

**POSTANOWIENIE**

Dnia 30 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie,  
w składzie następującym:

**Przewodniczący: Sędzia WSA Izabela Ostrowska**

po rozpoznaniu w dniu 30 stycznia 2017 r.  
na posiedzeniu niejawnym  
wniosków Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Rzecznika Praw Obywatelskich o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia  
w sprawie ze skarg Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Rzecznika Praw Obywatelskich  
na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r.  
w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku  
postanawia:

**wstrzymać wykonanie zaskarżonego zarządzenia**

**UZASADNIENIE**

W dniu 21 października 2016 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego przekazał do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

Zarówno Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku jak i Dyrektor II Wojny Światowej w Gdańsku w swoich skargach zawarli wnioski o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia. Skarżący podnieśli, że w wyniku połączenia muzeów dochodzi do likwidacji jednostek, zmiany zakładów pracy dla pracowników oraz konieczności zinwentaryzowania olbrzymiej ilości eksponatów muzealnych. We wnioskach o wstrzymanie skarżący podkreślili, że nieodwracalnym skutkiem skarżonego zarządzenia jest wskazane wprost w § 6 zarządzenia przejście pracowników obu zakładów pracy do nowoutworzonego podmiotu w trybie art. 23<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Ponadto oprócz oczywistej zmiany w zakresie tożsamości pracodawcy, zachodzą dalsze następstwa prawne, w tym np. wymienione w § 4 i 5 powołanego przepisu. Skarżący wskazali również, że przeprowadzenie przekształceń instytucjonalnych, zaledwie kilka miesięcy przed ukończeniem budowy, instalacji wystawy i planowanym otwarciem, prowadzi będzie do paraliżu prac Muzeum w ich ostatniej, decydującej fazie. Ewentualna inwentaryzacja, która zgodnie z przepisami z zakresu rachunkowości będzie musiała poprzedzić połączenie muzeów, spowoduje wstrzymanie prac na budowie. Oznacza to roszczenia terminowe oraz co najmniej roszczenia wykonawców z tytułu kosztów wstrzymania prac, przedłużonej mobilizacji personelu etc.

W odpowiedziach na skargi organ odnosząc się do wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia wskazał, że nie zostały wypełnione ustawowe przesłanki jego uwzględnienia. W ocenie organu żadna z czynności o charakterze organizacyjnym lub rachunkowym nie posiada przymiotu nieodwracalności w kontekście skutków połączenia. Organ wskazał, że w sytuacji połączenia dwóch

podmiotów nie istnieje taka sytuacja, która powodowałaby istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, zatem wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji są bezpodstawne.

Jednocześnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego za istotne uznał, że akt o połączeniu instytucji kultury zawiera określenie terminu połączenia instytucji, który to termin stanowi jeden z zasadniczych aspektów normowanych z mocy ustawy w akcie połączenia. W ocenie organu ustawa nie przewiduje możliwości modyfikacji niniejszego zapisu przez Sąd, natomiast wstrzymanie wykonalności takiego aktu wiązać się musi z automatyczną zmianą jego treści.

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonanie zaskarżonego zarządzenia.

Po wydaniu przez Sąd postanowienia w przedmiocie wstrzymania, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego przekazał do tut. Sądu w dniu 21 listopada 2016 r. skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na zarządzenie z dnia 6 września 2016 r. zawierającą wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia.

We wniosku o wstrzymanie Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że z § 12 zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r., zmienionego zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r. wynika, że z dniem 1 lutego 2017 r. dokonuje się połączenia państwowych instytucji kultury. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich połączenie osób prawnych oznacza utratę bytu przez dotychczasowe osoby prawne, co oznacza trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. Ponadto, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone zarządzenie może spowodować wystąpienie daleko idących skutków materialnych z punktu widzenia wydatków publicznych, bowiem Gmina Miasta Gdańska umową darowizny zawartą w dniu 8 grudnia 2009 r. przekazała Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nieruchomości gruntową z zastrzeżeniem odwołania darowizny w przypadku niewykorzystania darowanej nieruchomości na wskazany cel do dnia 1 września 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich argumentował, że motywem do przekazania nieruchomości na rzecz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku była określona koncepcja przyszłego muzeum, która zarządzeniem z dnia 6 września 2016 r. została radykalnie zmieniona. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również na kolejną przesłankę z art. 61 § 3 p.p.s.a. uzasadniającą wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, którą w jego ocenie jest niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody polegającej na nieuzasadnionym wydatkowaniu środków publicznych. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że

zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. został ustanowiony pełnomocnik Ministra do przeprowadzenia czynności związanych z połączeniem muzeów, a działania tego pełnomocnika oraz współpracującego z nim zespołu łączą się z wydatkami ponoszonymi ze środków publicznych. W przypadku, gdyby w wyniku uwzględnienia skargi doszło do uchylecia kwestionowanego zarządzania, wydatki te okażą się nieuzasadnione a ich rozmiar będzie mieścił się w pojęciu „znaczej szkody”. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że „znaczną szkodą” obejmuje mienie o wartości przekraczającej 200 000 zł, na dowód czego załączył pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego skierowane do Marszałka Sejmu w związku z interpelacją poselską nr 5345 w sprawie ujawnienia kosztów połączenia Muzeów.

Ponadto w dniu 29 listopada 2016 r. do tut. Sądu wpłynęło pismo uczestnika postępowania – Gminy Miasta Gdańska, w którym wskazano, że Gmina Miasta Gdańska mocą umowy darowizny z dnia 8 grudnia 2009 r., darowała państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku wskazane w tej umowie nieruchomości, z przeznaczeniem na cel publiczny w postaci „budowy i prowadzenia Muzeum II Wojny Światowej – miejsca pamięci o tragizmie wojny i jej ofiarach”. Z pisma uczestnika postępowania wynika, że rozważa on możliwość odwołania darowizny, bowiem w ocenie uczestnika postępowania rozbieżność w zakresie przedmiotu działania instytucji kultury jest na tyle znacząca, że uzasadniana ona twierdzenie, iż Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, powstałe w wyniku połączenia muzeów, nie będzie już realizować celu założonego w umowie darowizny z dnia 8 grudnia 2009 r.

W wyniku złożonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zażalenia na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2016 r. wstrzymujące wykonanie zaskarżonego zarządzenia, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 24 stycznia 2017 r. sygn. akt II OZ 1432/16 uchylił zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Sąd I instancji nie zajął stanowiska co do kwalifikacji prawnej zaskarżonego aktu, co oznacza, że nie ocenił jakiego rodzaju akt jest przedmiotem zaskarżenia. Sąd II instancji zwrócił uwagę, że badanie przesłanek dopuszczalności wstrzymania wykonania aktu lub czynności musi być poprzedzone badaniem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, bowiem udzielenie ochrony tymczasowej

uzależnione jest od ustalenia, że zaskarżony akt lub czynność podlega kontroli sądowej, na podstawie art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., a skarga nie dotyczy jednej ze spraw wymienionych w art. 5 p.p.s.a. NSA wskazał, że przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie określają procedury wydania aktu połączenia instytucji kultury przez organizatora, nie precyzują również jaką formę akt połączenia przyjmuje. Z tych względów konieczne jest dokonanie oceny, jakiego rodzaju aktem lub czynnością jest zaskarżone zarządzenie.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji uchylił się od oceny, czy zaskarżone zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6 września 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury jest jednym z aktów lub czynności poddanych kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz nie dokonał oceny, czy Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku posiada legitymację do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu. Na tej podstawie NSA uznał, że merytoryczne rozpoznanie wniosku o wstrzymanie było przedwczesne i stanowiło naruszenie art. 61 § 3 p.p.s.a.

W ocenie NSA Sąd I instancji naruszył również art. 61 § 3 i art. 141 § 4 p.p.s.a. bowiem pominął istotną okoliczność dotyczącą zmiany daty połączenia państwowych instytucji kultury i utworzenia w ich miejsce nowej państwowej instytucji kultury. NSA wskazał, że z dołączonego do wniesionej przez skarżących odpowiedzi na zażalenie wydruku ze strony internetowej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że termin połączenia muzeów przesunięto w odpowiedzi na postulaty dyrekcji Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

Ponadto NSA wskazał, że rozpatrywany przypadek sprowadza się *de facto* do przekształcenia istniejących instytucji kultury poprzez ich połączenie w jedną taką instytucję, w oparciu o stan załogi i mienia obu łączonych podmiotów (art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Nie jest to, zdaniem NSA, sytuacja porównywalna z upadłością lub likwidacją przedsiębiorstwa, których nieuchronnymi skutkami jest redukcja zatrudnienia i konieczność podziału lub zbycia mienia takiego podmiotu. Pracownicy łączonych instytucji kultury stają się zatem pracownikami Muzeum i zachowują uprawnienia wynikające ze stosunku pracy na podstawie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy, co wprost wynika z § 6 zaskarżonego zarządzenia.

