



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 20 października 2016 r.

VII.715.27.2016.ST

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny w Warszawie
za pośrednictwem
Ministra Kultury i Dziedzictwa
Narodowego**

Strony: 1. Muzeum II Wojny Światowej

ul. Długa 81/83

80-831 Gdańsk

2. Muzeum Westerplatte i Wojny 1939

ul. Oliwska 33a

80-563 Gdańsk

3. Gmina Miasta Gdańsk

ul. Nowe Ogrody 8/12

80-803 Gdańsk

Organ: Minister Kultury i

Dziedzictwa Narodowego

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17

00-071 Warszawa

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

Skarga
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) oraz art. 8 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.)

zaskarżam

zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej (Dz. Urz. MKiDN poz. 54), zmienione zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 września 2016 r. (Dz. Urz. poz. 59).

Zaskarżonemu zarządzeniu zarzucam:

- 1) naruszenie art. 18 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.), art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.), § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Rady do Spraw Muzeów, sposobu powoływania jej członków oraz przewodniczącego (Dz. U. Nr 86, poz. 530), a także naruszenie wynikającej z preambuły Konstytucji RP zasady dialogu społecznego oraz pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli

i ich wspólnot, naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP,

- 2) a ponadto § 4 pkt 3 tego zarządzenia w zakresie, w jakim dotyczy Miasta Gdańsk i jego samorządowej instytucji kultury naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.) oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP

i

na podstawie art. 145 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnoszę o uchylenie tego zarządzenia w całości.

Równocześnie, stosownie do art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o wstrzymanie wykonania tego zarządzenia w całości do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne skargi i petycje (jedna z nich została podpisana przez około tysiąc osób) dotyczące połączenia Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Skarżący kwestionują decyzję o połączeniu tych muzeów wskazując, że spowoduje ona bardzo istotną zmianę dotychczasowego profilu Muzeum II Wojny Światowej, co z kolei spowoduje istotny uszczerbek w zakresie realizacji wolności korzystania z dóbr kultury. Tematyka

połączonego muzeum sprowadzi się bowiem wyłącznie do prezentacji tematyki militarnej, inne wymiary konfliktu zbrojnego (np. losy ludności cywilnej w czasie II wojny światowej) zostaną natomiast potraktowane marginalnie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niezadowolenie wyrażane w tych skargach i petycjach ma również swój prawny wymiar. Sprowadza się on do wadliwości aktu o połączeniu wymienionych powyżej muzeów.

Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej (Dz. Urz. MKiDN poz. 54), zmienionym zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r. (Dz. Urz. MKiDN poz. 59), MKiDN podjął decyzję o połączeniu Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Rozstrzygnięcie to ma istotne wady prawne. Przed przystąpieniem do analizy legalności zarządzenia MKiDN należy jednak poczynić kilka uwag porządkujących oraz należy ustalić, czy akt w postaci owego zarządzenia podlega kognicji sądów administracyjnych.

Muzeum II Wojny Światowej zostało utworzone zarządzeniem Nr 29 MKiDN z dnia 1 września 2008 r. w sprawie utworzenia Muzeum Drugiej Wojny Światowej (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r., poz. 57). Zgodnie z § 3 tego zarządzenia przedmiotem działalności Muzeum jest gromadzenie zbiorów dotyczących historii II wojny światowej, ich ochrona oraz udostępnianie poprzez prowadzenie w szczególności działalności wystawienniczej, popularyzatorskiej, edukacyjnej i wydawniczej. Natomiast w dniu 22 grudnia 2015 r. MKiDN wydał zarządzenie w sprawie utworzenia Muzeum Westerplatte i Wojny 1939

(Dz. Urz. MKiDN poz. 60). Minister w § 3 tego zarządzenia określił, że przedmiotem działania Muzeum jest:

- 1) stworzenie przestrzeni wystawienniczej i ośrodka inspirującego do refleksji na temat historii Westerplatte i Wojny Obronnej Polski w 1939 r. oraz losów Wojskowej Składnicy Tranzytowej od początku jego powstania do końca XX w., ze szczególnym uwzględnieniem historii obiektu w latach 1926-1939 i jego obrony we wrześniu 1939 r.;
- 2) konsolidacja działań na rzecz ochrony i opieki nad dziedzictwem kulturowym Wojny Obronnej Polski w 1939 r., przede wszystkim na rzecz upamiętnienia oporu Żołnierza Polskiego i armii II Rzeczypospolitej;
- 3) prowadzenie renowacji zabytków i rewaloryzacji terenów dawnej Wojskowej Składnicy Tranzytowej na terenie Westerplatte, z uwzględnieniem zabytków architektury militarnej różnych okresów historycznych;
- 4) prowadzenie działalności kulturalnej, naukowej, edukacyjnej, popularyzatorskiej, związanej z problematyką historii obrony Westerplatte oraz historii i dorobku Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej i poniesionego wysiłku w obronie kraju w 1939 r.;
- 5) promowanie historii Polski, Gdańska, Westerplatte oraz Wojskowej Składnicy Tranzytowej i historii jej obrony we wrześniu 1939 r. na tle Wojny Obronnej 1939 r. w Polsce i poza jej granicami.

Porównanie celów działania obu powołanych muzeów wskazuje na to, że cele te zasadniczo różnią się. O ile przedmiot działania Muzeum II Wojny Światowej ma charakter uniwersalny, tj. dotyczy historii II wojny światowej, to przedmiot działania Muzeum

Westerplatte i Wojny 1939 jest ograniczony do Wojny Obronnej 1939 r. oraz szczególnego epizodu tej wojny w postaci obrony Westerplatte.

