



Sygn. akt I PK 43/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Hajn (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Bogusław Cudowski
SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z powództwa M. S.
przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy P.
o odszkodowanie za niezgodne z prawem odwołanie ze stanowiska,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 października 2014 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w .O z dnia 9 grudnia 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Powódka M. S. w pozwie skierowanym przeciwko Urzędowi Miasta i Gminy w P. wniosła o zasądzenie na jej rzecz odszkodowania za niezgodne z prawem odwołanie jej ze stanowiska dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury w P. Pozwany Urząd w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa. Sąd Rejonowy w S. wyrokiem z dnia 18 września 2013 r. zasądził od pozwanego na rzecz powódki 11.667 zł tytułem odszkodowania za niezgodne z prawem

wypowiedzenie umowy o pracę. Wyrokowi nadał rygor natychmiastowej wykonalności co do kwoty 3.889 zł. W punkcie III orzeczenia zasądził także od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 584 zł tytułem opłaty od pozwu od uiszczenia której powódka była zwolniona.

Sąd ustalił, że powódka została powołana na stanowisko Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury i Sportu w P. na podstawie powołania dokonanego przez Burmistrza Miasta P. zarządzeniem z 1 października 2004 roku na okres od 1 października 2004 na czas nieokreślony. Na terenie Gminy P., działa Stowarzyszenie M., powstałe w listopadzie 2011 r. Powódka jest jego członkiem od momentu powstania. Zgodnie ze statutem, celem stowarzyszenia jest, między innymi integracja i aktywizacja środowiska wiejskiego, podnoszenie poziomu życia mieszkańców wsi, prowadzenie działalności kulturalnej, edukacyjnej, sportowej, promocyjnej, turystycznej, wspieranie organizacyjne, finansowe, rzeczowe osób fizycznych i prawnych w zakresach objętych celami statutowymi, poszerzenie oferty turystycznej regionu, wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie dobroczynności, kultury, kultury fizycznej, promocji kultury, zdrowia, sportu, ochrony dóbr dziedzictwa kulturowego, ochrony środowiska, edukacji, rozwoju gospodarczego, Cele swoje stowarzyszenie realizuje przez organizowanie spotkań, szkoleń, konferencji, gromadzenie funduszy na realizację celów statutowych, rozdzielanie funduszy na cele dobroczynne w dziedzinie kultury, oświaty, wychowania, sportu, kultury fizycznej, ochrony zabytków, ochrony środowiska, i inne. Burmistrz był zapraszany na uroczystości inauguracyjne działalności stowarzyszenia. Zarządzeniem z 9 lipca 2013 roku Burmistrz Miasta P. odwołał powódkę ze stanowiska dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury z dniem 31.07.2013 r. zaznaczając, że odwołanie jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem, którego termin upływa 31 października 2013 r. oraz zwolnił powódkę z obowiązku świadczenia pracy. Sąd Rejonowy podkreślił, że zgodnie z art. 69 k.p., do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę oraz rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i przywracaniu do pracy. Zgodnie z powyższym

przepisem w przypadku naruszenia przez pracodawcę przepisów o wypowiedzeniu przysługuje odszkodowanie. Zgodnie zaś z art. 70 § 1 k.p., pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Odwołanie powinno być dokonane na piśmie. W ten sposób określono jedyne warunki formalne obowiązujące pracodawcę w odniesieniu do odwołania, pozostałe nie znajdują tu zastosowania. Zgodnie z wcześniej powołanym przepisem, odwołanie może nastąpić w każdym czasie i co do zasady nie stosuje się trybu przewidzianego w kodeksie pracy przy rozwiązywaniu stosunku pracy za wypowiedzeniem. Oznacza to, że pracodawca nie jest obowiązany uzasadniać swojej decyzji, a jednocześnie rozwiązanie stosunku pracy na podstawie odwołania ze stanowiska nie wymaga zachowania trybu "współdziałania" pracodawcy z organami związków zawodowych, określonego w art. 38, 52 § 3, art. 53 § 4 i art. 177 § 1 k.p. (wyrok SN z dnia 9 września 1977 r., I PRN 115/77, OSNCP 1978, nr 10, poz. 177). Jednakże w odniesieniu do dyrektora instytucji kultury, jaką był Miejski Ośrodek Kultury w P., szczegółowe zasady powoływania i odwoływania reguluje art. 15 ustawy z dnia z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym 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.

