

MINISTERSTWO
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
Biuro Dyrektora Generalnego

Warszawa, dnia 6 lutego 2017 r.

BDG-ZRP.0261.1.2017.MK

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
za pośrednictwem

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00 – 013 Warszawa

Skarżący:

1. Dyrektor Muzeum
II Wojny Światowej w Gdańsku,
Muzeum II Wojny Światowej
Ul. Długa 81-83
80-831 Gdańsk
2. Muzeum
II Wojny Światowej w Gdańsku,
Muzeum II Wojny Światowej
Ul. Długa 81-83
80-831 Gdańsk
3. Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00 – 090 Warszawa
Miasto Gdańsk

Uczestnik:

Reprezentowane przez: *Adwokata*
 Adwokata

Strona przeciwna – organ administracyjny:

Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego
Ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00 – 071 Warszawa

Reprezentowany przez: *Radcę prawnego*

sygn. akt. WSA w Warszawie VII SA/Wa 2411/16

ZAŻALENIE ORGANU

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 30 stycznia 2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 2411/16 (doręzonego organowi w
dniu 1 lutego 2017 r.) w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia

Działając w imieniu Organu, w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo (w aktach sprawy), na podstawie art. 194 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie z dnia 16 listopada 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 2411/16 w sprawie ze 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

zarzucając:

1. naruszenie art. 61 § 3 ppsa poprzez niezasadne uznanie, że w razie wykonania zarządzenia 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 zachodzi niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków,
2. naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez:
 - a) nieuwzględnienie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności stanowiska Organu przedstawionego w odpowiedziach na skargę w zakresie wniosków o wstrzymanie wykonania zarządzenia Skarżących;
 - b) brak w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wyjaśnienia podstaw podjętego rozstrzygnięcia w kontekście przyjęcia przez Sąd jako wykazanego stanowiska Skarżących bez odniesienia do kwestionującego je stanowiska Organu, w sposób uniemożliwiający instancyjną kontrolę zaskarżonego postanowienia.
 - c) brak należytych rozważań dotyczących oceny trudności odwrócenia skutków wykonania zaskarżonego zarządzenia;
3. naruszenie art. 190 p.p.s.a. oraz art. 153 p.p.s.a. poprzez nie zastosowanie się do oceny prawnej przedstawionej w sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2017 r. – sygn. akt II OZ 1432/16 w zakresie:
 - dokonania oceny, czy Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku posiada legitymację do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu;
 - ponownego przyjęcia wadliwej interpretacji przesłanek ustawowych limitujących wstrzymanie wykonania aktu, zaprezentowanej przez Sąd I instancji w oparciu o orzeczenie NSA z dnia 17 listopada 2009 r., (sygn. akt I FSK 1243/08, LEX nr 575350) opartej na założeniu, że w sprawie następujące zakończenie bytu prawnego łączonych instytucji jest skutkiem trudnym do odwrócenia i wysoce szkodliwym.

4. naruszenie art. 50 § 1 p.p.s.a. w zakresie w jakim postanowienie wydane zostało przy określeniu jako skarżącego Muzeum II Wojny Światowej oraz Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w sytuacji, gdy w znaczeniu przepisu jest to ten sam podmiot uprawniony do wniesienia skargi.

i wnoszę o zmianę zaskarżonego postanowienia i oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Jednocześnie, uwzględniając charakter zarzutów, dotychczasową dynamikę czynności procesowych w sprawie oraz wyjątkową doniosłość rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszego zażalenia dla prawidłowej, zgodnej z prawem realizacji czynności prawnych, których wykonanie wiąże się ze znacznym zainteresowaniem społecznym, uprzejmie proszę o rozważenie możliwości uznania odwołania w niniejszej sprawie jako uzasadnionego przypadku umożliwiającego zgodnie z § 49 ust. 2 Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. 2010 nr 86 poz. 1007) rozpoznanie sprawy poza kolejnością wpływu do Sądu.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie – sygn. akt VII SA/Wa 2411/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu sprawy ze skargi Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, 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 wstrzymał wykonanie zaskarżonego zarządzenia.

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.

Naczelny Sąd Administracyjny uchylając postanowienie o wstrzymaniu wykonania zwrócił uwagę na szereg naruszeń prawa, którymi rozstrzygnięcie Sądu I instancji było dotknięte. Enumeratywne wyliczenie wskazanych przez Sąd odwoławczy zastrzeżeń jest w tym miejscu niezbędne, ponieważ odniesienie do stanowiska przedstawionego przez Sąd I instancji w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2017 r. wymaga bezpośredniego zestawienia z wiążącym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie zatem Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- 1) Sąd I instancji uchylił się od oceny, czy zaskarżone 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 jest jednym z aktów lub czynności poddanych kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 P.p.s.a.

- 2) Sąd I instancji nie dokonał oceny, czy Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku posiada legitymację do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że merytoryczne rozpoznanie wniosku o wstrzymanie było przedwczesne i stanowiło naruszenie art. 61 § 3 P.p.s.a.
- 3) Sąd I instancji pominął istotną okoliczność dotyczącą zmiany daty połączenia państwowych instytucji kultury i utworzenia w ich miejsce nowej państwowej instytucji kultury, przez co naruszył art. 61 § 3 i art. 141 § 4 P.p.s.a.
- 4) Sąd I instancji całkowicie niezasadnie za dokument wskazujący na możliwość wystąpienia znacznej szkody uznał pismo wykonawcy S.A. w z 20 września 2016 r., bo „(...) *przyjmując nawet, że skarżący ma obowiązek dokonania inwentaryzacji, to nie jest znany jej koszt ani jak ten wydatek kształtuje się w odniesieniu do całości budżetu jakim muzeum dysponuje. Podana w piśmie kwota 950 000 złotych obejmuje koszty nie tylko inwentaryzacji, ale i wstrzymania budowy, które w świetle powyższych postanowień (pkt 3 – przyp. autora) umownych nie powinny wystąpić (...)*.
- 5) Sąd I instancji niezasadnie przyjął, że połączenie Muzeów jest czynnością porównywalną z upadłością lub likwidacją przedsiębiorstwa, których nieuchronnymi skutkami jest redukcja zatrudnienia i konieczność podziału lub zbycia mienia takiego podmiotu. W konsekwencji została całkowicie przez Naczelny Sąd Administracyjny wykluczona interpretacja przesłanek ustawowych limitujących wstrzymanie wykonania aktu, zaprezentowana przez Sąd I instancji w oparciu o orzeczenie NSA z dnia 17 listopada 2009 r., (sygn. akt I FSK 1243/08, LEX nr 575350) oparta na założeniu, że w sprawie następujące zakończenie bytu prawnego łączonych instytucji jest skutkiem trudnym do odwrócenia i wysoce szkodliwym.