W dniu 9 marca 2016 r. MKiDN wydał zarządzenie w sprawie nadania statutu Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 w organizacji (Dz. Urz. MKiDN poz. 10). Obwieszczeniem z dnia 15 kwietnia 2016 r. MKiDN ogłosił zamiar i przyczyny połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 (Dz. Urz. MKiDN poz. 18), przy czym z treści tego obwieszczenia wynikało, że w wyniku połączenia zostanie utworzona nowa państwowa instytucja kultury – Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Następnie w dniu 6 maja 2016 r. MKiDN ogłosił kolejne obwieszczenie o zamiarze i przyczynach połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 (Dz. Urz. MKiDN poz. 25), z którego wynikało, że w wyniku połączenia powstanie jednak nowa państwowa instytucja kultury pod nazwą Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Zgodnie z punktem 3 tego ostatniego obwieszczenia przyczyną projektowanego połączenia było zapewnienie zwiększonej efektywności działań na rzecz podtrzymania i upowszechniania tradycji narodowej i państwowej, w szczególności w nawiązaniu do dziejów Polski w okresie II wojny światowej, w tym wojny obronnej 1939 r., właściwe uhonorowanie miejsca symbolicznego, jakim jest pole bitwy na Westerplatte oraz racjonalne wykorzystanie nadzoru nad muzeami, dla których MKiDN jest organizatorem poprzez optymalne wykorzystanie potencjału placówek o zbliżonym profilu działalności zlokalizowanych w Gdańsku, przy jednoczesnej racjonalizacji wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa.

Zamiar połączenia muzeów został zrealizowany skarżonym zarządzeniem MKiDN z dnia 6 września 2016 r., przy czym połączenie miało dokonać się 1 grudnia 2016 r. (§1 zarządzenia). W zarządzeniu tym (§4) jako przedmiot działania połączonych muzeów wskazano:

- 1) gromadzenie i ochronę zbiorów oraz materiałów dokumentacyjnych, dotyczących historii II wojny światowej;
- 2) gromadzenie zbiorów i upowszechnianie wiedzy z zakresu dziejów Wojny Obronnej Polski w 1939 r. jako początku konfliktu – II wojny światowej, tradycji wojskowych i patriotycznych oraz historii i dorobku Wojska Polskiego II Rzeczypospolitej, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - a) losów Wojskowej Składnicy Tranzytowej od początku jej powstania do końca XX w., w tym jej bohaterskiej obrony we wrześniu 1939 r.;
 - b) oporu Żołnierza Polskiego przeciwko agresorom: III Rzeszy i jej sprzymierzeńcom oraz Związkowi Socjalistycznych Republik Sowieckich;
- 3) ochronę, utrzymanie i rewitalizację zespołu obiektów architektury militarnej na terenie Westerplatte;
- 4) prowadzenie działalności wystawienniczej, popularyzatorskiej, edukacyjnej, naukowej, wydawniczej i kulturalnej.

Następnie MKiDN wydał w tej sprawie zarządzenie 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. poz.

59), w którym przesunął termin połączenia muzeów na dzień 1 lutego 2017 r. (§ 1 pkt 1 tego zarządzenia).

W pierwszej kolejności wymaga wyjaśnienia kwestia, czy zarządzenie MKiDN z dnia 6 września 2016 r., zmienione zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r., jest aktem administracyjnym podlegającym zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Niezbędne w związku z tym jest ustalenie, czy wskazane zarządzenie MKiDN jest aktem normatywnym, czy też jest aktem indywidualno-konkretnym. Wymaga to również ustalenia, czy skarżone zarządzenie jest aktem wewnętrznym, czy też jest adresowane do podmiotów, które nie podlegają organizacyjnie MKiDN.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie (m. in. orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 r., sygn. akt U 15/88, OTK z 1989 r., poz. 10; z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, OTK z 1992 r., cz. I, poz. 13; z dnia 28 czerwca 1994 r., sygn. akt K 6/93, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 14; z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94, OTK z 1994 r., cz. II, poz. 41; z dnia 15 lipca 1996 r., sygn. akt U 3/96, OTK z 1996 r. Nr 4, poz. 31; z dnia 6 maja 1997 r., sygn. akt U 2/96, OTK z 1997 r. Nr 2, poz. 17; wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt U 7/99, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 170; z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. akt SK 1/01, OTK z 2001 r. Nr 5, poz. 127; z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK z 2006 r. Nr 8/A, poz. 109; z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, OTK z 2008 r. Nr 3/A, poz. 45; z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK z 2008 r. Nr 9/A, poz. 160; z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, OTK z 2010 r. Nr 8/A, poz. 81; z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt U 3/11, OTK z 2012 r. Nr 11/A, poz. 131) Trybunał Konstytucyjny jako kluczową przesłankę kwalifikacji danego aktu jako aktu normatywnego traktował jego treść. Jeżeli w związku z tym w drodze interpretacji można było z treści aktu odtworzyć

normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to akt ten był traktowany jako akt normatywny. Takim aktem nie są natomiast akty organów państwa, które są adresowane do indywidualnego podmiotu, dotyczą konkretnej sprawy czy sytuacji, czy też których stosowanie ma charakter jednorazowy.

