

Mateusz Duba*

Ogrody zoologiczne jako zakłady administracyjne

Zoological garden as administrative institutions

Abstract. Posing the question of the position of zoological gardens within the systematics of administrative law allows for a deeper analysis and an attempt to classify them within the administrative legal system, focusing on their qualification as administrative establishments. Zoological gardens, which have been operating for over two hundred years, have undergone functional transformations, and today operate within the framework of nature conservation. Administrative law distinguishes nature protection as a core task of local and regional governments, with the administrative establishments they create serving to fulfill these tasks. The literature discusses issues related to defining administrative establishments and the difficulties involved in qualifying certain activities as public establishments. The blending of private and public law causes additional legal challenges. A particular difficulty for the doctrine lies in classifying or at least recognizing the existence of atypical administrative entities, whose essence is the performance of public tasks by non-public entities, under a specific concept developed within administrative law.

The analysis conducted concludes that contemporary zoological gardens operate in several legal forms, the most common being the classical administrative establishment. Other legal forms, such as enterprises, foundations, and institutions, are also used. The most interesting and atypical form is what is termed a private-law public service establishment, which, as mentioned earlier, poses a challenge to the science of administrative law.

The article concludes that the current state of affairs necessitates the introduction of new concepts. The analysis here facilitates conclusions regarding the doctrinal reform of the definition and typology of administrative establishments understood in the broad sense.

Keywords: administrative institutions – zoological gardens – service-providing administrative institution – private-law institution of public services – nature protection

* Kozmiński University in Warsaw, Poland | Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Polska, <https://orcid.org/0009-0007-9445-4212>, e-mail: mateuszduba@gmail.com.

Wprowadzenie

Ogród zoologiczny, w swojej legalnej definicji, to „urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, gdzie są przetrzymywane oraz eksponowane publicznie przez co najmniej 7 dni w roku, żywe zwierzęta gatunków dziko występujących, z wyjątkiem: (a) cyrków, (b) sklepów ze zwierzętami, (c) miejsc, w których eksponowanych jest publicznie nie więcej niż 15 gatunków tych zwierząt i łącznie nie więcej niż 50 okazów gadów, ptaków i ssaków, (d) azyli dla zwierząt”¹. Ogrody mogą funkcjonować w formach prawa prywatnego, np. jako spółki prawa handlowego, bądź publicznego, np. jako samorządowe jednostki budżetowe. W Polsce działa 25 ogrodów zoologicznych, zarówno publicznych, jak i prywatnych². Założenie ogrodu uzależnione jest od decyzji Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i od spełnienia warunków zawartych w ustawie o ochronie przyrody³. Ogrody, realizują zadania wskazane w ustawie o ochronie przyrody na podstawie swojego statutu, nie będąc, co do zasady, nastawione na osiągnięcie zysku, ale na gromadzenie i trwałą ochronę dóbr przyrody – pełnią więc funkcje o wysokim znaczeniu społecznym.

Realizowania tej funkcji z pewnością nie można odmówić także ogrodom zoologicznym działającym jako podmioty prywatne. Przy okazji rozważań dotyczących statusu ogrodów zoologicznych aktualizuje się problem podniesiony przez doktrynę – i wciąż nierozwiązany – próby definicji pojęcia „zakład administracyjny”⁴. Sytuacja, w której dwa podobne podmioty – szczególnie jeśli jeden jest prywatny, drugi zaś publiczny – wykonujące te same funkcje, działające na niemalże identycznych zasadach, obierające ten sam cel i prowadzące analogiczną działalność, zdaje się sprawiać autorom szczególną trudność. Pytanie kluczowe, jakie

¹ Art. 5 pkt 11 Ustawy z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1478 ze zm.), dalej „u.o.p.” lub „ustawa o ochronie przyrody”.

² Na podstawie wykazu z oficjalnej strony internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: <https://www.gov.pl/web/gdos/wykaz-ogrodow-zoologicznych-w-polsce> (dostęp: 19 I 2025).