W ocenie Sądu pierwszej instancji Stowarzyszenie M. jest właśnie takim typem stowarzyszenia. Przede wszystkim istotne jest to, że aby wymagane było zasięgnięcie opinii nie jest konieczne członkostwo dyrektora instytucji kultury w stowarzyszeniu. W tym przepisie nie podlega bowiem ochronie działalność stowarzyszeniowa indywidualnych osób, jak w przypadku konsultacji związkowej i działalności związkowej. *Ratio legis* powyższego unormowania jest, by stowarzyszenie, którego zadaniem jest krzewienie kultury, wspieranie działalności

kulturalnej, twórczej miało wpływ na obsadę osób kierujących instytucjami kultury działającymi na terenie ich właściwości, bowiem pożądana, celowa jest współpraca stowarzyszenia i instytucji kultury. Zatem taka konsultacja będzie wymagana w przypadku spełnienia pozostałych przesłanek niezależnie od tego, czy osoba kierująca instytucją kultury jest członkiem stowarzyszenia, czy też nie. Jedynym kryterium, które podlega sprawdzeniu, to fakt, czy dane stowarzyszenie ma charakter zawodowy lub twórczy oraz, czy jest właściwe ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. W tej kwestii Sąd pierwszej instancji podzielił poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego (w sprawach II OSK 1295/12 i II OSK 2545/11), że ustawodawca wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, a pojęcie "stowarzyszenie twórcze" obejmuje ono zarówno stowarzyszenia zrzeszające twórców, jak też prowadzące i inspirujące działalność twórczą. Sąd Rejonowy podkreślił nadto, że rodzaj działalności prowadzonej przez Miejski Ośrodek Kultury jest w znacznym stopniu zbliżony do działalności podejmowanej przez stowarzyszenie, jest nim bowiem upowszechnienie kultury, podejmowanie działań inspirujących młodzież, dzieci dorosłych do działalności artystycznej, twórczej.

W tych okolicznościach Sąd pierwszej instancji uznał, że konsultacja odwołania powódki była obowiązkowa, a jej brak stanowi naruszenie prawidłowego trybu odwołania powódki ze stanowiska. Wobec powyższego powódce należy odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy, a z uwagi na staż pracy u pozwanego stanowi równowartość 3 - miesięcznego wynagrodzenia za pracę.

Od powyższego wyroku apelację wniosła strona pozwana, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wyrokiem zaskarżonym rozpoznawaną skargą kasacyjną Sąd Okręgowy oddalił apelację.

W ocenie Sądu zarzuty apelacyjne pozwanego Urzędu nie znajdują oparcia w zebranych w sprawie materiale dowodowym. Ani ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani ustawa Prawo o stowarzyszeniach nie