Naczelny Sąd Administracyjny komunikując w uzasadnieniu powyższe nieprawidłowości uchylił zatem postanowienie i w oparciu o treść art. 185 § 1 P.p.s.a w związku z art. 197 § 2 P.p.s.a. przekazał całość sprawy Sądowi I-instancji.

W dniu 30 stycznia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał w sprawie, w oparciu o rozpoznane uprzednio wnioski: Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, a także w oparciu o wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich kolejne postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego zarządzenia. Organowi doręczono postanowienie już po terminie wykonalności zarządzenia.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd I – instancji w odniesieniu do nieprawidłowości stwierdzonych przez Sąd Odwoławczy i przedstawionych wyżej w punktach (zachowując kolejność przyjętą w niniejszym piśmie) stwierdził:

- 1) przedstawił niezrozumiałą w zakresie doniosłości prawnej polemikę z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzając, że wbrew twierdzeniu Sądu Odwoławczego dokonał oceny dopuszczalności drogi sądowej w sprawie uznając własną kognicję, o czym świadczyć miał jednak sam fakt wydania postanowienia o wstrzymaniu. Pomimo niniejszej konstatacji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przedstawił stanowisko, zgodnie z którym „(...) 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) (...);
- 2) Stwierdził, że – wbrew wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego - nie jest możliwym, ustalenie czy dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku posiada legitymację do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu, „(...) bowiem brak legitymacji skargowej jako przesłanka materialnoprawna podlega ocenie na etapie wyrokowania (...)”;
- 3) Uwzględnił stanowisko Sądu Odwoławczego i rozszerzył uwzględniony w postanowieniu stan faktyczny o nie wzięte uprzednio pod uwagę zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 września 2016 r. zmieniające zarządzenie 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 (Dz.Urz. MKiDN z 2016 r. poz. 59);
- 4) Odmienne niż w postanowieniu wcześniejszym nie uznał za przesłankę wstrzymania wykonania zarządzenia argumentów wskazujących na szkodę materialną w postaci konieczności przeprowadzenia inwentaryzacji, które uprzednio miały rzekomo wynikać z wyliczeń wykonawców realizujących inwestycję.
- 5) Ponownie przywołał te same argumenty, wraz z powołaniem się na to samo orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie zakończenia bytu prawnego łączonych instytucji, które traktować należy jako analogiczne do likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa. Fragment uzasadnienia dotyczących przedmiotowego zagadnienia w postanowieniu z dnia 16 listopada 2016 r. i w postanowieniu z 30 stycznia 2017 r., z wyjątkiem dodanego zdania „Sąd stoi na stanowisku” jest identyczny i tym samym całkowicie abstrahuje od uchylającego pierwsze z nich (również w związku ze wskazaną w tym fragmencie argumentacją) rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dodatkowo, postanowienie z dnia 30 stycznia 2017 r. jako jedyny inny niż w uchylonym przez Naczelną Sad Administracyjny postanowieniu z dnia 16 listopada 2016 r. argument przemawiający za zasadnością wstrzymania wykonania zarządzenia wskazuje stwierdzenie, że Miasto Gdańsk „(...) rozważa (...) możliwość odwołania umowy darowizny,

mocą której Gmina Miasta Gdańsk darowała Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nieruchomości przeznaczone na miejsca pamięci w postaci budowy i prowadzenia Muzeum II Wojny Światowej – miejsca pamięci o tragizmie wojny i jej ofiarach (...)”.

Poza powyżej wypunktowanymi kwestiami oraz dodatkowym argumentem dotyczącym odwołania darowizny postanowienie w zakresie rozważań Sądu I-instancji nie zawiera żadnych innych treści.

W odniesieniu do postanowienia z dnia 16 listopada 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie uwzględnił takich ważących dla jego wcześniejszego rozstrzygnięcia przesłanek jak:

- a) istnienia niebezpieczeństwa znacznej szkody materialnej;
- b) niebezpieczeństwa dla instalowania wystawy stałej, w tym wynikające z konieczności ujęcia w budżecie odpowiednich wydatków;
- c) konieczność przeprowadzenia kosztochłonnej inwentaryzacji;

W konsekwencji, abstrahując od wskazanych w pkt 1 i 2 kwestii formalnoprawnych, w zakresie argumentów, które skłoniły Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie do ponownego wstrzymania wykonania zarządzenia Ministra, znalazły się **wyłącznie** mające uprawdopodobniać zaistnienie trudnych do odwrócenia skutków:

I. zakończenie bytu prawnego łączonych instytucji, które traktować należy jako analogiczne do likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa i wywołujące skutki w zakresie stosunków pracowniczych i zmian organizacyjnych. **Argumentacja identyczna z zakwestionowaną przez Naczelną Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2017 r.**

II. zasygnalizowane przez reprezentanta Miasta Gdańska „rozważanie” możliwości odwołania darowizny w postaci prawa własności nieruchomości gruntowej na rzecz Muzeum II Wojny Światowej.

W zaistniałej sytuacji zasadnicze znaczenie dla ustalenia zasadności rozstrzygnięcia Sądu I – instancji posiada ustalenie doniosłości wskazanych dwóch zakresów przyczyn, które miałyby powodować zaistnienie trudnych do odwrócenia skutków, co w dalszej części zażalenia znajdzie swoje odzwierciedlenie.

W tym miejscu natomiast należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na formalnoprawne zastrzeżenia do przedstawionego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stanowiska.