Podsumowując swoje orzecznictwo w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. akt U 8/15) wydanym w pełnym składzie stwierdził, że w jego orzecznictwie „występują dwa powiązane ze sobą alternatywne kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych:

- 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję (np. ustawy i rozporządzenia, ale już nie uchwały i zarządzenia, które mogą być formą służącą stanowieniu prawa, jak i jego stosowania); treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych, np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, czy też utworzenie organu władzy publicznej),
- 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne, z zastrzeżeniem, że współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechę abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty

pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako <<przepisy prawa>>.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarządzenie MKiDN z dnia 6 września 2016 r., zmienione zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r., nie spełnia kryteriów aktu normatywnego wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie spełnia ono bowiem kryterium formalnego wynikającego z Konstytucji RP (art. 87), nie jest mianowicie źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Nie spełnia to zarządzenie również kryterium materialnego. Treść zarządzenia nie zawiera norm, które mogłyby zostać uznane za normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Treść tego zarządzenia jest adresowana do indywidualnie wskazanych w nim podmiotów, tj. do Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz do Muzeum Westerplatte i Wojny 1939, a więc do osób prawnych (§ 2 ust. 2 statutu Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 29 MKiDN z dnia 1 września 2008 r. oraz § 2 ust. 3 statutu Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 w organizacji stanowiącego załącznik do zarządzenia MKiDN z dnia 9 marca 2016 r.). Pozwala to na uznanie, że kwestionowane zarządzenie jest aktem indywidualno-konkretnym i nie ma cech właściwych dla aktu normatywnego.

Powyższa okoliczność nie przesądza jednak jeszcze o dopuszczalności wniesienia na ten akt skargi do sądu administracyjnego. Akt indywidualny i konkretny może bowiem stanowić akt kierownictwa wewnętrznego, co w oczywisty sposób wyłączałoby możliwość kontroli jego legalności przez sąd administracyjny. W literaturze zwraca się uwagę (por. P. Antoniak, „Ustawa o muzeach. Komentarz”, Lex 2012, komentarz do art. 5), że „utworzenie muzeum państwowego i samorządowego następuje w drodze aktu o jego utworzeniu wydanego przez organizatora (...). W przypadku muzeów państwowych będzie

to zarządzenie ministra lub kierownika urzędu centralnego, a w przypadku muzeów samorządowych – uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. W tym miejscu należy stanąć na stanowisku, że zarówno akt o utworzeniu muzeum państwowego, jak i akt o utworzeniu muzeum samorządowego będą aktami kierownictwa wewnętrznego (aktami ze sfery wewnętrznej administracji). Muzea państwowe i samorządowe jako instytucje kultury są bowiem zakładami publicznymi. Znajduje do nich zastosowanie zasada, zgodnie z którą <<utworzenie zakładu publicznego przez organ administracji zawsze jest aktem indywidualnym (...), jest to działanie w sferze ustrojowo-organizacyjnej administracji. Te cechy powinny skłaniać do przyjęcia, że akt tworzący zakład należy do sfery wewnętrznej administracji ze wszystkimi konsekwencjami tego zjawiska>>”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy podzielić pogląd, że akt utworzenia muzeum państwowego jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie oznacza to jednak, że bezpośrednią konsekwencją przyjęcia tego poglądu powinno być uznanie, iż takim aktem jest również akt połączenia muzeów państwowych.

Z 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.) wynika, że organizator może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, lub podziału instytucji kultury. Połączenie instytucji kultury polega na utworzeniu jednej instytucji, w której skład wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu (art. 19 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Połączenie instytucji kultury następuje w drodze aktu wydanego przez organizatora (art. 19 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla

z rejestru instytucje kultury, które ulegają połączeniu (art. 19 ust. 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). W związku z tym połączenie w tym trybie instytucji kultury (w tym muzeów) oznacza ustanie dotychczasowych osób prawnych. W efekcie połączenie takie oznacza utratę bytu przez podmioty, które dotychczas stanowiły samodzielne i odrębne w stosunku do Skarbu Państwa podmioty prawa. Z art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, że instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. W świetle powyższego akt połączenia stanowi najdalej idącą ingerencję w sferę samodzielności utworzonych podmiotów prawa, finalnie prowadzi bowiem do likwidacji tych dotychczas funkcjonujących podmiotów prawa i przekształcenia ich w nową osobę prawną z innym już zakresem jej działalności.

Akty prawa wewnętrznego może wydawać organ władzy publicznej, o ile istnieją jednostki organizacyjne mu bezpośrednio podporządkowane. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podległość to więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków. Z art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o muzeach wynika, że jego organizator (w tym przypadku MKiDN) jest obowiązany sprawować nadzór nad muzeum. Wskazany przepis dotyczy nadzoru założycielskiego, w ramach którego możliwe jest połączenie muzeum (art. 5a ustawy o muzeach oraz art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej), a także jego likwidacja (art. 22 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Jednak podjęcie

takich czynności w ramach nadzoru założycielskiego nie może odbywać się na podstawie dowolnie wybranych kryteriów (co byłoby możliwe w przypadku prostego podporządkowania), lecz wyłącznie na podstawie kryteriów określonych w ustawie. Muzeum jest bowiem samodzielną osobą prawną, która dodatkowo od momentu jego utworzenia z reguły wchodzi w liczne stosunki prawne z podmiotami pozostającymi całkowicie poza sferą nadzoru sprawowanego przez MKiDN. Kwestia dalszego bytu muzeum i jego kształtu organizacyjnego ma w związku z tym istotne znaczenie nie tylko dla tego muzeum, lecz również dla podmiotów, których prawa są związane z dotychczasowym funkcjonowaniem muzeum. Dlatego – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – aktowi połączenia muzeów nie można przypisać wyłącznie skutków wewnętrznych, akt ten wywiera bowiem skutki wykraczające poza sferę właściwą dla aktów prawa wewnętrznego.