³ Art. 67–69 ustawy o ochronie przyrody.

⁴ Zob. A. Jakubowski, *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018, s. 528–534; M. Hadel, *Zakład publiczny w ujęciu Stanisława Kasznicy – refleksje ogólne oraz w zakresie jurysdykcji administracyjnej nad aktami zakładowymi z perspektywy trzeciej dekady XXI w.*, w: *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla polskiej nauki*, pod red. M. Błachuckiego, L. Staniszweskiej, Warszawa 2024, s. 387–388.

trzeba zadać, brzmi: Który z tych podmiotów to zakład administracyjny i gdzie przebiega granica definicyjna w tym zakresie? Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc umiejscowienie ogrodu zoologicznego w strukturze administracji publicznej. Istotą problemu jest kwestia, czy opierając się na analizie formalno-materialnej ogrodu zoologicznego, możemy w ogóle mówić o nim w kontekście zakładu administracyjnego.

1. Charakterystyka ogrodu zoologicznego

Na ziemiach polskich koncepcja „ogrodów zwierząt” rozwijała się już od wieków średnich. Najpopularniejszą formą były zwierzynce łowieckie, a więc odgrodzone połacie lasu, terenu, w którym żyły zwierzęta łowne⁵. Rozwój zwierzynców umożliwiony był przez względy kulinarne, a więc aspekt gospodarczy, ale i przez względy funkcjonalne – zwierzynce umożliwiały ochronę dzicyzny przed drapieżnikami oraz kłusownictwem, a także pozwalały na przeprowadzanie „łżejszych” polowań⁶. Rozwój kultury kolekcjonowania przyniósł zmiany również w Polsce. Coraz częściej zakładano ogrody, które na celu miały właśnie prezentację zwierząt, zadziwienie zwiedzającego oraz budowanie wizerunku kolekcjonera⁷. Przełom nastąpił u schyłku XVIII wieku. Pojawiły się pierwsze ogrody zoologiczne we współczesnym tego słowa znaczeniu, a walory badawcze i edukacyjne zaczęły wychodzić na pierwszy plan. W Polsce najstarszym takim ogrodem był założony w 1833 r. w Podhorcach przez Stanisława Konstantego Pietruszkę – był on jednak obiektem prywatnym. Pierwszymi zaś publicznymi ogrodami zoologicznymi były poznańskie oraz wrocławskie, założone kolejno w 1874 i 1865 r.⁸ Dzisiejsze ogrody kontynuują działalność opartą na edukacji, nauce i hodowli zwierząt⁹. Niezwykle ważne w kontekście ich działalności jest to, że zwierzęta stanowiące populację ogrodu zoologicznego mogą pochodzić

⁵ K. Łukaszewicz, *Ogrody zoologiczne. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 1975, s. 72.

⁶ Ibidem, s. 74.

⁷ A. Jakóbczyk-Gola, *Ogrody zwierząt. Staropolskie zwierzynce i menażerie*, Warszawa 2021, s. 115.

⁸ Ibidem, s. 143–144.

⁹ Por. § 3 załącznika do uchwały nr III/1280/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 6 VII 2017 r., dalej „ZalUWa”; § 3 ust. 1 pkt a–h załącznika nr 2 do zarządzenia nr 793/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z 4 IV 2007 r., dalej „ZalZKr”; § 3 załącznika do uchwały nr XL/292/22 Rady Miejskiej w Lubinie z 22 XI 2022 r., dalej „ZalUL”; art. 69 oraz art. 71 ustawy o ochronie przyrody.

jedynie z trzech źródeł, stanowiących *numerus clausus*¹⁰. K. Gruszecki wskazuje, że według ustawy o ochronie przyrody, ogród zoologiczny jest powoływany przede wszystkim w celu realizacji ochrony zwierząt *ex situ*¹¹. Ustawodawca uwypukla doniosłość i znaczenie dla społeczeństwa, jakie niesie za sobą istnienie tego typu placówek. Dowodzi temu także umiejscowienie ogrodów zoologicznych w legalnych klasyfikacjach działalności jako „działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją”, a ściślej mówiąc „pozostała działalność związana z kulturą”¹².