W zakresie zarzutu przedstawionego w petitum w pkt 2a, Organ – powielając zarzut z wcześniejszego uwzględnionego zażalenia – zwraca uwagę, że Sąd I – instancji w uzasadnieniu postanowienia całkowicie pominął stanowisko Organu w zakresie opisu sprawy. W poprzednim postanowieniu Sąd I – instancji wzmiankował jako ustosunkowanie się Organu do wniosku Skarżącego wniesienie odpowiedzi na skargę. Tym razem nawet w ten sposób stanowisko Organu nie zostało nadmienione. Jest to o tyle istotne, że argumenty kwestionujące zasadność wniosków o wstrzymanie wykonania zarządzenia znalazły się w odpowiedziach na skargi i w opinii Organu całkowicie dezawuowały argumentację Skarżących, choćby w zakresie połączenia postrzeganego analogicznie do likwidacji przedsiębiorstwa, czy rzekomej możliwości odwołania umowy darowizny (odpowiedź na

skargę RPO). W uzasadnieniu postanowienia brak jest jednak przytoczenia niniejszych argumentów czy też odniesienia do ich wagi. Sąd nie przedstawił wywodu, w zakresie którego wyjaśniłby, dlaczego stanowisko Skarżącego uznał za w pełni uzasadnione a kontrargumenty Organu kwestionujące przypuszczenia i domniemania Skarżącego w oparciu o przepisy prawa uznał za nie zasługujące na uwzględnienie w całości. Sąd nie zważył zatem stanowisk stron uznając niejako za prawidłowe *ad hoc* stanowisko Skarżących, bez konieczności badania jego zasadności.

Taki sposób komunikowania ze stroną jest skądinąd sprzeczny z treścią art. 141 § 4 P.p.s.a., skoro zgodnie z tym przepisem uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięźle przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, **stanowisk pozostałych stron**, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.

Przechodząc do omówienia zarzutów formalnoprawnych wynikających z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego opierając się ponownie na systematyce powyżej ustalonej:

Ad. 1 Ocena Sądu I instancji w zakresie koniecznej zdaniem Sądu Odwoławczego refleksji, czy zaskarżone 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 0 Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku jest jednym z aktów lub czynności poddanych kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 P.p.s.a.

Sąd I – instancji stwierdził, że – wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego – nie miał obowiązku zawarcia w uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 listopada 2016 r. rozważań na temat dopuszczalności drogi sądowej. Przedstawił jednak brakujący w poprzednim postanowieniu wywód w przedmiotowym zakresie. Wywód ten jednak w opinii Organu budzi uzasadnione wątpliwości prawne. Organ, upatrując w tym zakresie zasadniczego zadania sądu administracyjnego, który dopuszczalność drogi sądowej bada z urzędu. Zgodnie z powszechnie stosowaną formułą, również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, we wstępie uzasadnień wielokrotnie zawierane jest sformułowanie „*Rozpoznając sprawę sąd administracyjny w pierwszej kolejności bada, czy przedmiot skargi podlega kontroli tego sądu*” i powiązane z nim rozważania w tym zakresie. Stanowisko Organu w przedmiotowym zakresie, uwzględniając precedensowy charakter sprawy, jest niejednoznaczne, jakkolwiek przedstawione w skargach a następnie w postanowieniu argumenty budzą wątpliwości, co do ich adekwatności do rozpoznawanej sprawy. Zwrócić należy uwagę, że rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego posiadać może istotną doniosłość praktyczną w kontekście innych państwowych osób prawnych, co do których organ państwowy dokonuje czynności *de facto* właścicielskie.

Podstawowa wątpliwość Organu dotyczy stanowiska Sądu I-instancji w zakresie dopuszczalności drogi sądowej przed sądem administracyjnym mającej wynikać z konstatacji:

„ (...) *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) (...).

Tak przedstawione przesłanki przeprowadzonej refleksji prawnej są nieprawdziwe, a w konsekwencji bazujące na nich wnioski nieuprawnione. W zakresie analizowanej sprawy **uprawnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynikają bowiem nie – jak najwyraźniej postrzega je Sąd I – instancji - z ustawy o muzeach, ale z ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**. Minister ma prawo łączyć instytucje kultury, w tym muzea z innymi muzeami lub też nawet muzea z innymi instytucjami kultury, **tylko i wyłącznie wtedy kiedy jest ich organizatorem** na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Uprawnienia nadzorcze wynikające z ustawy o muzeach (w szczególności jej art. 8) to uprawnienia ministra w stosunku do wszystkich muzeów w Polsce, zarówno samorządowych, państwowych, jak i prywatnych. Czym innym w stosunku do uprawnień nadzorczych wynikających z ustawy o muzeach są natomiast uprawnienia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa w zakresie w jakim na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizuje działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną (art. 11 ust. 1). Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). Organizator nadaje statut instytucji kultury (art. 13 ust.1), powołuje i odwołuje dyrektora (art. 15), może połączyć (art. 18), podzielić (art. 20) lub współprowadzić (art. 21) oraz powierzyć prowadzenie instytucji kultury (art. 21a). Wreszcie organizator posiada uprawnienie do zlikwidowania instytucji kultury (art. 22). Wszystkie powyższe czynności podlegają konkretnym procedurom ustawowym, przy czym zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy do działalności kulturalnej, w tym prowadzonej przez osoby prawne, w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy dotyczącymi organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej oraz przepisami o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stosuje się przepisy o prowadzeniu działalności gospodarczej.