definiują pojęcia „stowarzyszenie zawodowe i twórcze„. Dlatego słusznie Sąd Rejonowy odwołał się w tej kwestii do orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmując, że pojęcie "stowarzyszenie twórcze", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z 1991 r., należy rozumieć szeroko, obejmując nim zarówno stowarzyszenia zrzeszające twórców, jak też prowadzące i inspirujące działalność twórczą, a obowiązkiem burmistrza jest dokładne ustalenie, jakie związki zawodowe oraz stowarzyszenia zawodowe i twórcze działają na terenie miasta i zasięgnięcie ich opinii co do osoby odwoływanego dyrektora instytucji kultury. Sąd odwoławczy przypomniał też, że rozważany art. 15 ustawy nie wymaga, aby obowiązek konsultacji był uzależniony od członkostwa odwoływanej /powoływanej/ osoby w takim stowarzyszeniu. Sąd Okręgowy podzielił również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 sierpnia 2009 r., II OSK 834/09, w którym Sąd ten stwierdził, że określenie "stowarzyszenie twórcze" zostało użyte w szerokim znaczeniu i obejmuje zarówno stowarzyszenia zrzeszające twórców, jak i prowadzące i inspirujące działalność twórczą. Sąd stwierdził również, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych art. 15 ustawy z 1991 r. nie wymaga konsultacji odwołania ze stowarzyszeniem jednocześnie zawodowym i twórczym. Sąd Okręgowy w całości podzielił przytoczone poglądy, uznając w rezultacie za trafny wniosek Sądu Rejonowego, że stowarzyszenie M. jest stowarzyszeniem twórczym, skoro zgodnie ze statutem przedmiotem jego działalności jest inspirowanie kultury. Jest ono przy tym właściwe ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez Miejski Ośrodek Kultury i Sportu w P. Wobec tego Sąd odwoławczy nie znalazł podstaw do uwzględnienia apelacji i jako bezzasadną oddalił ją na mocy art. 385 k.p.c.

Pozwany Urząd zaskarżył w całości wyrok Sądu Okręgowego, zarzucając naruszenie prawa materialnego - art. 15 ust. 1 i ust. 5 ustawy z 1991 r., przez błędną interpretację tego przepisu. Skarżący wniósł o uchylenie wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz

zasądzenie na rzecz „Powoda” kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu podstaw skargi pełnomocnik pozwanego wskazał, że stosowanie art. 15 ust. 1 i 5 ustawy z 1991 r. w sposób rozszerzający na każde stowarzyszenie jest niezgodne z zasadami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz z zasadami prawa pracy. Art. 15 stanowi jasno o stowarzyszeniach zawodowych i twórczych, nie zaś o każdym stowarzyszeniu działającym nie tylko w gminie, ale w całym województwie. Stowarzyszenie M., do którego należy powódka nie jest ani stowarzyszeniem zawodowym (twórców ludowych, śpiewaków, muzyków jazzowych itp. itd.) ani twórczym w rozumieniu ustawy. Ze statutu tego stowarzyszenia wynika, że nie jest to stowarzyszenie zawodowe skupiające osoby pracujące twórczo w dziedzinie kultury oraz że jego cele i działania odbiegają od celów, które przyświecają stowarzyszeniom twórczym, które określone zostały w art. 1 ust. 1 powołanej ustawy (działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury). Wynikający z art. 15 ustawy obowiązek zasięgnięcia opinii nie wiązał zatem pracodawcy obowiązkiem konsultowania rozwiązania stosunku pracy z powódką przez pracodawcę. Zarówno piśmiennictwo prawa pracy, jak i judykatura stoją na stanowisku, że interpretacja art. 68 k.p. musi mieć charakter ścisły, jako przepisu wprowadzającego szczególną podstawę nawiązania stosunku pracy. Za ścisłą interpretacją art. 68 k.p. przemawia również wzgląd na stabilizację zatrudnienia, które w przypadku powołania doznaje istotnego osłabienia. W szczególności pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał (art. 70 § 1 k.p.). Skuteczność takiego odwołania może być ograniczona przez obowiązek zasięgnięcia opinii stowarzyszenia zawodowego i twórczego właściwego ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadniczym problemem prawnym wymagającym wyjaśnienia w świetle wniosków i zarzutów skargi kasacyjnej oraz motywów zaskarżonego wyroku jest wykładnia pojęcia „stowarzyszenia twórcze” w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25

