

POSTANOWIENIE

Dnia 5 kwietnia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny
w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA Barbara Adamiak

po rozpoznaniu w dniu 5 kwietnia 2017 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
zażalenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2411/16

w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia

w sprawie ze skarg Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Dyrektora Muzeum II
Wojny Światowej w Gdańsku oraz Rzecznika Praw Obywatelskich

na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

z 6 września 2016 r.

w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w
Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji
kultury - Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku

postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie i oddalić wniosek o wstrzymanie wykonania
zaskarżonego zarządzenia.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2411/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonanie zaskarżonego zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 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.

W uzasadnieniu postanowienia, odnosząc się do wytycznych zawartych w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt II OZ 1432/16, którym Sąd II instancji uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 listopada 2016 r. o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego zarządzenia, wskazując na brak zbadania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dopuszczalności drogi sądowej w przedmiotowej sprawie, Sąd I instancji stwierdził, że rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6 września 2016 r. uznał własną kognicję w sprawie, o czym świadczy sam fakt wydania postanowienia o wstrzymaniu.

Sąd przywołał treść art. 3 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. - dalej p.p.s.a.), w szczególności zaś podkreślił brzmienie pkt 4 w/w przepisu, z którego wynika kognicja sądu administracyjnego w przedmiotowej sprawie. Zdaniem Sądu, akt połączenia muzeów państwowych na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.) nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Konsekwencją wydania aktu o połączeniu muzeów jest wpis nowo utworzonej instytucji kultury oraz wykreślenie z rejestru instytucji podlegających połączeniu (art. 19 ust. 5 powołanej ustawy), co prowadzi do likwidacji istniejących, odrębnych od Skarbu Państwa podmiotów prawa. W ocenie Sądu, instytucje kultury, jakimi są muzea, nie są jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, bowiem minister jako organizator sprawuje nad nimi jedynie nadzór założycielski, ściśle określony co do kompetencji oraz środków w ustawie o muzeach. Tymczasem powiązanie organizacyjne z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność, wyłączające kognicję sądu administracyjnego, dotyczy takiego stosunku nadrzędności, który pozwala na ingerencję w

funkcjonowanie podmiotu podległego w każdej sferze i zakresie jego działalności. Sąd wskazał, że zarówno treść zarządzenia, jak i jego tytuł świadczą o tym, iż jest ono adresowane do indywidualnie określonych w nim podmiotów, to jest do Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 i że kształtuje ono w sposób najdalej idący ich sytuację prawną. Z tych względów Sąd uznał zaskarżone zarządzenie za akt indywidualny, konkretny oraz zewnętrzny, co z kolei przesądza, że mieści się w kategorii aktów kontrolowanych przez sądy administracyjne na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Odnosząc się do kwestii oceny, czy Dyrektor Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku posiada legitymację do zaskarżenia zarządzenia we własnym imieniu, Sąd wskazał, że dokonanie jej na tym etapie postępowania jest niemożliwe, bowiem brak legitymacji skargowej jako przesłanka materialnoprawna podlega ocenie na etapie wyrokowania.

Przechodząc do kwestii zasadności wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia, Sąd, odnosząc się do wyrażonego w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. poglądu o braku analogii między łączeniem instytucji kultury a sytuacją upadłości lub likwidacji przedsiębiorstwa, stwierdził, że nawet w przypadku, gdy w wyniku połączenia instytucji kultury pracownicy łączonych instytucji stają się pracownikami muzeum i zachowują uprawnienia wynikające ze stosunku pracy na podstawie art. 23¹ K.p., to dokonanie na podstawie zaskarżonego zarządzenia zmian organizacyjnych, a w konsekwencji zmiany w stosunkach pracy, przesądza o konieczności wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia. Wstrzymując wykonanie zaskarżonego zarządzenia w oparciu o ustawową przesłankę trudnych do odwrócenia skutków, Sąd wziął pod uwagę stanowisko uczestnika postępowania, z którego wynika, że rozważa on możliwość odwołania umowy darowizny, mocą której Gmina Miasto Gdańsk darowała Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nieruchomości przeznaczone na cel publiczny w postaci "budowy i prowadzenia Muzeum II Wojny Światowej - miejsca pamięci o tragizmie wojny i jej ofiarach".