Aby ogród zoologiczny mógł realizować swoje cele, musi najpierw powstać. Jak na wstępie wspomniano, do utworzenia ogrodu wymagana jest zgoda Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje jednak ograniczeń co do podmiotu założycielskiego. Ogród może funkcjonować zarówno jako podmiot prawa publicznego, jak i prywatnego. Na potrzeby dalszej analizy można wyróżnić, według kryterium założyciela, ogrody prywatne, których funkcjonuje osiem, i publiczne (siedemnaście). Jedenaście z nich funkcjonuje jako jednostki budżetowe. Samorządy, dla których jest to ekskluzywna forma organizacji, poprzez ogrody zoologiczne realizują ich ustawowe zadania własne. Kompetencję dla tego ustawodawca umieszcza w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴. Gmina wykonuje swoje zadania własne, tworząc przy tym jednostki organizacyjne temu służące. Istotny dla działalności ogrodu zoologicznego jest art. 7 ust. 1 pkt 1, 8, 9, 10 ustawy o samorządzie gminnym, którego punkty stanowią materialną przesłankę utworzenia i prowadzenia ogrodu zoologicznego. W przypadku samorządu województwa stosuje się odpowiednio ustawę o samorządzie województwa¹⁵. Wśród innych form, jakie samorządy wy-

¹⁰ Art. 71 ustawy o ochronie przyrody.

¹¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 498.

¹² Klasyfikacja według Polskiej Klasyfikacji Działalności: Sekcja R, Dział 91, Grupa 91.0, Podklasa 91.04.Z; https://klasyfikacje.stat.gov.pl/static/pkd_25/pdf/KlasyfikacjaPKD2025.pdf, strona 66 (dostęp: 19 I 2025).

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm., dalej „u.s.g.” lub „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1530 ze zm., dalej „u.f.p.” lub „ustawa o finansach publicznych”.

¹⁵ Por. art. 14 ust. 1 pkt 1, 3, 8, 11 oraz art. 18 pkt 19 lit. f Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm.), dalej „u.s.w.” lub „ustawa o samorządzie województwa”.

korzystują w celu prowadzenia ogrodu zoologicznego, są spółki prawa handlowego, ściślej: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Ustawodawca kompetencje do tworzenia spółek przez samorządy uregulował w art. 9 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁶. Aktualnie funkcjonują cztery takie ogrody zoologiczne, będące własnością gmin miejskich. Wśród innych form prowadzenia publicznego ogrodu zoologicznego odnaleźć można jednostkę organizacyjną państwowego instytutu badawczego – wyjątkowo więc jest to jedyny ogród państwowy, nie zaś samorządowy, oraz działalność fundacyjną, w której fundatorem jest gmina miejska¹⁷. W przypadku ogrodów prywatnych wyróżnić można cztery formy jego prowadzenia. Trzy spośród nich to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, cztery są formą działalności gospodarczej podlegającej wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz jeden funkcjonuje jako fundacja.

Z powyższego wynika, że zarówno administracja publiczna, jak i prywatni przedsiębiorcy korzystają z podobnych form organizacyjno-prawnych – wyjątek stanowią jednostki budżetowe, które w swojej istocie mogą być tworzone tylko przez administrację. Ogrody, niezależnie od podmiotu założycielskiego, realizują te same funkcje i cele – przede wszystkim ochrony przyrody. Umożliwienie prowadzenia ogrodów zoologicznych przez administrację jest warunkiem koniecznym do zrealizowania jej konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska¹⁸. Obowiązek ten skierowany jest, jak wskazuje L. Garlicki, „[d]o wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 679, dalej „u.g.k.” lub „ustawa o gospodarce komunalnej”.

