury i zarządzania tą instytucją za pomocą osób nieformalnie umocowanych przez podmioty tworzące instytucje kultury.

W konkluzji Sąd doszedł do przekonania, że poprzez dopuszczenie dyrektora samorządowej instytucji kultury do wykonywania obowiązków dyrektora tej instytucji po ustaniu z mocy prawa stosunku z powołania na czas nieokreślony, dochodzi do **powołania dyrektora przez organizatora w sposób dorozumiany** na stanowisko dyrektora tej instytucji kultury na czas określony odpowiadający minimalnemu okresowi powołania przewidzianemu w art. 15 ust. 2 ustawy.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt II SA/Po 259/18. WSA stwierdził bowiem, że dyrektorzy samorządowych ośrodków kultury, domów kultury im bibliotek nie pozostali po dniu 1 stycznia 2012 r. na zajmowanych stanowiskach, lecz z tym dniem wygasł z mocy prawa stosunek administracyjnoprawny związany z uprzednim powołaniem ich na stanowisko dyrektora samorządowej biblioteki, domu oraz ośrodka kultury na czas nieokreślony.

Natomiast fakt pełnienia funkcji przez dyrektora nadal po dniu 1 stycznia 2012 r. bez formalnego aktu powołania **oznacza, że doszło do powołania skarżącej w sposób dorozumiany na stanowisko dyrektora na czas określony. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreśla przy tym, iż jakkolwiek przepis nie przewiduje konieczności dokonania aktu powołania na stanowisko w formie pisemnej pod rygorem nieważności tej czynności, względnie jej bezskuteczności.**

Podsumowując WSA doszedł do przekonania, że poprzez dopuszczenie dyrektora samorządowej instytucji kultury do wykonywania jego obowiązków po dniu 1 stycznia 2012 r. oznacza powołanie przez organizatora w sposób dorozumiany na stanowisko dyrektora tej instytucji kultury na czas określony odpowiadający **minimalnemu** okresowi powołania przewidzianemu w art. 15 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W konsekwencji do dyrektora takiego znajdują zastosowanie przepisy art. 15 ust. 6 tej ustawy.

W przedmiotowej sprawie wypowiedział się także Sąd Najwyższy, który wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I PK 91/16. W konkluzji uzasadnienia do tego wyroku Sąd Najwyższy mając na uwadze, że powołanie jest najmniej stabilnym rodzajem stosunku pracy, a jego zastosowanie powiązane zostało z wyraźną podstawą prawną (art. 68 § 1 k.p.), stwierdza, iż staje się jasne, że ustawodawca w przypadkach określonych w ustawie może przewidzieć jego wygaśnięcie. Skoro taka możliwość istnieje, to dopuszczalne jest też generalne odwołanie określonej grupy osób z mocy prawa. Prawodawca autoryzuje zresztą tego rodzaju rozwiązanie. W art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw stwierdził, że "niepowołanie na stanowisko dyrektora na czas określony jest równoznaczne z odwołaniem dyrektora z upływem trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy". Zatem, nie jest wykluczone, że skutek ten stał się udziałem również dyrektorów wymienionych w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej, a nastąpił on z dniem wejścia w życie zmian zawartych w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw.

Przeprowadzony wywód doprowadził Sąd Najwyższy do przekonania, że najbardziej trafna jest wersja interpretacyjna, polegająca na przyjęciu, że osoby wymienione w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej (zatrudnione na czas nieokreślony) z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały odwołane. Precyzyjniej rzecz ujmując, w nawiązaniu do mechanizmu opisanego w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy nowelizującej, wejście jej w życie było równoznaczne z ich odwołaniem.

Odnosząc ten rezultat rozumowania do zatrudnienia pracowniczego Sąd wskazał, iż na gruncie art. 70 § 2 k.p. oznacza to, że stosunek pracy z powołania zawarty na czas nieokreślony dyrektorów bibliotek, domów oraz ośrodków kultury uległ rozwiązaniu z upływem okresu wypowiedzenia (przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia).

Zdaniem Sądu oznacza to, że rozstrzygnięcie tego typu spraw zależy od dokonania oceny, czy faktyczne wykonywanie pracy, po rozwiązaniu stosunku pracy z powołania, skutkuje nawiązaniem nowej więzi pracowniczej, a jeśli tak, to jakiego rodzaju i na jaki okres. W tym zakresie konieczne jest odpowiedzenie na pytanie, czy dopuszczalne jest zatrudnienie z powołania zawarte w sposób dorozumiany (wbrew art. 68² § 2 k.p., który przewiduje formę pisemną).