października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Sąd Okręgowy wykładnię tę oparł, co wynika z zacytowania w uzasadnieniu wersji powołanego przepisu wprowadzonej przez art. 1 pkt 12 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., Nr 207, poz. 1230; powoływanej dalej jako „ustawa zmieniająca”), obowiązującej od 1 stycznia 2012 r. (art. 14 ustawy zmieniającej). Zgodnie z tym brzmieniem, „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”. Przepis ten w poprzedniej wersji, (obowiązującej od 26 sierpnia 1996 r.) stanowił, że „Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator na czas określony lub nie określony, po zasięgnięciu opinii właściwych związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych. Odwołanie następuje w tym samym trybie.” Powódka została powołana na stanowisko dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury i Sportu w P. na podstawie powołania na okres od 1 października 2004 na czas nieokreślony (pod rządem art. 15 ust. 1 w poprzednim brzmieniu), a odwołana z tego stanowiska zarządzeniem Burmistrza z 9 lipca 2013 r. z dniem 31 lipca 2013 r. (pod rządem art. 15 ust. 1 w nowym brzmieniu). Powstaje więc pytanie, który z wymienionych przepisów ma zastosowanie do jej odwołania. Kwestii tej nie regulują przepisy przechodnie (zob. art. 8 ustawy zmieniającej). Skoro jednak mamy do czynienia z sytuacją, w której odwołanie ze stanowiska jest następstwem zdarzenia prawnego powstałego pod rządem dawnego przepisu, to zasadniczo w grę wchodzi reguła, zgodnie z którą, następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów należy oceniać według tych przepisów. Jest ona jednak dopełniana wskazaniem, że w razie gdy następstwa te trwają nadal po wejściu w życie nowych przepisów, to w odniesieniu do nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy (zasada bezpośredniego działania prawa

nowego), o ile nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., P 44/10, OTK-A 2013 Nr 4, poz. 39, Dz.U. z 2013 r., poz. 549, pkt III 3.1 i orzecznictwo cytowane w ich uzasadnieniach). Zasada ta znajduje też, w odniesieniu do stosunku pracy, potwierdzenie w art. XIII § 1 przep. wpraw. k.p., zgodnie z którym do stosunków pracy nawiązanych przed dniem wejścia w życie Kodeksu pracy stosuje się przepisy tego Kodeksu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1975 r., I PZ 7/75, OSNCP 1976 nr 1, poz. 17 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1975 r., I PZ 45/75, OSNC 1976 nr 7-8, poz. 176). Z przepisu tego wyprowadza się ogólniejszą zasadę, zgodnie z którą konsekwencją zmiany stanu prawnego w czasie trwania stosunku pracy jest to, że nowe przepisy są wiążące dla stron stosunku pracy od chwili ich wejścia w życie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1989 r., III PZP 33/89, OSNC 1990 nr 7-8, poz. 94). Gdyby więc ustawa zmieniająca uregulowała sytuację pracowników powołanych na stanowisko dyrektora ośrodka kultury na czas nieokreślony, to do oceny odwołania z tego stanowiska należałoby stosować, z powyżej wskazanymi zastrzeżeniami, nowe przepisy. Tak jednak nie jest. Jak już wskazano, nowy art. 15 ustawy z 1991 r. dotyczy tylko stosunków pracy nawiązanych na czas określony, zaś ustawa zmieniająca nie normuje sytuacji dyrektorów ośrodków kultury powołanych na czas nieokreślony (zob. szczeg. art. 8 ust. 6 tej ustawy). W tej sytuacji, wobec nieuregulowania przez nowe przepisy odwołania ze stanowiska dyrektora ośrodka kultury powołanego na czas nieokreślony, do odwołania powódki należy nadal stosować art. 15 ust. 1 ustawy z 1991 r. w poprzednim, wskazanym wyżej brzmieniu.