## **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Odnosząc się do wytycznych zawartych w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2017 r. należy zauważyć, iż rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r., postanowieniem z dnia 16 listopada 2016 r., Sąd dokonał oceny dopuszczalności drogi sądowej w sprawie niniejszej, uznając własną kognicję, o czym świadczy sam fakt wydania postanowienia o wstrzymaniu. Rozważania w tym względzie nie znalazły odzwierciedlenia w uzasadnieniu postanowienia, bowiem dopuszczalność drogi sądowej nie została zakwestionowana w odpowiedzi na skargę organu.

Odnosząc się do powyższej kwestii należy podnieść, iż sąd administracyjny w pierwszej kolejności bada, czy zaskarżony akt lub czynność organu administracji publicznej podlega kontroli tego sądu. Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne i reguły dotyczące postępowania przed sądami administracyjnymi zostały określone w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718, ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”).

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja

podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Tego typu akty lub czynności muszą spełniać następujące przesłanki: nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, są podejmowane w sprawach indywidualnych, muszą mieć charakter publicznoprawny, dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ostatnia przesłanka oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem lub zaniechaniem określonego działania organu administracji, a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność (J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2006, s. 29-30).

Należy w tym miejscu podkreślić, iż to nie forma aktu a jego treść, decyduje o tym, czy jest on aktem indywidualnym i konkretnym podlegającym kontroli sądu administracyjnego.

W ocenie Sądu zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, zmienione zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r. poprzez ustalenie terminu połączenia na dzień 1 lutego 2017 r., stanowi akt określony w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., na który przysługuje skarga do sądu administracyjnego (wobec braku wyłączeń określonych w art. 5 p.p.s.a.).

Należy w tym miejscu podkreślić, iż akt połączenia muzeów państwowych na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.) nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Połączenie muzeów następuje na podstawie aktu organizatora i sprowadza się do utworzenie jednej instytucji kultury, w skład której wejdą załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Konsekwencją wydania takiego aktu jest wpis do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury oraz wykreślenie z rejestru instytucji podlegających połączeniu (art. 19 ust. 5 przywołanej ustawy), co prowadzi do likwidacji istniejących, odrębnych od Skarbu Państwa podmiotów prawa.

W ocenie Sądu instytucje kultury jakimi są muzea, nie są jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego,

bowiem minister jako organizator sprawuje nad nimi jedynie nadzór założycielski, ściśle określony co do kompetencji oraz środków w ustawie o muzeach. Tymczasem powiązanie organizacyjne z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność, wyłączające kognicję sądu administracyjnego, dotyczy takiego stosunku nadrzędności, który pozwala na ingerencję w funkcjonowanie podmiotu podległego w każdej sferze i zakresie jego działalności (vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt 25/99).

Ratio legis art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozszerzającego kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji i postanowień (art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.), polega na umożliwieniu tej kontroli - działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach, a dotyczą praw i obowiązków podmiotów o charakterze publicznoprawnym (por. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, W-wa 2005, s. 59). Należy także pokreślić, iż w kwestii sformułowania „sprawa z zakresu administracji publicznej” wypowiedział się Sąd Najwyższy, między innymi w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 września 1996 r. sygn. akt III ARN 45/96 (OSNAPiUS 1997, nr 8, poz. 125) oraz postanowienia z dnia 24 września 1997 r. sygn. akt III RN 41/97 (OSNAPiUS 1998, nr 6, poz. 171). Za szerokim rozumieniem pojęcia spraw z zakresu administracji publicznej opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/94 (OTK 1994, cz. II, poz. 46).

Zauważyć również należy, że skierowanie aktu do indywidualnie oznaczonego podmiotu, jako przesłanka zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., musi wynikać już z istoty aktu lub czynności w czasie ich podejmowania przez organ administracji publicznej. Mając tę regułę na względzie należy podkreślić, iż zarówno treść zarządzenia, jak i jego tytuł świadczą o tym, iż jest ono adresowane do indywidualnie określonych w nim podmiotów, to jest do Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz do Muzeum Westerplatte i Wojny z 1939 r. i że kształtuje w sposób najdalej idący ich sytuację prawną.

Z tych względów należy uznać, iż zaskarżone zarządzenie jest aktem indywidualnym, konkretnym oraz zewnętrznym, co z kolei przesądza, iż mieści się ono w kategorii aktów kontrolowanych przez sądy administracyjne na podstawie 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.