Powyższą tezę potwierdzają przepisy rangi konstytucyjnej. Z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że zarządzenia ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe temu organowi. Zgodnie zaś z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Z art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP wynika w związku z tym w sposób nie budzący wątpliwości, że zarządzenia jako akty wewnętrzne nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec wszelkich osób prawnych, w tym także państwowych osób prawnych. Konstytucja w tym zakresie odwołuje się bowiem do szerokiego pojęcia „osoby prawnej”. Z jej punktu widzenia dla aktualizacji zakazu wynikającego z art. 93 ust. 2 drugie nie ma znaczenia okoliczność, czy mamy do czynienia z państwową osobą prawną, czy też z inną osobą prawną. Na gruncie prawa cywilnego potwierdza to m. in. art. 34 k. c. W myśl art. 34 k. c.,

Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Stąd też organy władzy publicznej (w tym minister) mogą wkraczać w sposób władczy w sferę tych praw i obowiązków jedynie wydając akty normatywne powszechnie obowiązujące bądź też akty administracyjne o charakterze zewnętrznym.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że muzea nie są tworzone dla zaspokojenia potrzeb ich organizatorów. Z art. 1 ustawy o muzeach wynika, że muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na zysk, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwienie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Podstawowym celem muzeum jest więc realizacja konstytucyjnego prawa jednostki w postaci wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73 *in fine* Konstytucji RP). Cel ten wykracza poza zakres wewnętrznych spraw administracji publicznej, zaś ustrojodawca nadał mu rangę zasady ustrojowej. Z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP wynika bowiem, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Stąd też akt połączenia muzeów, czy też akt likwidacji muzeum, musi być rozpatrywany również z punktu widzenia realizacji tych konstytucyjnych norm, a więc jako akt wkraczający bezpośrednio w sferę konstytucyjnych praw jednostki. Również więc i z tego powodu akt połączenia muzeów, tylko dlatego, że przybrał zewnętrzną formę

zarządzenia, nie może zostać uznany za wyłącznie akt wewnętrzny, skoro jego treść bezpośrednio dotyczy warunków i dostępu do dóbr kultury.

Kolejnych argumentów na rzecz odmowy uznania kwestionowanego zarządzenia za akt wewnętrzny dostarcza treść tego zarządzenia. Z § 4 pkt 3 zarządzenia MKiDN z dnia 6 września 2016 r. wynika, że przedmiotem działalności powstałego w wyniku połączenia muzeum jest ochrona, utrzymanie i rewitalizacja zespołu obiektów architektury militarnej na terenie Westerplatte. Problem polega jednak na tym, że w istotnej części zarządcą owych obiektów architektury militarnej na terenie Westerplatte nie jest Skarb Państwa, lecz jest nim Miasto Gdańsk, a dodatkowo w niektórych z tych obiektów prowadzona już jest od lat działalność muzealna. Stosownie do § 15 ust. 2 pkt 8 aktualnego statutu Muzeum Historycznego Miasta Gdańska stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXI/583/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie nadania nowego statutu miejskiej instytucji kultury pod nazwą: Muzeum Historyczne Miasta Gdańska (jej treść w załączeniu) w skład struktury organizacyjnej Muzeum Historii Miasta Gdańska wchodzi oddział muzeum „Wartownia Nr 1 na Westerplatte.” Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że w tym zakresie zarządzenie MKiDN wkracza w sposób bezpośredni w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielność ta zaś zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podlega ochronie sądowej. Jednostka samorządu terytorialnego (względnie samorządowa instytucja kultury, w tym przypadku Muzeum Historyczne Miasta Gdańska posiadające osobowość prawną - por. § 5 ust. 2 statutu tego muzeum) w związku z tym musi mieć możliwość zakwestionowania indywidualnego aktu administracyjnego, którego treść wkracza bezpośrednio w jej prawa.

Jak już zaś zostało wskazane powyżej, to nie forma (w tym przypadku forma zarządzenia), lecz treść aktu decyduje o tym, czy jest on aktem normatywnym, czy też aktem indywidualnym i konkretnym. To nie forma, lecz treść aktu decyduje również o tym, czy ma on charakter wewnętrzny wynikający z podległości organizacyjnej, czy też wkracza w sferę praw lub wolności podlegających z woli ustrojodawcy ochronie sądowej.

Akt połączenia instytucji kultury, o którym mówi art. 19 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie może więc, w związku z podniesionymi argumentami, być traktowany jako akt wewnętrzny. Został on wydany przez ministra, a więc organ administracji publicznej. Zawiera on datę wydania. Merytoryczna treść tego aktu ma zaś charakter jednostronnego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej podjętego na podstawie przepisów ustawy, określającego w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie oznaczonych adresatów w sprawie indywidualnej. Adresaci ci nie są z kolei podporządkowani organizacyjnie temu organowi administracji publicznej (sprawuje on jedynie nadzór nad muzeum – art. 5 ust. 4 pkt 3 ustawy o muzeach) bądź ich samodzielność podlega ochronie sądowej (Gmina Miasta Gdańsk, Muzeum Historyczne Miasta Gdańsk). Przedstawione argumenty w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób wystarczający wskazują na to, że kwestionowane zarządzenie MKiDN jest zewnętrznym indywidualnym aktem administracyjnym podlegającym kontroli sądu administracyjnego, w swej treści w istocie odpowiadającym decyzji administracyjnej.

Przechodząc do merytorycznych zarzutów w stosunku do zarządzenia MKiDN z dnia 6 września 2016 r., zmienionego zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r., przede wszystkim zwrócić trzeba uwagę na to, że – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 utworzone zarządzeniem MKiDN w istocie zostało

utworzone dla pozoru. Rzeczywistym celem wydania tego zarządzenia było doprowadzenie do likwidacji funkcjonującego od ośmiu lat Muzeum II Wojny Światowej i całkowita zmiana profilu powstałej w ten sposób instytucji muzealnej. Cel ten w sposób oczywisty wynika z treści obwieszczenia MKiDN z dnia 15 kwietnia 2016 r. o zamiarze i przyczynach połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. W świetle tego obwieszczenia nowa państwowa instytucja kultury – Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 miałyby się ograniczyć do, co prawda, bardzo istotnego z punktu widzenia historii Polski wydarzenia historycznego w postaci Wojny 1939 r., ze szczególnym uwzględnieniem obrony Westerplatte, jednak wydarzenia stanowiącego tylko jedno z wielu istotnych wydarzeń historycznych z okresu II wojny światowej. Nazwa nowego państwowego muzeum została następnie zmieniona obwieszczeniem MKiDN z dnia 6 maja 2016 r. na Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Natomiast w obu tych obwieszczeniach MKiDN jako przyczynę połączenia muzeów wskazano „optymalne wykorzystanie potencjału placówek o zbliżonym profilu działalności zlokalizowanych w Gdańsku, przy jednoczesnej racjonalizacji wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa.”

