



Warszawa, 04-10-2023 r.

**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego  
i Gospodarczego**

**V.7204.69.2022.TS**

**Pan  
Piotr Szpanowski  
Dyrektor Departamentu  
Dziedzictwa Kulturowego  
Ministerstwa Kultury  
i Dziedzictwa Narodowego  
via ePUAP**

Szanowny Panie Dyrektorze

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie informuję, iż do Rzecznika wpłynęło pismo mieszkańca Warszawy, w którym skarży się na przepisy Regulaminu Ogrodu Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie ustanawiające zakaz wprowadzania zwierząt domowych na teren ogrodu. W ocenie skarżącego, przedmiotowy zakaz wykracza poza standardy dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie właścicieli zwierząt domowych, w tym psów.

Z informacji uzyskanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że wspomniany regulamin stanowi załącznik do zarządzenia Nr 29/2019 Dyrektora Muzeum Łazienki Królewskie z dnia 25 kwietnia 2019 r., które zostało wydane na podstawie Statutu Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie nadanego zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 grudnia 2017 r.

W doktrynie wskazuje się, że minister nadaje muzeum statut w drodze zarządzenia, a zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, niebędącym źródłem prawa powszechnie obowiązującego (zob. „Ustawa o muzeach. Komentarz.” P. Antoniak, opublikowano LEX 2012). Również zarządzenia wydane przez dyrektora muzeum państwowego, w tym regulaminy, są aktami o charakterze wewnętrznym i powinny zawierać unormowania kierowane wyłącznie do podmiotów, które są mu podporządkowane organizacyjnie lub służbowo.

Skoro akty prawa wewnętrznego - w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP - obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty, to nie mogą one zawierać norm kształtujących sytuację prawną wszystkich kategorii adresatów, w tym obywateli, którzy nie są zależni służbowo ani osobowo od tego organu. Przymiotem powszechnego obowiązywania charakteryzują się bowiem wyłącznie akty wydawane w sferze zewnętrznej. W konsekwencji, akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować zagadnień, które zostały zarezerwowane dla materii ustawy, rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego, a przez to nie mogą również ingerować w wolności i prawa jednostki działającej poza sferą objętą podległością organizacyjną (zob. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. P. Tuleja, wyd. II, opublikowano: LEX/el. 2021). Przepisy wydawane w sferze wewnętrznej tworzą bowiem obowiązki prawne i przyznają uprawnienia jedynie w stosunku do podmiotów, które są podporządkowane organowi wydającemu dany akt organizacyjnie lub służbowo (zob. postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OZ 299/17).

Tymczasem, postanowienia Regulaminu Ogrodu Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie zawierają m.in. zakaz wprowadzania na teren ogrodu zwierząt domowych, a także przynoszenia i porzucania tych zwierząt, czyli są adresowane do podmiotów spoza układu organizacyjnego podległego organowi, który wydał ten akt (Dyrektorowi Muzeum Łazienki Królewskie) i kształtują sytuację prawną tych podmiotów. W istocie, wspomniane unormowania mają charakter powszechnie obowiązujący, a zatem są sprzeczne z art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do postanowień art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 385), minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego koordynuje i realizuje politykę państwa w zakresie działalności muzeów, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad muzeami i dokonywanie kontroli ich działalności. W orzecznictwie wskazuje się, że więź prawna między państwową instytucją kultury a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

wyraża się w uprawnieniu organizatora do jednostronnego, władczego, prawnie wiążącego wpływania na działalność jednostki kultury (zob. postanowienie NSA z 7.09.2017 r., II OSK 1790/17).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058) zwracam się do Pana Dyrektora z uprzejmą prośbą zbadanie - w ramach nadzoru sprawowanego nad Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie - zgodności z prawem postanowień Regulaminu Ogrodu Muzeum Łazienki Królewskie ustanawiających zakaz wprowadzania zwierząt domowych na teren tego ogrodu oraz rozważenie podjęcia stosownych czynności nadzorczych zmierzających do ich wyeliminowania z obrotu prawnego. Uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedmiotowej sprawie

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-podpisano elektronicznie/