Należy także podkreślić, iż rodzące się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej winny być zawsze interpretowane na rzecz prawa do Sądu.

Odnosząc się do kwestii oceny, czy Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku posiada legitymację do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu, należy zauważyć, iż jej dokonanie na tym etapie postępowania jest niemożliwym, bowiem brak legitymacji skargowej jako przesłanka materialnoprawna podlega ocenie na etapie wyrokowania. Uprawnienie do złożenia skargi uzależnione jest od wykazania interesu prawnego pojmowanego jako istnienie związku między strefą indywidualnych praw i obowiązków wnoszącego skargę, a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Inaczej rzecz ujmując uprawnienie do złożenia skargi wiąże się z istnieniem norm prawa materialnego, z których wynikają dla podmiotu wnoszącego skargę określone prawa i obowiązki związane z wydaniem konkretnej decyzji. W konsekwencji skarga wniesiona przez podmiot, który nie legitymuje się interesem prawnym prowadzi do jej oddalenia (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2003, s. 424, podobnie WSA w Białymstoku w postanowieniu z 9 października 2012 r., II SO/Bk 13/12, LEX nr 1289343) a także postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 1351/14; z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 1133/12; z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 227/11).

Przechodząc zatem do kwestii wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia wskazać należy, że zgodnie z art. 61 § 3 p.p.s.a. sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu lub czynności jest wykazanie przez stronę okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (por. B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wolters Kluwer 2009, s. 206). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż niebezpieczeństwo, o którym mowa w cytowanym przepisie oznacza, że chodzi o taką szkodę, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego i wyegzekwowanego świadczenia, ani też nie będzie możliwe

przywrócenie rzeczy do pierwotnego stanu. Trudne zaś do odwrócenia skutki to takie prawne lub faktyczne skutki, które raz zaistniałe powodują istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, przy czym powrót do stanu poprzedniego może nastąpić tylko po dłuższym czasie przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków.

W ocenie Sądu przytoczone przez skarżących okoliczności uzasadniają wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia. Zauważyć należy, że § 8 zaskarżonego zarządzenia stanowi o utracie mocy m.in. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Nr 29 z dnia 1 września 2008 r. w sprawie utworzenia Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Ponadto w przypadku łączenia instytucji kultury stosownie do art. 19 ust. 5 ustawy dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012, poz. 406) z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla z rejestru instytucje kultury, które uległy połączeniu. Powyższe stanowi o utracie bytu prawnego tych instytucji. Wskazać należy, że w orzecznictwie przyjmuje się, iż zakończenie bytu prawnego przedsiębiorstwa czy też innego podmiotu jest skutkiem trudnym do odwrócenia i wysoce szkodliwym (por. postanowienia NSA z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1243/08, lex nr 575350).

Sąd stoi na stanowisku, że nawet w sytuacji, gdy w wyniku połączenia instytucji kultury pracownicy łączonych instytucji stają się pracownikami Muzeum i zachowują uprawnienia wynikające ze stosunku pracy na podstawie art. 23<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.), to dokonanie na podstawie zaskarżonego zarządzenia zmian organizacyjnych, a w konsekwencji zmiany w stosunkach pracy, przesądza o konieczności wstrzymania zaskarżonego zarządzenia. Raz jeszcze bowiem podkreślić należy, że art. 61 § 3 p.p.s.a. stanowi o trudnych do odwrócenia skutkach, a nie skutkach niemożliwych do odwrócenia.

Ponadto, wstrzymując wykonanie zaskarżonego zarządzenia Sąd wziął pod uwagę stanowisko uczestnika postępowania, z którego wynika, że rozważa on możliwość odwołania umowy darowizny, mocą której Gmina Miasta Gdańska darowała Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nieruchomości przeznaczone na cel publiczny w postaci „budowy i prowadzenia Muzeum II Wojny Światowej – miejsca pamięci o tragizmie wojny i jej ofiarach”. Na powyższą okoliczność wskazywał również w swojej skardze Rzecznik Praw Obywatelskich. W ocenie Sądu

powyższe uprawdopodobnia zaistnienie trudnych do odwrócenia skutków, co jest już wystarczającą przesłanką wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.

Jednocześnie podkreślić należy, że celem instytucji wstrzymania wykonania aktu administracyjnego jest ukształtowanie stosunków do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy w zakresie zapobieżenia znacznej szkodzi lub trudnym do odwrócenia skutkom, a nie ocena legalności tego aktu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 61 § 3 i § 5 p.p.s.a. orzekł jak w postanowieniu.