Wskazana w powołanych obwieszczeniach przyczyna połączenia muzeów jest obiektywnie nieprawdziwa. W dacie ogłaszania owych obwieszczeń placówka muzealna pod nazwą Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 nie dysponowała bowiem żadnym potencjałem, który mógłby zostać optymalnie wykorzystany. Fakt ten w sposób oczywisty wynika już choćby z daty utworzenia tej placówki (22 grudnia 2015 r.). Fakt ten potwierdził również MKiDN odpowiadając na interpelację poselską nr 4326. Z odpowiedzi tej wynika, że w okresie od dnia 22 grudnia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. „(...) prowadzono

proces organizowania Muzeum, w tym realizowano zadania związane z poszukiwaniem odpowiedniego lokalu na Biuro Muzeum, prowadzono negocjacje w sprawie umowy najmu.” Na dzień udzielania odpowiedzi na interpelację w muzeum zatrudnionych było 9 osób. MKiDN w odpowiedzi na interpelację stwierdził także, że przeprowadzono usługi remontowe w siedzibie, dokonano zakupu materiałów biurowych oraz zakupu wyposażenia, w tym sprzętu informatycznego i stelaży wystawienniczych. Natomiast w zakresie działalności statutowej rozpoczęto ewidencję i inwentaryzację zabytkowych militariów związanych z obroną Westerplatte pochodzących ze zbiorów Stowarzyszenia Rekonstrukcji Historycznej Wojskowej Składnicy Tranzytowej na Westerplatte.

Nie sposób również uznać, że rzeczywistą przyczyną przemawiającą za połączeniem muzeów mogła być „racjonalizacja wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa.” Gdyby tak było, to MKiDN kilka miesięcy wcześniej nie podjąłby decyzji o utworzeniu Muzeum Westerplatte i Wojny 1939, a więc muzeum, które sam uznaje za placówkę „o zbliżonym profilu działalności zlokalizowaną na terenie Gdańska”. Nie podjąłby takiej decyzji również dlatego, że na terenie Gdańska funkcjonuje już samorządowa placówka muzealna (Muzeum Historyczne Miasta Gdańska), która prowadzi swój oddział muzealny na terenie Westerplatte.

Organizator może dokonać połączenia instytucji kultury (art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej), jeśli na 3 miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu poda do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach takiej decyzji (art. 18 ust. 3 tej ustawy). Podanie do publicznej wiadomości tej informacji nie ma jedynie charakteru rytuału, musi to być informacja odpowiadająca rzeczywistym przyczynom podjęcia takiej decyzji. Warunek ten nie został spełniony

w niniejszej sprawie. Jak wykazano powyżej, przyczyny podane w obwieszczeniach mają charakter pozorny i nie odpowiadają rzeczywistemu stanowi rzeczy.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że zarządzenie MKiDN z dnia 6 września 2016 r. zmienione zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r. jest niezgodne z art. 18 ust. 1 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, gdyż do połączenia muzeów doszło z innych przyczyn niż wskazane w podanych do publicznej wiadomości obwieszczeniach MKiDN. W rezultacie uznać trzeba, że kwestionowane zarządzenie jest także niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Ta konstytucyjna zasada zakłada, że w procesie stanowienia prawa oraz jego stosowania obywatele mają prawo do pełnej znajomości przesłanek działania organów władzy publicznej. Prawo to jest naruszane – tak jak w niniejszej sprawie – wówczas, gdy organ władzy publicznej podejmując rozstrzygnięcie nie ujawnia prawdziwych i rzeczywistych przyczyn swojego rozstrzygnięcia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone zarządzenie MKiDN jest także niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Stosownie do art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą państwowe instytucje kultury. Z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Według obwieszczeń MKiDN jednym z zasadniczych motywów połączenia muzeów była racjonalizacja wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa.

Gdyby tak było w istocie, to MKiDN kilka miesięcy wcześniej nie utworzyłby na terenie Miasta Gdańska Muzeum Westerplatte i Wojny 1939, gdyż na tym terenie od lat funkcjonowały już muzea o tożsamym lub zbliżonym profilu (Muzeum Historyczne Miasta Gdańska i Muzeum II Wojny Światowej). Z odpowiedzi MKiDN na poselską interpelację nr 4326 wynika, że „w okresie od powołania Muzeum Westerplatte i Wojny 1939, tj. od 22 grudnia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. łączne wydatki na finansowanie działalności Muzeum z dotacji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyniosły 587 878 zł.” W istocie sam MKiDN przyznał zaś, że nie istniała rzeczywista potrzeba powołania tego muzeum, skoro już w dniu 15 kwietnia 2016 r. obwieścił o zamiarze jego połączenia z Muzeum II Wojny Światowej. Nie tworzy się przecież państwowego muzeum tylko po to, aby po niespełna czterech miesiącach przystąpić do jego likwidacji w trybie połączenia.