W tym kontekście, podobnie jak z twierdzeniem, że nadzór założycielski Organu wynika z ustawy o muzeach, trudno zgodzić się z wizją, w ramach której relacja pomiędzy Ministrem – organizatorem instytucji kultury a założoną przez niego instytucją kultury nie pozwalała na ingerencję w funkcjonowanie podmiotu podległego w każdej sferze i zakresie jego działalności, a takim właśnie stwierdzeniem posłużył się Sąd I - instancji. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że zakresy działalności wynikają ze statutu instytucji kultury i w myśl przepisów ustawy mogą być w zakresie przyjętej procedury przez organizatora w zależności od jego uznania i wizji zmieniane, a nawet regulamin organizacyjny instytucji kultury nadawany przez dyrektora wymaga zaopiniowania przez organizatora (art. 13 ust. 3). Omnipotencja organizatora (nie tylko ministra, ale każdego organizatora instytucji kultury) jest na tyle rozległa, że obejmuje całość istnienia i działalności instytucji kultury, która przecież jest formą sprawowania władzy wykonawczej przez Ministra, podobnie jak dla jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem własnym (art. 9 ust. 1 *Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym*. 2. *Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu*

terytorialnego o charakterze obowiązkowym). Zgodnie z art. 8 ustawy ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

Mając powyższe na względzie i opierając się na przyjętych przez Sąd kryteriach oceny charakteru powiązań podmiotów wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 28 czerwca 2000 r. sygn. akt 25/99), przyjąć należałoby, że muzeum będące instytucją kultury jest jednostką organizacyjnie podporządkowaną swojemu organizatorowi.

Dodatkowo wątpliwości budzi konstatacja Sądu I – instancji, że zaskarżone zarządzenie jest aktem skierowanym do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Organ zgadza się z twierdzeniem, że zarządzenie kształtuje sytuację prawną podlegających połączeniu muzeów, tym niemniej z faktu tego, a zatem związku przyczynowego w postaci wywoływania przez określoną czynność prawną skutków prawnych w sferze określonego podmiotu nie można wywodzić, że dana czynność została skierowana indywidualnie do tego podmiotu. Zarządzenie Ministra dotyczy organizacji działalności kulturalnej w Polsce, co wynika z przywołanego wyżej art. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W konsekwencji zarządzenie skierowane jest do ogółu obywateli, ponieważ kształtuje w określonym i rozpoznanym przez ustawodawcę zakresie ich zakres praw i obowiązków związanych z dostępem do dóbr kultury zagwarantowanym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozpoznanie przez ustawodawcę adresata aktu połączenia jako ogółu obywateli w sposób oczywisty wynika z samej ustawy, skoro na podstawie z art. 18 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizator jest obowiązany na 3 miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu lub podziale instytucji kultury podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach takiej decyzji.

Potwierdzeniem powyższego jest również treść skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, który na konstytucyjnych prawach obywateli w zakresie dostępu do dóbr kultury opiera konieczność przedsięwzięcia działań w niniejszej sprawie.

Zaskarżone zarządzenie dotyczy zatem połączonych muzeów, lecz nie jest do nich wyłącznie skierowane.

Uznanie zatem aktu władczego organizatora w stosunku do instytucji kultury stanowiącej formę organizowania działalności kulturalnej trudno uznać za akt podejmowany w sprawie indywidualnej, a więc wyłącznie w stosunku do konkretnego podmiotu. Tym bardziej, że analogiczne działanie jednostki samorządu terytorialnego traktowane jest jako akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego obecne jest stanowisko, zgodnie z którym przez akty i czynności organu administracji publicznej należy rozumieć głównie działania materialno – techniczne wywołujące określone skutki prawne; działania te mogą mieć również charakter władczy, z tym że nie są to rozstrzygnięcia władcze, gdyż wówczas mamy do czynienia z decyzją administracyjną” (uchwała NSA z dnia 8 września 2003 r., OPS 2/03).

Wątpliwości interpretacyjne wiążą się również z ustaleniem w jakim zakresie zarządzenie powiązać można z konkretnym uprawnieniem lub obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa.

W opinii Organu, jakkolwiek podtrzymuje stanowisko o pozostawieniu niniejszej kwestii do rozstrzygnięcia sądowi administracyjnemu, przedstawione motywy dla ustalenia

właściwości sądu administracyjnego przez Sąd I – instancji w niniejszej sprawie, nie wydają się zasadne.

Ad. 2 Zagadnienie posiadania przez Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku legitymacji do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego merytoryczne rozpoznanie wniosku o wstrzymanie bez rozstrzygnięcia niniejszego zagadnienia było przedwczesne i stanowiło naruszenie art. 61 § 3 P.p.s.a.

Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia postanowienia zaskarżonego, taka możliwość na obecnym etapie postępowania nie istnieje, a zmaterializuje się dopiero na etapie wyrokowania w sprawie.

Organowi nie są znane normy prawne, które potwierdziłyby stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w przedmiotowym zakresie. Kwestia rozstrzygnięcia, czy dany podmiot posiada zdolność sadową i procesową jest jednak w opinii organu jednym z zasadniczych aspektów oceny dopuszczalności skargi i wynika wprost z przywołanego przez Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 58 § 1 P.p.s.a. Z tej też przyczyny nie ma jakichkolwiek podstaw dla uchylenia się od zbadania dopuszczalności skargi (również w tym zakresie) na wstępnym etapie badania sprawy, a zatem jeszcze przed rozpoznaniem wniosku o wstrzymanie wykonania zarządzenia, nie zaś dopiero na etapie wyrokowania.

Przypomnieć należy, że kontrowersja w omawianym zakresie powstała – jak Organ wskazywał już na etapie odpowiedzi na skargę – w związku ze złożeniem przez Skarżącego dwóch odrębnych skarg tj. jednej w imieniu Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i drugiej w imieniu własnym – jako dyrektora Muzeum II Wojny Światowej. Skargi złożone zostały w tym samym dniu i posiadają tożsamą treść. Podpisane zostały obydwie przez Pawła Machcewicza – Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku wraz z pieczęcią niniejsze stanowisko stwierdzającą (pieczęcią urzędową). Zgodnie z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.) dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Pan Paweł Machcewicz jest dyrektorem Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i w kontekście zasad funkcjonowania państwowych osób prawnych występując jako dyrektor takiej osoby prawnej występuje w jej imieniu, a nie w imieniu własnym. Oczywiście Pan Profesor Paweł Machcewicz może wystąpić jako osoba prywatna ze skargą na zarządzenie Ministra uzasadniając swoje wystąpienie posiadaniem indywidualnie interesu prawnego. **Taka skarga nie została jednak złożona, ponieważ w każdej z dwu złożonych w sprawie skarg Pan Prof. Paweł Machcewicz występował nie w imieniu własnym, a w imieniu instytucji, którą zarządza i reprezentuje.** Podmiot działający w imieniu i na rzecz strony w postępowaniu administracyjnym uzyskuje wskazany w art. 50 § 1 p.p.s.a. interes prawny do wniesienia skargi we własnym imieniu i na własną rzecz tylko w zakresie w jakim dla niego jako osoby fizycznej dany akt wywołuje określone konsekwencje prawne. Nie występuje jednak w tym wypadku jako dyrektor a zatem przedstawiciel osoby prawnej, tylko jako osoba fizyczna.