Niedostateczne wyjaśnienie podstawy prawnej zaskarżonego wyroku przez Sąd Okręgowy (Sąd nawet nie podał numeru Dziennika Ustaw i pozycji zastosowanego aktu prawnego), powodujące zastosowanie art. 15 ust. 1 ustawy z 1991 r. w nowej wersji, nie miało jednak istotnego wpływu na wynik sprawy, a Sąd Najwyższy podnosi tę kwestię ze względu na oczywisty obowiązek sądu prawidłowego określenia podstawy prawnej orzeczenia. Nowy art. 15 ust. 1 różni

się bowiem od poprzedniego tym, że dookreśla zwrot „stowarzyszeń zawodowych i twórczych” określeniem „właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję” oraz wyłącza obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych w wypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu. Opisane dookreślenie potwierdza, jak słusznie wskazano, stanowisko orzecznictwa sądowego w zakresie wykładni art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tak uzas. wyroku NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., II OSK 2545/11, LEX nr 1113786). Można też uznać, że jego wprowadzenie do art. 15 ust. 1 ustawy stanowi jedynie ujednolicenie terminologii ustawy, skoro funkcjonowało już wcześniej (od 11 lutego 2004 r.) w treści art. 16 ust. 4 pkt 4 ustawy ustalającego krąg stowarzyszeń zawodowych i twórczych spośród których organizator instytucji powołuje uczestników komisji konkursowej na dyrektora instytucji. Natomiast wskazane wyłączenie obowiązku konsultacji nie dotyczy powódki, skoro nie została ona powołana na stanowisko na czas określony w okresie obowiązywania nowego art. 15 ust. 1.

Przed przystąpieniem do oceny prawidłowości dokonanej przez Sąd odwoławczy wykładni pojęcia „stowarzyszenia twórcze” należy również wyjaśnić, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, powołanie dokonane na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z 1991 r. stanowi podstawę (w rozumieniu art. 68 k.p.) nawiązania stosunku pracy z dyrektorami instytucji kultury. W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi też wątpliwości, że zgodność z prawem odwołania z tego stanowiska, jako przesłanka roszczeń pracowniczych związanych z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy, może być oceniana na drodze sądowej przed sądem powszechnym - sądem pracy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1997 r., I PKN 65/97, OSNAPiUS 1998 nr 1, poz. 6; uchwała Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04, OSNP 2005 nr 9, poz. 123 z aprobowanymi glosami A. Dubowik, OSP 2005 nr 11, poz. 135 i J. Steliny, GSP-Prz.Orz. 2005, nr 4, s. 117-124; wyroki Sądu Najwyższego z: 5 października 2011 r., II PK 42/11, LEX nr 1129104 i 19 lutego 2013 r., I PK 200/12, OSNP 2014 nr 2, poz. 19). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane są natomiast dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym, odwołanie, o którym mowa w art. 15 ust. 1

ustawy z 1991 r. podlega reżimowi Kodeksu pracy i jako takie należy do właściwości sądu powszechnego - sądu pracy, dlatego uprawniony do kontroli takiego aktu powołania/odwołania jest sąd pracy, a wyłączona jest kognicja sądu administracyjnego (zob. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2010 r., II OSK 23/10, LEX nr 597502; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., I OSK 2250/11, LEX nr 1145093 i orzecznictwo sądów administracyjnych cyt. w jego uzasadnieniu). Zgodnie z drugim zapatrywaniem, akty powołania na stanowiska dyrektorów (kierowników) gminnych jednostek organizacyjnych mają podwójny charakter, jako akty publicznoprawne i jednocześnie akty wywołujące skutki w sferze prawa pracy. Dlatego podwójny charakter aktu powołania na stanowisko dyrektora (odwołania ze stanowiska) instytucji kultury z jednej strony, przesądza o objęciu go nadzorem wojewody, a w konsekwencji kontrolą sądu administracyjnego, a z drugiej, o możliwości poddania sporów z tego tytułu kontroli sądów powszechnych - sądów pracy (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 31 stycznia 2012 r., II OSK 2526/11, LEX nr 1113783; 8 sierpnia 2012 r., II OSK 1295/12; 1 czerwca 2010 r., II OSK 598/10, LEX nr 597716; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2013 r., IV SA/GI 1044/12). Nie wnikając w zawłości ukazanego powyżej problemu należy wskazać, że pogląd, iż zgodność z prawem odwołania z tego stanowiska, jako przesłanka roszczeń pracowniczych związanych z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy, może być oceniana na drodze sądowej przed sądem powszechnym - sądem pracy został potwierdzony przez ustawodawcę, przez dodanie ustawą zmieniającą do art. 15 ustępu 7, stanowiącego, że w sprawach dotyczących powoływania i odwoływania dyrektora instytucji kultury w zakresie nieuregulowanym w ustawie mają zastosowanie przepisy art. 68-72 Kodeksu pracy. W rezultacie należy uznać, że sprawa o roszczenia wynikające z wadliwości odwołania dyrektora ośrodka kultury jest sprawą o roszczenia ze stosunku pracy w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c., a celem postpowania przed sądem powszechnym jest w rozważanym wypadku załatwienie sprawy cywilnej mającej początek w akcie organu administracji stanowiącym czynność z zakresu prawa pracy zmierzającą do rozwiązania stosunku pracy, a nie do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP.