¹⁷ Jeśli mówimy o ogrodach publicznych w rozumieniu: „organ administracji publicznej jest założycielem”, to przedmiotowa Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie jest publiczna. Kwalifikacja na podstawie innego kryterium w dalszej części pracy. Szerzej o fundacji jako podmiocie administrującym zob. *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 518–520. W tym kontekście zob. Interpelację nr 377 do ministra finansów w sprawie statusu prawnego fundacji na przykładzie Fundacji Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie z 22 XII 2005 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/37C2A464> (dostęp: 19 I 2025) oraz Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 377 w sprawie statusu prawnego fundacji na przykładzie Fundacji Miejski Ogród Zoologiczny w Krakowie z 4 I 2006 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/05F7C7D1> (dostęp: 19 I 2025).

¹⁸ Art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz”¹⁹. Ponadto, jeżeli „dotyczy wszelkiego rodzaju działań (tak władczych, jak i organizatorsko-inspiracyjnych), byle dały się one przyporządkować ogólniejszej (politycznej) koncepcji”²⁰, to prowadzenie ogrodu zoologicznego jak najbardziej się w tej koncepcji mieści. Wyraz realizacji tej normy widoczny jest w zadaniach własnych samorządów, mieszczących się w przytaczanych już ustawach o samorządach gminnym i wojewódzkim. Jednak konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska nałożony zostaje także na obywateli²¹. Wymieniony konstytucyjny przepis zawiera odesłanie ustawowe – do ustawy o ochronie przyrody, która w art. 4 stanowi, że obowiązek dbałości o przyrodę dotyczy „organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych”²².

Podsumowując, zarówno administracja publiczna, jak i obywatele źródło swojej powinności dbania o przyrodę znajdują w przepisach prawa – te zaś umożliwiają ich realizację właśnie poprzez prowadzenie ogrodów zoologicznych.

2. Zakład administracyjny

Zakład administracyjny, lub też użyteczności publicznej / publiczny, jest częścią administracji świadczącej. To za jego pomocą organy administracji wykonują swoje zadania w celu trwałego zapewnienia obywatelom określonych potrzeb. Koncepcja instytucji zakładu została włączona do polskiego systemu prawnego i dziś stanowi jeden z filarów polskiej administracji publicznej. Chociaż zakłady administracyjne pojawiały się już od XVIII w.²³, to ustawodawca nie uregulował prawnie tego pojęcia, a w doktrynie do dzisiaj nie ma konsensusu co do definicji, podziału i generalnej systematyki zakładu administracyjnego²⁴. Niemniej takie próby były i nadal są podejmowane.

¹⁹ L. Garlicki, M. Derlatka, Art. 74, pkt 6, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.

²⁰ Ibidem.

²¹ Art. 86 Konstytucji.

²² Art. 4 ustawy o ochronie przyrody.

²³ Zob. Z. Czarnik, J. Poślusznny, *Zakład publiczny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 440.

²⁴ Zob. A. Jakubowski, *W kwestii aktualności...*, s. 539–540.

Zacząć należy od koncepcji S. Kasznicy²⁵. Zakład w jego rozumieniu był formą instytucji publicznej, a więc „zespołem osób i środków rzeczowych, utworzonym przez państwo lub inny związek publiczno-prawny, stanowiący organizacyjną jedność techniczną, a przeznaczony do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu, ściśle określonymu celowi publicznemu”. Tym, co według autora odróżniało zakład od innych form instytucji publicznych, był sposób wyznaczania organów zakładu – poprzez narzucanie ich przez związek macierzysty. Ponadto S. Kasznica odróżniał zakład od urzędu poprzez kryterium wykonywanej działalności. Urząd był nastawiony na wydawanie aktów administracyjnych, zakład zaś na działalność twórczą w postaci wytwarzania pewnych dóbr lub dostarczania pewnych usług²⁶.

Nie sposób w tym miejscu pominąć rozważań T. Bigo. Pojmował on pojęcie zakładu administracyjnego jako „kompleks środków osobowych i materialnych, należący do państwa względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną [...], służący celowi administracji publicznej”²⁷.