Alternatywnym rozwiązaniem jest uznanie, że dopuszczenie do pracy po dniu 31 grudnia 2011 r. doprowadziło do zawarcia umowy o pracę. Założenie to nie jest jednak możliwe bez przesądzenia,

czy ten rodzaj zatrudnienia może powstać w sytuacji, gdy dla danego stanowiska przewidziane jest zatrudnienie z powołania. W tym zakresie również można odnotować odmienne stanowiska.

Na kanwie przywołanych orzeczeń Burmistrz Miasta i Gminy w Skawinie – przedstawiciel Organizatora Centrum Kultury i Sportu w Skawinie, dokonał własnej, zgoła odmiennej interpretacji przedmiotowych przepisów, o czym poinformował mnie w piśmie nr ED.22.1.2019 z dnia **16 stycznia 2019 r.**, którego kopię przedkładałam w załączeniu.

Zdaniem Pana Burmistrza mój stosunek pracy wygasł dnia 1 stycznia 2019 r., a w związku z tym, jako że nadal wykonuję pracę, wydał akt powołania mnie na stanowisko pełniącego obowiązki Dyrektora Centrum Kultury i Sportu w Skawinie.

Celem uszczegółowienia stanu faktycznego sprawy dodam, że reprezentowane przeze mnie Centrum Kultury i Sportu w Skawinie jest samorządową instytucją kultury, którą – poprzez treść jej statutu oraz zakres zadań faktycznie na co dzień realizowanych, należy zakwalifikować do grona instytucji, o których mowa w art. 8 ust. 6 ustawy nowelizującej, czyli jako dom lub ośrodek kultury. Ja zaś na stanowisko dyrektora tej instytucji zostałem powołany dnia 1 marca 2008 r. na czas nieokreślony, na co pozwalały obowiązujące wówczas przepisy.

W moim przekonaniu stanowisko prezentowane przez Pana burmistrza jest błędne i prowadzi do naruszenia przepisów prawa oraz stanowi przejaw nieuprawnionej i bezpodstawnej ingerencji w działalność samorządowej instytucji kultury, co uzasadnia się w poniższy sposób.

Prawidłowa analiza przepisów art. 8 ust. 4 i 6, dokonana w sposób wynikający z przywołanego orzecznictwa, i to tylko tego aktualnego, nie może prowadzić do stanowiska prezentowanego przez Burmistrza Miasta i Gminy Skawina. W żaden sposób nie można bowiem stwierdzić, że mój stosunek z powołania, a tym samym stosunek pracy, wygasł we wskazanym przez Pana Burmistrza terminie, tj. z dniem 1 stycznia 2019 r.

Jeśli zastosować wykładnię przywołanych przepisów w sposób prezentowany w przywołanych powyżej orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oraz Sądu Najwyższego, to należy dojść do poniższych wniosków.

Po pierwsze należy przyjąć, że wedle stanowiska Sądów z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli z dniem 1 stycznia 2012 r. zostałem – z mocy ustawy – odwołany ze stanowiska dyrektora. Przywołane przepisy stanowią jasno o **równoznaczności z odwołaniem** w sytuacji niepowołania dyrektora na czas określony, w dodatku odwołanie na gruncie prawa pracy wywołuje skutek w postaci wypowiedzenia umowy o pracę. Rozwiązanie umowy o pracę z powołania kończy się z upływem okresu wypowiedzenia liczonego od dnia odwołania (art. 32 § 2 w zw. z art. 70 § 2 k.p.).

Po drugie, przy założeniu, że treści ustawy zmieniającej należy interpretować tak, iż zostałem odwołany ze stanowiska w dniu 1 stycznia 2012 r., to moja umowa o pracę – przy uwzględnieniu okresu wypowiedzenia (art. 30 § 2¹, art. 32 § 2, w zw. z art. 70 § 2 k.p.) uległa rozwiązaniu dnia 30 kwietnia 2012 r. Niemniej od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 16 stycznia 2019 r. wykonywałem swoje obowiązki niezmiennie jako dyrektor samorządowej instytucji kultury, a Organizator nie wydał w tym czasie żadnego aktu dotyczącego mojego stosunku z powołania oraz stosunku pracy. Z założenia tego należy wywieść, że albo sprawowałem swą funkcję na podstawie powołania dokonanego w sposób dorozumiany od dnia 1 stycznia 2012 r. na czas określony, albo, że od dnia 1 maja 2012 r. wiąże mnie z pracodawcą umowa o pracę na czas nieokreślony zawarta w sposób dorozumiany. Pomijając na chwilę obecną ocenę prawidłowości twierdzenia zawartego w zdaniu poprzedzającym, wskazuję na kolejny wniosek, który w mojej ocenie co najmniej należy wywieść z zaistniałej sytuacji faktycznej w świetle przywołanego orzecznictwa.