W konsekwencji podjętych działań MKiDN zarządzeniem z dnia 6 września 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do przeprowadzenia czynności związanych z połączeniem państwowych instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej (Dz. Urz. MKiDN poz. 53) ustanowił pełnomocnika do przeprowadzania czynności związanych z połączeniem muzeów, co w sposób oczywisty generuje dodatkowe znaczące wydatki ze środków publicznych. Dlatego też kwestionowane zarządzenie z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia muzeów, jak też poprzedzające je akty i czynności, stanowią podstawę do dokonywania wydatków publicznych, które ani nie są celowe ani też nie są oszczędne. Gdyby bowiem MKiDN nie powołał pozornego bytu prawnego, jakim w rzeczywistości jest Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 (a więc bytu nie dysponującego

zarówno stosownym substratem osobowym, jak i majątkowym), nie zachodziłaby potrzeba ponoszenia dodatkowych wydatków publicznych. Z pewnością, w zakresie objętym zaskarżeniem, MKiDN nie dokonał optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych).

Przedstawione okoliczności – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – dostatecznie uzasadniają zarzut, że zarządzenie MKiDN z dnia 6 września 2016 r., zmienione zarządzeniem z dnia 23 września 2016 r., dotyczące połączenia muzeów jest niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych przez to, że generuje wydatki publiczne wbrew zasadzie ich celowości i oszczędności.

Ponadto, co nie powinno ująć uwadze w toku analizy tej sprawy, zaskarżone zarządzenie może finalnie spowodować wystąpienie daleko idących skutków materialnych z punktu widzenia wydatków publicznych. W tym miejscu wskazać trzeba, że Miasto Gdańsk umową darowizny zawartą w dniu 8 grudnia 2009 r. (rep. A nr 11907/2009 – jej treść w załączeniu) przekazało Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku na cel budowy siedziby tego muzeum nieruchomość gruntową położoną w Gdańsku przy ul. Wałowej. Strony ustaliły również (§ 5 umowy), że w przypadku niewykorzystania darowanej nieruchomości na wskazany cel do dnia 1 września 2019 r., darowizna podlega odwołaniu. Wymieniona umowa została poprzedzona uchwałą Nr XXXIX/1116/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie w drodze darowizny na rzecz Muzeum II Wojny Światowej nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Gminy Miasta Gdańska, położonej w Gdańsku – przy ulicy Wałowej (treść uchwały i jej uzasadnienia w załączeniu). Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że motywem do jej podjęcia i przekazania nieruchomości na rzecz Muzeum II Wojny Światowej

w drodze umowy darowizny była określona koncepcja przyszłego muzeum przedstawiona radnym Miasta Gdańska i przez nich aprobowana. Według uzasadnienia uchwały Rady Miasta Gdańska, „koncepcja przyszłego muzeum zakłada pokazanie nie tylko najważniejszych faktów z dziejów drugiej wojny, takich jak bitwy i znane z podręczników historii wydarzenia polityczne, ale także to, co jest często pomijane – los ludności cywilnej krajów okupowanych, codzienność żołnierza, różnorodne formy oporu oraz życia w ekstremalnych warunkach wojny i okupacji. Muzeum ukazywać będzie losy Polaków, którzy pierwsi przeciwstawili się Hitlerowi, ale jednocześnie przedstawiać będzie doświadczenie różnych narodów – podbijanych i okupowanych, stawiających opór, walczących zarówno na frontach jak i w konspiracji, których łączy wspólnota doświadczeń jednego z najtragiczniejszych wydarzeń XX wieku.”

Cel darowizny został wyraźnie wskazany w umowie (§ 2 ust. 1 umowy darowizny) jako „cel publiczny, jakim jest budowa i prowadzenie Muzeum II Wojny Światowej – miejsca pamięci o tragizmie wojny i jej ofiarach.” W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel, darowizna podlega odwołaniu (powoływany już § 5 umowy).

Zarządzenie z dnia 6 września 2016 r. w radykalny sposób zmienia dotychczasowy profil muzeum, odchodząc od profilu, który stanowił zasadniczy motyw podjęcia przez Miasto Gdańsk decyzji o rozporządzeniu mieniem komunalnym na rzecz muzeum. Muzeum II Wojny Światowej w nowym kształcie ma bowiem przede wszystkim skupiać się na militarnych aspektach tej wojny. W związku z tym zarządzenie to aktualizuje ryzyko odwołania darowizny. Z tej perspektywy kwestionowane zarządzenie stanowi zaprzeczenie optymalnego doboru metod i środków służących do osiągnięcia zakładanego celu (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych). Końcowym rezultatem wydania tego