Pojęcie „stowarzyszenia twórcze” było już przedmiotem wykładni sądów administracyjnych zarówno na gruncie art. 15 ust. 1 jak i art. 16 ust. 4 pkt 4 ustawy z 1991 r. W orzecznictwie tym zdecydowanie dominuje szerokie rozumienie tego określenia, jako obejmującego, po pierwsze, nie tylko stowarzyszenia, które działają w danej instytucji i do których należy dyrektor (kandydat na dyrektora), lecz wszelkie stowarzyszenia, które funkcjonują na terenie działania organizatora, a ich działalność jest związana z rodzajem działalności instytucji, i po drugie, zarówno stowarzyszenia zrzeszające twórców, jak też prowadzące i inspirujące działalność twórczą. Wskazuje się, że taki wniosek wynika z wykładni celowościowej omawianego przepisu. Ustawodawca, wprowadzając obowiązek zasięgnięcia opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych miał na uwadze przede wszystkim stworzenie możliwości wypowiedzenia się przedstawicieli organizacji działających w dziedzinie szeroko pojętej kultury, co do powołania lub odwołania dyrektora instytucji kultury działającej na terenie gminy (powiatu, województwa). W związku ze specyfiką działania instytucji kultury, niejednokrotnie bowiem dochodzi do konieczności współpracy ze stowarzyszeniami bądź innymi organizacjami, które działają w dziedzinie kultury. Stąd też *ratio legis* tego przepisu jest, aby opinię zarówno w sprawie powołania, jak i odwołania dyrektora instytucji kultury, mogły wyrazić stowarzyszenia zawodowe i twórcze, funkcjonujące na terenie działania tej instytucji kultury, które z racji przedmiotu i celu swojej działalności współpracują, czy też powinny współpracować z daną instytucją kultury. Nie jest dla nich bez znaczenia, kto taką instytucją kieruje i z kim będą współpracowały. Są one bowiem zainteresowane, aby ta współpraca układała się jak najlepiej, mają rozeznanie co do kompetencji i przygotowania kandydata na dyrektora czy też osoby sprawującej już ten urząd. Obowiązkiem burmistrza jest dokładne ustalenie, jakie związki zawodowe oraz stowarzyszenia zawodowe i twórcze działają na terenie miasta. W dalszej kolejności powinien on zasięgnąć ich opinii co do osoby odwoływanego dyrektora instytucji kultury. Pominięcie wskazanych działań konsultacyjnych stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 834/09, LEX nr 688786; 12 stycznia 2012 r., II OSK 2545/11, LEX nr 1113786; 8 sierpnia 2012 r., II OSK 1295/12, LEX nr 1251786; wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2011 r., II SA/Wa 1447/11, LEX nr 1153474). Według odmiennego poglądu, za "stowarzyszenia twórcze" uznać należy stowarzyszenia zrzeszające twórców, bądź też stowarzyszenia o celach twórczych, prowadzących działalność twórczą. Za zasadnicze kryterium pozwalające na ustalenie w konkretnym wypadku kwestii "twórczego" bądź "nietwórczego" charakteru stowarzyszenia jest bowiem znamię "twórczości", co oznacza, w świetle prawa autorskiego, że chodzi o działalność, której rezultatem jest powstanie utworu o charakterze oryginalnym i indywidualnym. Za twórcę należy zaś uznać tego, kto tworzy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2013 r., IV SA/GI 1044/12).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pierwsze z przedstawionych stanowisk, uznając w szczególności za przekonującą argumentację odwołującą się do celu opiniowania powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury. Poza tym, cel ten został bezpośrednio wyrażony przez ustawodawcę przez wskazanie, że chodzi o organizację twórczą właściwą ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Należy też dodać, że na trudności z wykładnią rozważanego pojęcia zwrócono uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, gdzie wskazano, że dawny art. 15 ust. 1 powoduje w praktyce liczne problemy, zwłaszcza w wypadku procedury odwoływania dyrektorów. Często podnoszony jest bowiem zarzut nieprawidłowego trybu konsultacji zastosowanego przy tej procedurze. W rezultacie, konsultacja ze stowarzyszeniami - choć wymagana - w bardzo wielu przypadkach nie jest stosowana wobec niemożności ustalenia kręgu stowarzyszeń uprawnionych do takiej konsultacji (zob. uzasadnienie projektu: Sejm RP VI kadencji, Nr druku: 3786). Ustawodawca nie znalazł jednak sposobu na bardziej jednoznaczne określenie znaczenia rozważanego pojęcia. Nie można bowiem za właściwe rozwiązanie tego problemu uznać wyłączenia w zmienionej od 1 stycznia 2012 r. ustawie z 1991 r. konsultacji ze związkami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi i twórczymi przy powoływaniu dyrektora wyłonionego w drodze konkursu. Art. 16 ust. 4 pkt 4 posługuje się bowiem określeniami podmiotów uprawnionych do opiniowania takimi samymi, jak występujące w art. 15 ust. 1. Zmniejszono więc jedynie częstotliwość stosowania procedury opiniowania. Bliższego określenia pojęcia „stowarzyszenia