Po trzecie bowiem, skoro zarówno treść uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 481/16, jak również treść uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt II SA/Po 259/18, wskazuje, że w sytuacjach takich jak moja, w obliczu dopuszczenia po dniu 1 stycznia 2012 r. dyrektora samorządowej instytucji do wykonywania przez niego dotychczasowych obowiązków dochodzi do powołania go w sposób dorozumiany na sprawowane stanowisko na minimalny okres ustawowy, czyli okres 3 lat, to nie można – jak twierdzi Pan Burmistrz w swoim piśmie – dojść do wniosku, że mój stosunek z powołania wygasł z dniem 1 stycznia 2019 r. Jeśli już, to należało by stwierdzić, że stosunek ten wygasł dnia 1 stycznia 2015 r. (bowiem Sądy wskazują na możliwość powołania w sposób dorozumiany na minimalny okres ustawowy wynikający z art. 15 ust. 2 zd. drugie ustawy o organizowaniu działalności kulturalnej, tj. 3 lat), a w obliczu dalszego dopuszczania mnie do sprawowania obowiązków na tych samych zasadach po dniu 1 stycznia 2015 r. doszło do kolejnego już powołania mnie w sposób dorozumiany na okres minimalny 3 lat, czyli do dnia 1 stycznia 2018 r., a jako, że i po tym dniu nadal sprawowałem swoją funkcję niezmiennie, to doszło do kolejnego powołania mnie w sposób dorozumiany na okres minimalny 3 lat, czyli na okres do dnia 1 stycznia 2021 roku.

Po czwarte wreszcie – nawet gdyby przyjąć, że po dniu 1 stycznia 2012 r. doszło do – jak wskazuje Pan Burmistrz odmiennie do stanowiska prezentowanego przez Sądy – powołania mnie w sposób dorozumiany na czas określony maksymalny ustawowy wynikający z art. 15 ust. 2 zd. drugie ustawy o organizowaniu działalności kulturalnej, tj. 7 lat, to należy zwrócić uwagę, że po upływie tego okresu w dniu 1 stycznia 2019 r. nadal sprawowałem swą funkcję w sposób bez zmienny, a więc zostałem powołany na stanowisko dyrektora w sposób dorozumiany na co najmniej minimalny okres ustawowy czyli do dnia 1 stycznia 2022 roku, a być może wręcz – jeśli Pan Burmistrz wprowadza w maksymalny

okres jako dorozumiany – zostałem ponownie powołany na okres siedmiu lat, czyli do dnia 1 stycznia 2026 r.

Jak więc widać stanowisko zaprezentowane przez Pana Burmistrza w przywołanym powyżej piśmie jest – w obliczu tak dokonanej analizy – błędne i stanowi przejaw naruszenia prawa oraz nieuprawnionej i bezprawnej ingerencji w działalność samorządowej instytucji kultury.

Dlatego zwracam się do Pana Ministra o dokonanie interpretacji przedmiotowych przepisów prawa oraz zajęcie stanowiska w sprawie.

Stanowisko Pana Ministra jest tym bardziej potrzebne, że w sytuacji takiej jak zaprezentowana w niniejszym piśmie w całym kraju znajdują się setki, jeśli nie tysiące, samorządowych instytucji kultury. Konieczność jednoznacznej wykładni dokonanej przez Pana Ministra jest niezbędna dla zapewnienia im stabilności działania celem realizacji ich jakże ważnej misji w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego, a nie rzadko również sportu i rekreacji.

Nadto proszę o zajęcie stanowiska w drugiej kwestii wynikając z treści pisma Pana Burmistrza. W następstwie bowiem wywiedzionej interpretacji Pan Burmistrz stwierdził, iż powołał mnie na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora samorządowej instytucji kultury. Otóż art. 16a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, iż do czasu powołania dyrektora wyłonionego w trybie przepisów art. 15 lub art. 16 albo do czasu powierzenia zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie przepisów art. 15a organizator **może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora** wyznaczonej osobie na okres nie dłuższy niż do końca sezonu artystycznego następującego po sezonie, w trakcie którego dyrektor został odwołany albo akt jego powołania wygasł – w przypadku instytucji artystycznej oraz na okres nie dłuższy niż rok – w przypadku instytucji kultury innej niż instytucja artystyczna. Przywołany przepis daje podstawę powołania określonej osoby jedynie na stanowisko dyrektora instytucji kultury. Nie daje on natomiast żadnych podstaw do „powołania na stanowisko pełniącego obowiązki” dyrektora instytucji kultury. Stąd też twierdzę, że stanowisko Pana Burmistrza jest wadliwe również w tym względzie i zwracam się uprzejmie wypowiedzenie się również w tej kwestii.

Oczekując odpowiedzi, pozostaję z wyrazami szacunku.

Załączniki:

- 1) pismo Burmistrza Miasta i Gminy Skawina z dnia 16.01.2019 r.;
- 2) informacja prawna z dnia 08.01.2019 r.