W konsekwencji w niniejszym stanie faktycznym złożone zostały osobno dwie tożsame zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym skargi. Potwierdzeniem powyższego jest okoliczność, że obydwie skargi podlegające stosownej

opłacie wnoszonej przez stronę skarżącą, zostały opłacone przez Muzeum II Wojny Światowej – państwową osobę prawną wydatkującą w tym zakresie środki publiczne. Wykluczonym jest zatem, aby skarżącym była osoba fizyczna, ponieważ w takim wypadku winna ona ze środków własnych uiścić stosowną opłatę sądową. Mając na względzie powyższe, należy wnosić, że intencją Skarżącego, który błędnie oddzielił pozycję dyrektora instytucji kultury od samej instytucji, w sytuacji, gdy zakres kompetencji i samej reprezentacji jest w tym wypadku immanentnie związany z zarządzaną instytucją, było w rzeczywistości złożenie jednej skargi, a co za tym idzie opłata w zakresie zdublowanym winna zostać Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku zwrócona, gdyż jako dwukrotna zapłata za to samo stanowi nieuzasadnione wydatkowanie środków publicznych.

Należy również podkreślić, że Pan Prof. Paweł Machcewicz występujący we własnym imieniu, a nie jako dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nie występował do Organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa mającym charakter obowiązkowy zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a. przed wniesieniem skargi. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 7 września 2016 r. skierowane zostało do Organu przez Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, a zatem w imieniu podmiotu, który tenże dyrektor reprezentował.

W kontekście powyższych okoliczności, stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zatem w pełni zasadne. Natomiast samo zagadnienie warunkujące rozpatrywanie skargi, bądź też jej odrzucenie, nadal nierozstrzygnięte.

W zakresie ustalonych przez Sąd I – instancji przesłanek warunkujących konieczność wstrzymania wykonania zarządzenia:

Ad. I. zakończenie bytu prawnego łączonych instytucji, które traktować należy jako analogiczne do likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa i wywołujące skutki w zakresie stosunków pracowniczych i zmian organizacyjnych.

Jak wskazano wyżej w zakresie niniejszej przyczyny mającej powodować trudne do odwrócenia skutki wypowiedział się w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny, który zakwestionował takie stanowisko przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 16 listopada 2016 r. Sąd I – instancji najwyraźniej nie uwzględnił stanowiska przedstawionego przez Sąd Odwoławczy w zakresie sposobu interpretowania przesłanki trudnych do odwrócenia skutków. Co więcej, Sąd I – instancji nie podjął nawet polemiki z przedstawionym mu wraz z przekazaną sprawą stanowiskiem ograniczając się wyłącznie do wiernego powielenia całości wyводу w przedmiotowym zakresie, przy czym jedyna oboczność dotyczy dodanego zdania: „*Sąd stoi na stanowisku*”.

Zgodnie z art. 190 P.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. *Związanie wojewódzkiego sądu administracyjnego, w rozumieniu art. 190 p.p.s.a., oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych - sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, a zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania poprzez treść nowego wyroku – tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 lipca 2014 r. (IV SA/Wa 755/14). WSA w Gorzowie Wielkopolskim przedstawił w wyroku z dnia 28 maja 2014 r. definicję, zgodnie z którą przez ocenę prawną, o której mowa w art. 190 p.p.s.a., należy rozumieć osąd o prawnej wartości*

sprawy, a ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania takiej, a nie innej decyzji. Najbardziej natomiast adekwatne dla omawianego stanu sprawy definicje zawarte zostały w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W opinii Organu poniższe twierdzenia w sposób jednoznaczny potwierdzają, że dokonane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2017 r. ustalenia co do doniosłości omawianych okoliczności dla stwierdzenia zaistnienia przesłanki ustawowej „trudnych do odwrócenia skutków” stanowią naruszenie treści art. 190 p.p.s.a.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r. (II GSK 1602/12): *Przez ocenę prawną, o której mowa w art. 190 p.p.s.a., należy rozumieć osąd o prawnej wartości sprawy, a ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania takiej, a nie innej decyzji. Obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, ciążący na sądzie, może być wyłączony tylko w wypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego. Nawet w przypadku odmiennej interpretacji prawa lub możliwości niezgodności oceny sądu z prawem obowiązującym, zapatrywania prawne wyrażone przez sąd mają moc wiążącą.* Podobnie w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. (I FSK 220/13) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: *Pojęcie wykładni należy rozumieć szerzej - również jako wiążącą ocenę prawidłowości zastosowania przepisów postępowania odnoszących się do postępowania dowodowego, więc przesądzenia, że ustalony przez organ podatkowy stan faktyczny jest prawidłowy.*

Co więcej, zwrócić należy uwagę, że przepis art. 190 p.p.s.a. nie jest jedynym uregulowaniem, które wyraża kwestię związania przyjętą przez NSA oceną prawną. W związku z odesłaniem zawartym w art. 193 p.p.s.a., który stanowi, że jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed NSA, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed WSA, odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 153 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem rozstrzygnięcia. Takie rozumienie wskazanych wyżej przepisów art. 153 i art. 190 p.p.s.a. oznacza, że NSA w orzeczeniu kasatoryjnym może nie tylko przeprowadzić krytykę orzeczenia sądu pierwszej instancji w kontekście zarzutów skargi kasacyjnej, dokonując prawidłowej wykładni prawa na tle przyjętego przez sąd pierwszej instancji stanu faktycznego, **ale także narzucić temu sądowi określony sposób postępowania, który wyeliminuje powstałe w toku rozpoznania sprawy uchybienia i wątpliwości.**