Mając na uwadze powyższe, Sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonego zarządzenia na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zarzucając mu:

1. naruszenie art. 61 § 3 p.p.s.a. poprzez niezasadne uznanie, że w razie wykonania zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6 września 2016 r. w

sprawie połączenia państwowych instytucji kultury Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzeniu 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,

b) brak w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wyjaśnienia podstaw podjętego rozstrzygnięcia w kontekście przyjęcia przez Sąd I instancji 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 niezastosowanie się do oceny prawnej przedstawionej w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 24 stycznia 2017 r., sygn. 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 17 listopada 2009 r., sygn. akt I FSK 1243/08, 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.

Wskazując na powyższe, wniesiono o zmianę zaskarżonego postanowienia i oddalenie wniosku o wstrzymanie jego wykonania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Odpowiedzi na zażalenie, w których domagano się oddalenia zażalenia, wywodząc dopuszczalność drogi sądowej w przedmiotowej sprawie, zostały wniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Muzeum II Wojny Światowej w

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zażalenie zawiera usprawiedliwione podstawy.

Formy działania administracji publicznej kwalifikuje się, przyjmując jako *fundamentum divisionis* adresata działań administracji publicznej, na podejmowane w sferze wewnętrznej oraz sferze zewnętrznej. Podział ten znalazł odzwierciedlenie w konstrukcji źródeł prawa przyjętej w art. 93 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (ust. 2). Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (ust. 3).

W art. 93 Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem zależności organizacyjnej, który to termin charakterystyczny jest dla stosunków hierarchicznego podporządkowania w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, używa jednak określenia „organizacyjnej podległości”. W orzecznictwie TK zwraca się uwagę na konieczność szerokiego interpretowania tego pojęcia, zaś podległość organizacyjną definiuje się jako więź ustrojowo – prawną, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działalność podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i zakresie za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków (wyr. TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141).

Relacja nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej stanowi przesłankę przedstawioną w doktrynie koncepcji bezwzględnej niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w układzie przedmiotowym wynikającej z wyłączenia właściwości sądów administracyjnych na podstawie art. 5 pkt 1 p.p.s.a. (P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2015 r., str. 174). Zgodnie z art. 5 pkt 1 p.p.s.a., sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Przepis art. 5 pkt 1 p.p.s.a.

stanowi podstawę wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem administracyjnym w sferze wewnętrznego działania administracji publicznej z uwagi na zachodzące między organami administracji publicznej zależności organizacyjne.

Pojęcie wewnętrznego działania administracji publicznej nie zostało ustawowo zdefiniowane. W doktrynie podkreśla się, że podstawę do wyodrębnienia aktów zewnętrznych i aktów wewnętrznych stanowi podział norm prawa administracyjnego według kryterium adresata, a ściślej – zależności adresata od organu wydającego akt tworzący normy prawne. W przypadku aktów wewnętrznych adresatem zawartych w nich norm są bowiem podporządkowane organowi wydającemu akt jednostki organizacyjne oraz pracownicy tych jednostek, bądź w przypadku zakładów publicznych – użytkownicy tych zakładów (E. Ochendowski, *Koncepcja szczególnych stosunków władczych i jej rola (w) : Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, red. L. Bar, Ossolineum 1971 r.). Zależności organizacyjne w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej, o których wspomina art. 5 pkt 1 p.p.s.a., mogą zachodzić zatem nie tylko pomiędzy organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także funkcjonalnym, co pozwala pojęcie to rozszerzyć na jednostki organizacyjne działające w formie zakładów administracyjnych. Różnic pomiędzy sferą zewnętrzną a sferą wewnętrzną działania administracji publicznej upatruje się w odmiennych możliwościach działania administracji wobec podmiotów jej podporządkowanych i wobec podmiotów niezależnych od niej, co wyraża się w różnych podstawach prawnych wydawania aktów, innej kontroli ich celowości i legalności, a przede wszystkim innego zakresu, w którym te akty obowiązują. Podstawą prawną działania administracji w sferze wewnętrznej tego działania mogą być zatem przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego, podczas gdy wyłączną podstawę prawną działania administracji w sferze zewnętrznej stanowić mogą przepisy rangi ustawowej i ich przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego. Akty wydawane w sferze zewnętrznej charakteryzują się przymiotem powszechnego obowiązywania, co oznacza, że mogą kształtować sytuację prawną wszystkich kategorii adresatów, a zatem wszystkich organów państwowych, wszystkich obywateli, wszelkich państwowych i niepaństwowych jednostek organizacyjnych. Przepisy wydawane w sferze wewnętrznej tworzą natomiast obowiązki prawne i przyznają uprawnienia jedynie w stosunku do podmiotów, które są podporządkowane organowi wydającemu dany akt organizacyjnie lub służbowo (W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994 r.). Szczególny