zarządzenia może być bowiem istotne uszczuplenie majątkowe w sferze finansów publicznych związane z odwołaniem darowizny przez Miasto Gdańsk. W tym zakresie uzasadniony jest więc także zarzut niezgodności zarządzenia z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich § 4 pkt 3 zarządzenia MKiDN z dnia 6 września 2016 r. jest również niezgodny z art. 21 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wskazuje on jako przedmiot działania połączonych muzeów ochronę, utrzymanie i rewitalizację zespołu obiektów architektury militarnej na terenie Westerplatte. Tymczasem ów bardzo ściśle określony przedmiot działania nowego muzeum jest przedmiotem działania Muzeum Historycznego Miasta Gdańska, którego jednym z oddziałów muzealnych jest Oddział „Wartownia Nr 1 na Westerplatte” (§ 15 ust. 2 pkt 8 statutu Muzeum Historycznego Miasta Gdańska). Z art. 21 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, że organizator, jakim jest minister oraz jednostka samorządu terytorialnego mogą na podstawie umowy zawartej między sobą: 1) tworzyć lub łączyć prowadzone przez nich instytucje kultury; 2) prowadzić wspólną instytucję kultury prowadzoną przez jednego z organizatorów instytucji kultury. Nie ulega wątpliwości, że w skład zespołu obiektów architektury militarnej na terenie Westerplatte wchodzi również Wartownia Nr 1 na Westerplatte, co wyklucza w tym zakresie władcze oddziaływanie MKiDN. Nie akt władczy i jednostronny, lecz wyłącznie umowa równoprawnych podmiotów, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, mogłaby uregulować tę materię. Stąd też § 4 pkt 3 zarządzenia MKiDN z dnia 6 września 2016 r. jest także niezgodny z art. 21 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W powyższym zakresie zarządzenie MKiDN z dnia 6 września 2016 r. bez jakiegokolwiek umocowania w ustawie wkracza w sferę praw podmiotowych jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Tymczasem MKiDN zarządzeniem powierza ochronę, utrzymanie i rewitalizację zespołu obiektów architektury militarnej będących we władaniu Miasta Gdańska nowo tworzonej państwowej osobie prawnej. W tym zakresie zarządzenie wkracza w materię ustawową. Z art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.) wynika bowiem, że to właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać ten obiekt w należyтым stanie technicznym i estetycznym i użytkować go nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych. MKiDN wbrew ustawie powierza to zadanie państwowej osobie prawnej, nie będącej w zaskarżonym zakresie właścicielem ani też zarządcą obiektu budowlanego. Dlatego § 4 pkt 3 zarządzenia MKiDN w zakresie, w jakim dotyczy obiektów architektury militarnej będących we władaniu Miasta Gdańska położonych na terenie Westerplatte jest niezgodny z art. 61 Prawa budowlanego. W konsekwencji jest on również niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. W tym zakresie zarządzenie nie respektuje bowiem konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw majątkowych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego.

Ponadto, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone zarządzenie MKiDN narusza § 1 pkt 1 rozporządzenia MKiDN z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Rady do Spraw Muzeów, sposobu powoływania jej członków oraz Przewodniczącego (Dz. U. z 2008 r., poz. 530). Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o muzeach

przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego działa Rada do Spraw Muzeów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa oraz spraw związanych z miejscami pamięci narodowej, w tym pomnikami zagłady. Z powołanego § 1 pkt 1 rozporządzenia MKiDN wynika natomiast, że Rada do Spraw Muzeów wyraża opinie na temat zagadnień polskiego muzealnictwa o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym. Niewątpliwie zaś kształt organizacyjny i merytoryczny Muzeum II Wojny Światowej należy do zagadnień polskiego muzealnictwa o znaczeniu krajowym, należy od również do zagadnień polskiego muzealnictwa o znaczeniu międzynarodowym, o czym świadczy chociażby zbiorowy list z dnia 4 maja 2016 r. podpisany przez ponad 200 historyków zagranicznych i skierowany do MKiDN (jego treść w załączeniu). Jednak z uchwały nr 2 Rady do Spraw Muzeów z dnia 27 czerwca 2016 r. (jej treść w załączeniu) wynika, że „Rada uznając, że sprawy ważne dla muzealnictwa polskiego powinny być podejmowane po zasięgnięciu opinii środowisk muzealnych, w tym Rady do Spraw Muzeów, wyraża zaniepokojenie brakiem przeprowadzenia szerokich konsultacji w sprawie zamiaru połączenia Muzeum II Wojny Światowej i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”. Rada do Spraw Muzeów poparła we wskazanej uchwale również stanowisko Rady Powierniczej Muzeum II Wojny Światowej (jego treść w załączeniu) zajęte w uchwale z dnia 17 czerwca 2016 r. zawierające apel do MKiDN o odstąpienie od zamiaru połączenia muzeów.

W świetle powyższego zaskarżone zarządzenie narusza § 1 pkt 1 rozporządzenia MKiDN w sprawie szczegółowego zakresu działania Rady do Spraw Muzeów, sposobu powoływania jej członków oraz Przewodniczącego przez to, że ustawowy organ opiniodawczy jakim jest Rada do Spraw Muzeów został pominięty przez MKiDN w toku

podejmowania rozstrzygnięcia dotyczącego sprawy istotnej z punktu widzenia krajowego i międzynarodowego muzealnictwa. W konsekwencji w tym zakresie zarządzenie narusza także art. 7 ust. 1 ustawy o muzeach, gdyż zostało wydane bez uprzedniego uzyskania opinii organu powołanego z mocy tego przepisu do opiniowania zarządzania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa. W ten sposób organ wydający zarządzenie naruszył także preambułę Konstytucji RP, według której prawa podstawowe dla państwa oparte są „na dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i wspólnot”. W niniejszej sprawie dialog ten w ogóle nie został podjęty, zaś głos obywateli i ich wspólnot nie został wysłuchany.

Zaskarżone zarządzenie MKiDN narusza także art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP. Z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP – co już było sygnalizowane w początkowej treści uzasadnienia skargi – wynika obowiązek organów władzy publicznej tworzenia warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Art. 73 Konstytucji RP zapewnia natomiast każdemu wolność korzystania z dóbr kultury. Wynikająca z art. 73 Konstytucji RP wolność korzystania z dóbr kultury na przede wszystkim swój aspekt wertykalny, a więc przede wszystkim rodzi ona obowiązki po stronie organów władzy publicznej. Jednym z tych obowiązków jest upowszechnianie kultury (art. 6 ust. 1 Konstytucji RP) polegające na eksponowaniu dóbr kultury, ich prezentacji, a także na informowaniu o nich.