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że postanowienie zaskarżone narusza również normę prawną wynikającą z art. 153 P.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do argumentacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, stwierdził jednoznacznie:

„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 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. 23¹ Kodeksu pracy, co wprost wynika z § 6 zaskarżonego zarządzenia.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie natomiast nadal twierdzi, że sytuacja jest analogiczna do upadłości lub likwidacji przedsiębiorstwa i odnosi ponownie do hipotetycznych zmian organizacyjnych, które - co więcej - warunkować mają zmiany w stosunkach pracy. Organ nie jest w stanie ustalić, o jakich konkretnie zmianach organizacyjnych w niniejszym wywodzie Sąd traktuje. Żadne takie zmiany nie wynikają z zaskarżonego zarządzenia. Warto również zwrócić uwagę, że nie każda zmiana organizacyjna powoduje zmianę stosunku pracy, co z kolei wynika z Kodeksu pracy. Jak słusznie stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny, a w opinii Organu, stwierdzenie jego w tym zakresie rozstrzyga sprawę: **pracownicy łączonych instytucji kultury stają się zatem pracownikami Muzeum i zachowują uprawnienia wynikające ze stosunku pracy na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy, co wprost wynika z § 6 zaskarżonego zarządzenia.** Warto w tym kontekście wspomnieć, że na podstawie art. 23¹ § 5 Kodeksu pracy pracodawca, z dniem przejścia zakładu pracy lub jego części, jest obowiązany zaproponować nowe warunki pracy i płacy pracownikom świadczącym dotychczas pracę na innej podstawie niż umowa o pracę, a zatem również na podstawie powołania, co w konsekwencji wyklucza zaistnienie skutku w postaci rozwiązania stosunku pracy z częścią pracowników zatrudnionych na takiej właśnie podstawie.

W tym kontekście zwrócić należy ponownie uwagę na fakty przywołane w odpowiedzi na skargę, ponieważ nie jest pewnym, że Sąd wziął je pod uwagę. Mianowicie, że proces przekształcenia jest na skutek wyczerpującej regulacji ustawowej całkowicie transparentny, w pełni uregulowany i w kontekście jego konsekwencji odwracalny. Proces połączenia dwóch muzeów wiąże się z procedurą określoną w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Na jej podstawie, zgodnie z art. 19 ust. 1 połączenie instytucji kultury polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Zgodnie z art. 25a ust. 1 instytucja kultury utworzona w trybie określonym w art. 18 ust. 1 albo art. 20 ust. 1 albo przekazana w trybie art. 21a ust. 2 albo ust. 2a, wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem była łączona, dzielona albo przekazywana instytucja, bez względu na charakter prawny tych stosunków, w szczególności pozostaje podmiotem zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane tej instytucji przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej. Żadna z czynności o charakterze organizacyjnym lub rachunkowym nie posiada przymiotu nieodwracalności w kontekście skutków połączenia. Brak jest też przesłanek uzasadniających wyrządzenie jakiegokolwiek szkody w zakresie działalności instytucji. W przedmiocie natomiast trudnych do odwrócenia skutków nie istnieją przesłanki prawne i faktyczne, które przy założeniu negatywnej weryfikacji zarządzenia Ministra mogłyby skutkować brakiem możliwości restytuowania stanu prawnego sprzed momentu połączenia dwóch muzeów. Trudne do odwrócenia skutki to bowiem 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 lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków (postanowienie NSA z dnia 13 maja 2010 r., II FSK 182/10, niepubl.).

Nie jest adekwatna w opinii Organu zastosowana w uzasadnieniu analogia do zakończenia bytu prawnego przedsiębiorstwa, o której mowa w postanowieniu NSA z dnia 17 listopada 2009 r., (sygn.. akt I FSK 1243/08, źródło LEX). W powołanym orzeczeniu zakończenie bytu prawnego analizowane jest w całkowicie innym aspekcie skoro NSA stwierdza, że „(...)zwolnienie pracowników czy zakończenie bytu prawnego przedsiębiorstwa jest skutkiem trudnym do odwrócenia i wysoce szkodliwym(...)”. Abstrahując od faktu, że w stanowisku NSA jest mowa o zwalnianiu pracowników a brak jest wzmianki o innych niż przedsiębiorstwo podmiotach, istotnym jest, że w kontekście rozpoznawanej przez NSA sprawy zakończenie bytu prawnego analizowane było w kontekście upadłości przedsiębiorcy i negatywnych, tudzież nieodwracalnych, konsekwencji z owej upadłości wynikających („wysoce szkodliwym”).

Połączenie dwóch państwowych instytucji kultury nie jest w jakimkolwiek stopniu porównywalne z upadłością przedsiębiorcy szczególnie w aspekcie nieodwracalności takiego zdarzenia czy też negatywnych jego konsekwencji. Tego rodzaju sytuacja w przedmiocie połączenia dwóch muzeów, a zatem połączenia ich działalności statutowej w ramach organizacyjnych jednego podmiotu nie istnieje. Czym innym jest bowiem połączenie podmiotów, regulowane w Kodeksie pracy (w aspekcie pracowniczym), czy Kodeksie spółek handlowych a czym innym upadłość czy też likwidacja przedsiębiorcy eliminująca go ostatecznie z obrotu handlowego. Cały substrat majątkowy oraz kapitał ludzki w wyniku połączenia dwóch muzeów pozostaje nienaruszony. W tym kontekście analogie do zlikwidowanego przedsiębiorstwa, którego zasoby ulegają planowemu rozproszeniu jest całkowicie nieadekwatne i logicznie nieuzasadnione. Porównywane zdarzenia są oczywiście zbliżone jeśli chodzi o zewnętrzne atrybuty definiujące zdolność prawną, tym niemniej całkowicie nieporównywalne pod względem odwracalności, co akurat stanowi treść normy prawnej wynikającej z art. 61 § 3 p.p.s.a.