twórcze” nie daje też rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz. U. Nr 154, poz. 1629 ze zm.), które w § 4 ust. 1 pkt 4 stanowi jedynie, że w celu przeprowadzenia konkursu w samorządowych instytucjach kultury, właściwy organizator występuje do właściwych organów i organizacji o wskazanie ich przedstawicieli. Należy więc uznać, że na gruncie tak niejasnej regulacji wykładnia odwołująca się do celu opiniowania powołania i odwołania dyrektora instytucji kultury jest najbardziej właściwa, zwłaszcza że zważywszy na cel i zakres działania samorządowych ośrodków kultury, ograniczenie przedmiotowej konsultacji do stowarzyszeń „twórczych” *sensu stricto*, pozbawiałoby, bez widocznego usprawiedliwienia, tego prawa inne stowarzyszenia zajmujące się działalnością w dziedzinie kultury. Nie są też uzasadnione twierdzenia, że szeroka wykładnia rozważanego pojęcia utrudnia lub wręcz uniemożliwia konsultację ze względu na szeroki krąg uprawnionych stowarzyszeń. Przeciwnie, większe trudności rodziłoby ustalenie przez organizatora, które ze stowarzyszeń działających na danym terenie w sferze kultury zajmuje się działalnością twórczą *sensu stricto*.

W świetle powyższych uwag i okoliczności faktycznych sprawy uznanie przez Sąd Okręgowy, że stowarzyszenie M. jest stowarzyszeniem twórczym, skoro zgodnie ze statutem, przedmiotem jego działalności jest, między innymi promowanie kultury, jest uzasadnione, a zaskarżony wyrok, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.