Z powoływanej uchwały Rady Powierniczej Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2016 r. wynika natomiast, że połącznie muzeów będzie „poważnym zagrożeniem dla zgromadzonej w Muzeum II Wojny Światowej kolekcji eksponatów. Wielu darczyńców zapowiedziało już wycofanie pamiątek przekazanych

w formie depozytów, jeżeli dojdzie do połączenia muzeów i likwidacji dotychczas istniejącego Muzeum II Wojny Światowej, któremu przekazywali swoje rodzinne zbiory”. Również do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi od tych osób kwestionujące połączenie muzeów i zapowiadające odebranie depozytów z powstałego w wyniku połączenia muzeum. W istocie więc w tym zakresie zaskarżone zarządzenie niesie ze sobą bezpośrednie ryzyko ograniczenia dostępu szerokiej publiczności do dóbr kultury, w tym przypadku zaś do przedmiotów zdeponowanych w Muzeum II Wojny Światowej. Ich odbiór z muzeum przez właścicieli spowoduje bowiem, że nie będą one eksponowane na wystawie muzealnej. Wydając kwestionowane zarządzenie MKiDN stworzył w związku z tym warunki do ograniczenia dostępu do dóbr kultury, a nie do ich upowszechnienia, przez co naruszył art. 6 ust. 1 Konstytucji RP. W rezultacie doszło również do naruszenia art. 73 Konstytucji RP poprzez stworzenie sytuacji ograniczającej wolność korzystania z dóbr kultury. Nie można bowiem realizować tej wolności w dotychczasowym zakresie, jeśli eksponaty muzealne w wyniku decyzji podjętej przez organ władzy publicznej, przestają być przedmiotem powszechnie dostępnej ekspozycji.

W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że zgodnie z § 3 zarządzenia Nr 29 MKiDN w sprawie utworzenia Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku przedmiotem działania tego Muzeum jest gromadzenie zbiorów dotyczących II wojny światowej, ich ochrona oraz udostępnianie poprzez prowadzenie w szczególności działalności wystawienniczej, popularyzatorskiej, edukacyjnej i wydawniczej. Z § 1 pkt 1 kwestionowanego zarządzenia wynika natomiast, że przedmiotem działania nowego muzeum ma być gromadzenie i ochrona zbiorów oraz materiałów dokumentacyjnych, dotyczących historii II wojny światowej. Poprzestanie na wskazaniu jako przedmiotu działalności „gromadzenia i ochrony

zbiorów oraz materiałów dokumentacyjnych, dotyczących historii II wojny światowej”, może wskazywać, że już niekonieczne jest ich udostępnianie. Ustalenia tego nie przekreśla to, że w § 4 pkt 4 zarządzenia jest ogólnie mowa o prowadzeniu działalności wystawienniczej. Postępując bowiem w zgodzie z treścią zarządzenia działalność wystawiennicza może dotyczyć wyłącznie przedmiotu działania muzeum określonego w § 1 pkt 2 i 3 zarządzenia, a więc wojny 1939 i Westerplatte. Zarządzenie MKiDN w wydanym kształcie może w związku z tym też doprowadzić do tego, że nowo powstałe muzeum będzie jedynie gromadzić i chronić zbiory oraz materiały dokumentacyjne, dotyczące II wojny światowej, ale już niekonieczne będzie je udostępniać. Z tego powodu tworzy ono warunki do podejmowania działań faktycznych mających na celu ograniczenie dostępu do dóbr kultury. Również więc i z tego powodu jest ono niezgodne z art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji RP.

Równocześnie, na podstawie art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia MKiDN. Zgodnie z powołanym przepisem po przekazaniu skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania aktu, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie zachodzą okoliczności określone w art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z § 1 zarządzenia MKiDN 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: Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Z art. 19

ust. 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, że z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla z rejestru instytucje kultury, które uległy połączeniu. Połączenie w przypadku połączenia osób prawnych oznacza utratę bytu (podmiotowości) przez dotychczasowe osoby prawne, co oznacza trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W niniejszym postępowaniu będzie to oznaczało także, że podmioty wskazane przez Rzecznika jako strony tego postępowania utracą ten przymiot.

Jednakże w sprawie tej zachodzi także druga przesłanka, wymieniona w art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uzasadniająca wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Zachodzi bowiem niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody polegającej na nieuzasadnionym wydatkowaniu środków publicznych. Wskazany art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wymaga, aby owa znaczna szkoda groziła mieniu strony. Szkoda ta może w związku z tym oznaczać również obiektywnie nieuzasadnione wydatkowanie środków publicznych. Otóż, jak już wskazano, zarządzeniem MKiDN z dnia 6 września 2016 r. został ustanowiony pełnomocnik MKiDN do przeprowadzenia czynności związanych z połączeniem muzeów. Działania tego pełnomocnika oraz współpracującego z nim zespołu osób łączą się w sposób oczywisty z wydatkami ponoszonymi ze środków publicznych. W przypadku więc, gdyby w wyniku uwzględnienia skargi doszło do uchylenia kwestionowanego zarządzenia, wydatki te okażą się nieuzasadnione, a ich rozmiar będzie mieścił się w pojęciu „znacznej szkody”. Co prawda, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiuje tego pojęcia, lecz w tym zakresie istnieje możliwość pomocniczego odwołania się do przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), w których

wskazuje się (art. 115 § 5 i 7 k. k.), że znaczna szkoda obejmuje mienie o wartości przekraczającej 200 000 zł. Również więc i z tego powodu wniosek o wstrzymanie wykonania przez sąd zaskarżonego aktu jest uzasadniony.

Mając na uwadze zarzuty przedstawione i uzasadnione w treści niniejszego pisma, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) uchwała Nr XXXIX/1116/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 sierpnia 2009 r.,
- 2) umowa darowizny (Rep. A nr 11907/2009) z dnia 8 grudnia 2009 r.,
- 3) uchwała Nr XXI/583/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 marca 2016 r.,
- 4) pismo zagranicznych historyków z dnia 4 maja 2016 r. skierowane do MKiDN,
- 5) uchwała Rady Powierniczej Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2016 r.,
- 6) uchwała nr 2 Rady do Spraw Muzeów z dnia 27 czerwca 2016 r.