Warto w tym aspekcie zwrócić uwagę, że wstrzymanie wykonalności zarządzenia w kontekście ostatecznego rozstrzygnięcia sądów administracyjnych również skutkować będzie określonymi uwarunkowaniami faktycznymi, w zakresie których zasadnicze znaczenie mają te, które w trakcie finalizowania prac nad wystawą stałą muzeum mogą aktualnie zostać przeprowadzone w sposób, umożliwiający w przyszłości dostosowanie działalności wystawienniczej muzeum do przedmiotu działalności nowo powołanej w wyniku połączenia dwóch muzeów instytucji kultury. Niniejszy argument znajduje potwierdzenie w postanowieniu NSA z dnia 10 lutego 2006 r., II OZ 102/06, OSP 2006, z. 10, poz. 119, w którym Sąd stwierdził, że rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, powinno się brać pod uwagę stanowiska wszystkich uczestników postępowania, bowiem niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków może zachodzić nie tylko po stronie wnoszącego skargę (wnioskodawcy), ale również po stronie innych uczestników postępowania.

Ad. II. zasygnalizowane przez reprezentanta Miasta Gdańska „rozważanie” możliwości odwołania darowizny w postaci prawa własności nieruchomości gruntowej na rzecz Muzeum II Wojny Światowej.

W piśmie uczestnika postępowania Miasta Gdańsk oraz skardze Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiła się sygnalizacja, jakoby Miasto Gdańsk rozważało możliwość

odwołania darowizny w postaci prawa własności nieruchomości gruntowej na rzecz Muzeum II Wojny Światowej. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił bowiem uwagę, że Muzeum II Wojny Światowej może odwołać darowiznę w przypadku niewykorzystania darowanej nieruchomości na wskazany cel do dnia 1 września 2019 r.

O ile stosowny zapis w zakresie możliwości odwołania darowizny w istocie znalazł się w umowie darowizny, to jednak zagrożenie takim odwołaniem dotyczy *de facto* zaszczości historycznej a nie okoliczności, która może się w przyszłości zmaterializować. Wskazany w umowie darowizny cel to bowiem **„cel publiczny jakim jest budowa i prowadzenie Muzeum II Wojny Światowej – miejsce pamięci o tragizmie wojny i jej ofiarach. (...) darowizna terenu na cele budowy siedziby Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku mieści się w kategoriach celu publicznego, o którym mowa w art. 6 pkt 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, którym zgodnie z tym przepisem jest m.in. ustanowienie i ochrona miejsc pamięci narodowej.”** Budynek muzeum, jakkolwiek nadal nie oddany do użytku, został już wybudowany. Ma się w nim mieścić siedziba Muzeum II Wojny Światowej niezależnie od wykonania zarządzenia Ministra Muzeum II Wojny Światowej. W tej sytuacji niezrozumiałym jest w jakim zakresie zdaniem Sądu I – instancji możliwym jest odwołanie tejże darowizny. Wbrew twierdzeniom Rzecznika Praw Obywatelskich nie polega bowiem na prawdzie, aby 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. miała rzekomo zostać radykalnie zmieniona.

Organ podtrzymuje w tym zakresie – najwyraźniej ponownie nieuwzględnione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny – stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę. W zakresie niniejszego argumentu bazującego na kwestionowaniu podstaw dla jakiegokolwiek zmiany profilu muzeum, odnieść się należy do fragmentu uzasadnienia uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 27 sierpnia 2009 r., przywołanej jako dowód przez samego Skarżącego i stanowiącej załącznik do umowy darowizny:

„(...) Do utrwalenia takiego wizerunku Miasta w świadomości Polaków, jak i narodów Europy, przyczyni się również planowane stworzenie muzeum pola bitwy na Westerplatte, które w przyszłości ma stać się częścią Muzeum II Wojny Światowej (...)”

Treść powyższego stwierdzenia wydaje się jednoznaczna, a Minister uczynił zadość celowi przyjętemu przez Radę Miasta w zgodzie na umowę darowizny dokonując połączenia, skoro zakładała ona rozszerzenie w przyszłości Muzeum II Wojny Światowej *„o muzeum pola bitwy na Westerplatte”*. Jest zatem dokładnie odwrotnie niż argumentuje Skarżący. Co istotne, takie rozumienie powyższego stwierdzenia, znajduje swoje umocowanie w treści umowy darowizny skoro poza budową siedziby Muzeum jej celem jest również cel publiczny w postaci *ustanawiania i ochrony miejsc pamięci narodowej”*.

Zarówno przywołane zapisy, jak i kontekst całości załączonych dokumentów wskazują jednoznacznie, że cele umowy darowizny i tym samym ustalony przez państwową instytucję kultury i Miasto Gdańsk zakres działania Muzeum mieści się, a w przekonaniu Organu odzwierciedlany jest w stopniu większym niż dotychczasowy, w zmienionej treści statutu Muzeum. W konsekwencji nie istnieje zagrożenie dla zastosowania § 5 umowy darowizny i odwołania jej ze względu na niewykorzystanie nieruchomości na cel uzgodniony.

Co również istotne, Sąd I – instancji stwierdził, że „wziął pod uwagę stanowisko uczestnika postępowania, z którego wynika, że rozważa on możliwość odwołania darowizny”. Z żadnego z pism uczestnika lub załączonych do niego dokumentów nie wynika tymczasem, aby uprawniony organ tegoż uczestnika tj. Rada Miasta Gdańska podejmował w przedmiotowym zakresie jakiegokolwiek czynności potwierdzające „rozważanie” takiego zamiaru. Dodatkowo należałoby zapytać jaką wartość uprawdopodobniającą określone trudne do odwrócenia skutki ma figura retoryczna w postaci „rozważania możliwości”.