Jednym z pierwszych współczesnych teoretyków w przedmiotowym temacie był M. Elżanowski. Jako elementy charakteryzujące zakład wskazywał trwałe wydzielenie środków osobowych oraz rzeczowych i oddanie ich w zarząd określonych osób, w celu realizacji wskazanych prawem funkcji państwa socjalistycznego. Uznawał prawnie zagwarantowaną względną samodzielność zakładu w zakresie realizowanych przez niego zadań – akcentował fakt, że nie musi wyróżniać się odrębną podmiotowością prawną. Dodatkowo jako kolejny element typował państwowość zakładu, a podążając dalej – wykonywanie zadań państwa w sferze socjalno-kulturowej. Według tego autora co do zasady zakład jest jednostką budżetową lub zakładem budżetowym, a stosunek prawny korzystania ze świadczeń jest stosunkiem administracyjnoprawnym²⁸.

E. Ochendowski ujmował zakład administracyjny jako jednostkę organizacyjną, niebędącą organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych

²⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 97–100.

²⁶ Ibidem, s. 97.

²⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178.

²⁸ Por. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 67.

i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Dodatkowo jednostkę tę cechują wyposażenie w zespół środków osobowych i rzeczowych, realizacja zadań publicznych i korzystanie z władztwa zakładowego²⁹.

Z kolei J. Filipek zwracał przede wszystkim uwagę na brak normatywnego wzorca. Podkreślał, że pojęcie zakładu administracyjnego stworzyła nauka prawa administracyjnego, uwypuklając znaczenie teoretycznych uogólnień cech zakładu występujących w różnych regulacjach prawnych. Autor uznawał za szczególnie nieprzydatne kryterium podmiotowości prawnej albo wyodrębnienia organizacyjnego. Uważał, że jeśli przepisy regulujące powstanie, reorganizację i likwidację włączają zakłady administracyjne do prawa wewnętrznego administracji, to niemożliwe staje się przyznanie im samodzielności i niezależności w stosunku do organów tejże. Analizował także stosunek zależności zakładowej i – według autora – nie ma znaczenia sposób, w jaki ten stosunek powstaje w celu odróżnienia zakładu od innych podmiotów³⁰.

Skierowaną ku syntetyczności koncepcję zakładu przyjął J. Boć – jako jednostki organizacyjnej, której powołaniem jest świadczenie usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikami stosunku administracyjnego³¹.

Natomiast M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska przez zakład rozumie „względnie samodzielną jednostkę organizacyjną wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym”³². Autorzy wskazywali także na możliwość zaliczenia zakładów administracyjnych do podmiotów administrujących – a więc takich, które na podstawie prawa zaangażowane są w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej³³.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013, s. 262.

³⁰ Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 169–174.

³¹ J. Boć, *Zakłady administracyjne*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 165.

³² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 196.

³³ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005, s. 206–207.

Definiowanie organizacyjno-funkcjonalne zdaje się niewystarczające dla pełnego wyobrażenia zakładów administracyjnych. Mając to na uwadze, Z. Czarnik i J. Posłuszny podjęli się próby definicji, ale w ujęciu materialnym – jako specyficznej relacji między świadczeniodawcą a użytkownikiem³⁴. Według autorów, „zakładem administracyjnym można nazwać stosunek prawny, którego przedmiot obejmuje zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, realizowany w określonej strukturze prawnej, z wykorzystaniem władczych form działania prowadzących do powstania swoistych stosunków administracyjnoprawnych”³⁵.

Chociaż nie ma ustawowej definicji zakładu administracyjnego, to ustawodawca zdawał sobie sprawę z konsekwencji, jakie rodzi taki stan prawny. Z tego powodu próba ujęcia przedmiotowego terminu w konkretne legalne ramy pojęciowe została podjęta w projekcie ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego³⁶. Ustawodawca zakład administracyjny – w projekcie ujęty jako „publiczny” – rozumiał jako „jednostkę organizacyjną stanowiącą zespół osób, rzeczy i praw majątkowych, utworzoną na podstawie ustawy, wyodrębnioną z aparatu administracji państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonującą samodzielnie, ale pod nadzorem właściwego organu administracji publicznej, zadania publiczne z zastosowaniem form właściwych władzy publicznej, uprawnioną do podejmowania działań władczych wobec osób będących jej użytkownikami albo znajdujących się na jej terenie z innych powodów”³⁷.