charakter prawny aktów podejmowanych w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej uzasadnia ograniczenie prawa do sądu na podstawie art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Prawo do sądu nie obejmuje bowiem sporów, w które nie jest uwikłany chociażby jeden podmiot prawa prywatnego, a taki właśnie charakter wykazują w szczególności spory zachodzące wewnątrz aparatu administracyjnego, a więc m.in. sprawy ze stosunków nadrzędności i podległości organizacyjnej między organami administracji publicznej (wyr. TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998 r., nr 4, poz. 50). Zarządzenia ministrów poddane zostały kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, której to kontroli dokonuje Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, że państwowe instytucje kultury nie są jednostkami organizacyjnie podporządkowanymi Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, nie ma uzasadnionych podstaw. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Realizację tej zasady stanowi art. 1 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w myśl którego państwo sprawuje mecenat nad działalnością kulturalną polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Kategoryczny charakter przepisu nie pozostawia w tym zakresie uznania państwu, nakładając na jego organy obowiązek wspierania i promocji przywołanych w przepisie działań ze sfery kultury. Może ona następować w każdych prawnie dopuszczalnych formach, a zatem zarówno przez podejmowanie czynności społeczno – organizatorskich, jak i wydawanie aktów normatywnych (S. Gajewski, A. Jakubowski, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz, Warszawa 2015 r., str. 6). Określając relację ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego wobec instytucji kultury ustawa posługuje się pojęciem podległości, stanowiąc w art. 7a i 7b o podległych temu ministrowi ośrodkach i instytucjach kultury. Zgodnie z art. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Minister, jako podmiot tworzący państwową instytucję kultury, określany w ustawie mianem organizatora, wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i

siedzibę, a także decyduje, czy dana instytucja 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 działalność ta 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), współprowadzić instytucje kultury (art. 21), powierzyć prowadzenie instytucji kultury innemu podmiotowi (art. 21 a), jak również zlikwidować instytucję kultury (art. 22). Zgodnie z art. 6a ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r., poz. 987 ze zm.), minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego koordynuje i realizuje politykę państwa w zakresie działalności muzeów, w szczególności poprzez tworzenie muzeów, sprawowanie nadzoru nad muzeami i dokonywanie kontroli ich działalności. Naczelny Sąd Administracyjny dostrzega przy tym zarówno przepis art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora, ust. 2 tego przepisu, który stanowi o generalnej regule braku odpowiedzialności organizatora za zobowiązania instytucji kultury, jak i art. 27 ust. 1 cytowanej ustawy, na podstawie którego instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Wypływająca z powołanych przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, jak również przyznane jej władztwo zakładowe, nie zmienia charakteru więzi prawnej istniejącej między państwową instytucją kultury a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyrażającej się w uprawnieniu organizatora do jednostronnego, władczego, prawnie wiążącego wpływania na działalność jednostek kultury. Ze względu na zakres władztwa organizacyjnego oraz różnorodne środki oddziaływania stosunki zachodzące między tymi podmiotami oparte są na zasadzie kierownictwa, nie przyjmując postaci wyłącznie nadzorczej, kontrolnej, czy też koordynującej.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, połączenie instytucji kultury następuje w drodze aktu wydanego przez organizatora, którego skutkiem jest utworzenie jednej instytucji kultury, w skład której wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie błędnie uznał swoją kognicję w sprawie w oparciu o kwalifikację zarządzenia o