Wreszcie, należy ustalić, czy zaprezentowana, pozaprawna formuła wywierania wpływu na uprawniony podmiot – w tym wypadku organizatora instytucji kultury – winna znajdować wsparcie wymiaru sprawiedliwości i korzystać z ochrony sądowej. Miasto Gdańsk dokonało darowizny na cel publiczny i określiło ten cel, jak należy rozumieć, w sposób wyczerpujący, tj. w zakresie, w jakim było to niezbędne dla zabezpieczenia jego interesu prawnego. W żadnym dokumencie dookreślającym zadania samorządu i organów państwowych nie ustalono, aby Miasto Gdańsk miało posiadać wpływ na poszczególne czynności wchodzące w skład kompetencji organizatora instytucji kultury w stosunku do tejże instytucji. Można zatem, kończąc powyższy wywód, zadać zasadne pytanie, gdzie miałyby się kończyć zdaniem Sądu I – instancji obstrukcyjny wpływ darczyńcy na czynności organizatora obdarowanej instytucji kultury. Czy podobnie jak zmiana statutu poprzez uzupełnienie zadań muzeum o dodatkowe niesprzeczne z poprzednimi (w wyniku połączenia z innym podległym mu muzeum), również inna, nawet najdrobniejsza zmiana statutu bądź też powołanie na dyrektora nieakceptowanej przez darczyńcę osoby również stanowiłyby podstawę dla analizowania przez Sąd wpływu takiego rozstrzygnięcia na zaistnienie trudnych do odwrócenia skutków i tym samym wstrzymanie wykonania zarządzenia lub też powołania. Odpowiedź na niniejsze pytanie winna uwzględniać dodatkowo okoliczność, że to nie zarządzenie powoduje konkretne skutki (trudne do odwrócenia), a jedynie niezgodne ze stanowiskiem danego podmiotu (w tym wypadku uczestnika postępowania) rozstrzygnięcie Organu a następnie Sądu miałyby stanowić podstawę dla „rozważenia możliwości” wywołania określonego skutku przez uczestnika postępowania.

W opinii Organu tak przedstawione uzasadnienie wstrzymania wykonania zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest całkowicie nieakceptowalne, skoro twierdzenia zawarte w uzasadnieniu postanowienia bazują na wybiórczo ustalonym stanie faktycznym, są w znacznej mierze bezpodstawne, a z pewnością w całości dalekie od racjonalnej oceny wpływu podejmowanych działań oraz przepisów prawa.

Niezależnie od powyższych argumentów, które w sposób jednoznaczny wykazują wadliwość zaskarżonego postanowienia, należy jeszcze raz podkreślić, że zbadanie wniosku o wstrzymanie wykonania polega, zgodnie z orzecznictwem NSA, na sprawdzeniu, czy zasadnie - zgodnie z prawem i wymogami racjonalności oraz doświadczenia życiowego - oceniono, że wniosek o takiej, a nie innej treści może być spełniony (*np.* postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r. sygn. akt II FZ 834/11, źródło LEX).

Całość wyводу przedstawionego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazuje, że ocena skutkująca wydaniem zaskarżonego postanowienia uwzględniającego wniosek Skarżących również w zakresie innych niż omówione wyżej okoliczności daleka jest od przymiotu racjonalności i zgodności z regułami doświadczenia życiowego.

Należy podnieść, że instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd, będąca formą tymczasowej ochrony sądowej udzielanej stronie postępowania, stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 61 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu. Równie istotną okoliczność stanowi fakt, że każda wynikająca z aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej zaszczość w zakresie faktycznym łączyć się musi z określonymi skutkami materialnymi. Określenia w postaci „niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody” oraz „trudne do odwrócenia skutki” jako statuujące pojęcia nieostre wymagają uznaniowego ich dookreślenia przez podmiot uprawniony, tj. Sąd. Owo dookreślenie musi natomiast w oparciu o powszechnie przyjęte normy interpretacyjne przedstawić akceptowalny i zrozumiały dla odbiorców zespół argumentów, które przemawiają za określonym stanowiskiem Sądu. W tym miejscu zatem refleksji Sądu wyrażonej w uzasadnieniu, że norma komentowana „*stanowi o trudnych do odwrócenia skutkach, a nie skutkach niemożliwych do odwrócenia*”, przeciwstawić należy równie prawdziwe stwierdzenie, że nie każde odwrócenie skutków zdarzenia jakie miało miejsce można uznać jako trudne. Sam fakt, że aby osiągnąć stan uprzedni należy dokonać szeregu czynności faktycznych odwracających skutki danego zdarzenia, nie przesądza jeszcze, że proces odwracania jest trudny.

Owszem, Organ zgadza się ze stwierdzeniem, że potencjalne rozstrzygnięcie Sądu w zakresie nielegalności zaskarżonego zarządzenia skutkować mogłoby koniecznością odwrócenia skutków. Owszem, owo odwrócenie skutków wymagałoby wykonania czynności cofających konsekwencje połączenia muzeów. Niemniej jednak żadna z tych czynności nie może w kontekście zasad funkcjonowania państwowych instytucji kultury, finansów publicznych i rachunkowości stanowić procesu, który można by określić jako utrudniony w kontekście celu jakim byłoby odwrócenie skutków. Skoro ustawodawca przewidział, że rozstrzygnięcia rodzące skutki w zakresie uprawnień i obowiązków mogą być wstrzymywane jedynie w zakresie podzbioru tych, których skutki są trudne do odwrócenia, to wychodząc od zasady przywołanej wyżej, tj. że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu, stwierdzić należy, że owe akty o skutkach trudnych do odwrócenia stanowią wyjątek od zasady, a zatem pozostają w mniejszości. Grupa ta zastrzeżona jest zatem do wypadków, które należy interpretować jako wykraczające poza standardowe i techniczne niedogodności związane z przywróceniem stanu pierwotnego a charakteryzujące się takimi cechami, które poddają w wątpliwość możliwość pełnego odzwierciedlenia stanu przed dokonaniem zmian.

Powyższe uwarunkowania nakazują uznać postanowienie Sądu za wadliwe w stopniu wymagającym jego uchylecia, a wniosek Skarżących jako bezpodstawny, który tym samym winien zostać oddalony, o co w konsekwencji stosownie do art. 61 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a. wnoszę.

W załączeniu:

- dowód opłacenia zażalenia
- odpis pisma x 5