połączeniu muzeów jako aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Stosownie do tego przepisu, jednym z rodzajów skarg do sądu administracyjnego są skargi na inne niż określone w pkt 1- 3 art. 3 § 2 p.p.s.a. akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Przy określaniu zakresu przedmiotowego skargi na inne akty lub czynności, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy wziąć pod uwagę następujące okoliczności: 1) akt lub czynność nie mogą być decyzją ani postanowieniem w rozumieniu przepisów prawa materialnego i prawa procesowego, 2) akty lub czynności mają charakter indywidualny - cecha ta wynika z określenia przedmiotu aktu (czynności) - dotyczy uprawnień lub obowiązków, 3) akty lub czynności podejmowane są na podstawie przepisów prawa, które nie wymagają jednak autorytatywnej konkretyzacji, a jedynie potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa, 4) akty lub czynności podlegają zaskarżeniu do sądu, jeżeli są z zakresu administracji publicznej, a więc gdy jest to zakres kompetencji charakteryzujący się władztwem administracyjnym, 5) akty lub czynności podjęte są przez podmiot wykonujący administrację publiczną. Zakres przedmiotowy aktów dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa należy ograniczyć do przepisów materialnego prawa administracyjnego, które wyłączają dopuszczalność wydania decyzji czy postanowienia, wymagają jednak od organu wykonującego administrację publiczną potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku. Oznacza to, że musi istnieć ścisły związek między działaniem organu administracji publicznej a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym akt lub podejmującym daną czynność. Akt administracyjny poddany kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi mieć bowiem charakter zewnętrzny - musi być skierowany do indywidualnego podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność. Z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przypadku aktu odnoszącego się do przekształcenia organizacyjnego instytucji kultury, który nie reguluje uprawnień lub obowiązków podmiotów spoza wewnętrznej struktury administracji publicznej,

wynikających z przepisów prawa. Powiązanie organizacyjne istniejące między organizatorem a państwową instytucją kultury wskazuje, że akt organizatora w przedmiocie przekształcenia instytucji kultury jest aktem kierownictwa wewnętrznego i jako taki nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Rozpatrując charakter prawny aktów tworzących instytucje kultury jako zakładów administracyjnych i aktów dotyczących ich przekształceń organizacyjnych należy wskazać, że zarządzenie o połączeniu muzeów kształtuje sytuację prawną jednostek kultury (likwidowanych i nowo tworzonej), ale również prawo do korzystania ze świadczeń utworzonego zakładu. Zakres świadczeń to sprawy odnoszące się do sytuacji wszystkich obywateli w zakresie ich praw i obowiązków związanych z dostępem do dóbr kultury. Dlatego zarówno akt założycielski, jak i akt dokonujący przekształcenia organizacyjnego, nie może być uznany za akt administracyjny. Mimo, że taki akt rozwiązuje konkretną sytuację, jaką jest sprawa utworzenia (przekształcenia) jednostki świadczącej usługi, nie wypełnia tej cechy aktu administracyjnego, jaką jest konkretność adresata. Warunkiem uznania jakiegoś aktu prawnego za akt administracyjny jest właśnie podwójna konkretność : konkretność rozwiązywanej sytuacji i konkretność adresata (por. P. Chmielnicki, Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny, Warszawa 2008 r., str. 93). Z samego faktu, że zarządzenie kształtuje sytuację prawną podlegających połączeniu muzeów nie należy wywodzić, że zarządzenie zostało skierowane indywidualnie do tych podmiotów. Akt o połączeniu instytucji kultury ma charakter aktu organizacyjnego, którego jedynym skutkiem jest przekształcenie jednostek organizacyjnych podległych organizatorowi. Z poglądem tym koresponduje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że akty założenia, przekształcenia lub likwidacji szkół i tym podobnych placówek publicznych nie są decyzjami administracyjnymi, lecz aktami organizacyjnymi o charakterze ogólnym, gdyż nie rozstrzygają spraw indywidualnych (post. NSA z 8 maja 1992 r., I SA 541/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 87).

Wobec wyłączenia kognicji sądów administracyjnych w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 5 pkt 1 p.p.s.a., brak jest podstaw do ustosunkowania się przez Naczelnego Sądu Administracyjnego do ustawowych przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia, jak i kwestii legitymacji skargowej Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku.

Wskazując na powyższe, Naczelnego Sądu Administracyjnego, dokonując powiązania przedmiotu wniosku o wstrzymanie wykonania z ustawową przesłanką

Sygn. akt II OZ 299/17

wyłaczenia kognicji sądu administracyjnego, na podstawie art. 185 § 1 w zw. z art. 197 § 2 w zw. z art. 61 § 3 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.