W tym miejscu należy zaznaczyć także, że orzecznictwo utrzymało rozumienie zakładu jako „jednostki organizacyjnej niebędącej organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych”³⁸, dysponującej władztwem zakładowym, przejawiającym się w „rozstrzyganiu w sprawach dopuszczania do korzystania z usług zakładu, w określeniu obowiązków

³⁴ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 498–499.

³⁵ Ibidem, s. 455.

³⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, druk nr 3942, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C-6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C-6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) (dostęp: 19 I 2025).

³⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

³⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 20 IV 2021, sygn. akt III OSK 4379/21, Legalis nr 2561669.

użytkowników oraz w możliwości pozbawienia użytkownika usług zakładu, jeżeli nie respektuje on zasad korzystania z tych usług³⁹.

Poznawszy poglądy doktryny i orzecznictwa na instytucję zakładu administracyjnego, możliwe jest ustalenie pewnych cech konstytutywnych zakładu. Zabieg ten pozwoli na dalszą analizę ogrodu zoologicznego pod kątem jego miejsca w systemie prawa administracyjnego. Autorzy nie wymieniają ogrodów jako klasycznego przykładu zakładu, stąd też powstała potrzeba analizy, czy zawierają one zestaw cech, które pozwolą na przypisanie ich do tego rodzaju podmiotów administracji.

3. Ogród zoologiczny jako zakład administracyjny

M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska uznali, że zakładem administracyjnym są – co do zasady – jednostki budżetowe, stąd też w pierwszej kolejności podjęta zostanie próba analizy i kwalifikacji ogrodów zoologicznych działających właśnie w formie jednostki budżetowej jako zakład administracyjny⁴⁰. Uwaga zostanie skupiona na jedenastu podmiotach: Ogrodzie Zoologicznym w Poznaniu, Ogrodzie Zoologicznym w Nowym Tomyślu, Ogrodzie Zoologicznym w Lubinie, Ogrodzie Zoobotanicznym w Toruniu, Ogrodzie Zoologicznym im. Stefana Milera w Zamościu, Miejskim Ogrodzie Zoologicznym im. Antoniny i Jana Żabińskich w Warszawie, Ogrodzie Zoologicznym Opole, Akcent ZOO w Białymstoku, Gdańskim Ogrodzie Zoologicznym, Ogrodzie Zoologicznym w Sosnowcu oraz Śląskim Ogrodzie Zoologicznym w Chorzowie.

Większość definicji zakładu administracyjnego koncentruje się na stwierdzeniu, że jest to jednostka organizacyjna, niebędąca ani organem państwowym, ani organem samorządu. To właśnie poprzez zakłady administracyjne organy administracji publicznej realizują zadania, dlatego cecha ta jest istotą funkcjonowania analizowanych ogrodów – *a contrario* nie mogą być organem, jeśli są jednostkami budżetowymi

³⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 18 XII 1992, sygn. akt III AZP 30/92, Legalis nr 27919. Por. także: wyrok NSA z 12 VI 2001 r., sygn. akt I SA 2521/00, Legalis nr 51677; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 23 III 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 239/22, Legalis nr 2707854; uchwała NSA z 13 X 2003 r., sygn. akt OPS 5/03, Legalis nr 60999; postanowienie WSA w Gdańsku z 31 III 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 853/22, Legalis nr 2909500.

⁴⁰ M. Wierzbowski, M. Wiktorowska, op. cit., s. 197.

samorządów⁴¹. Oznacza to tym samym, że źródło finansowania zakładu pochodzi z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Sferę finansów jednostek budżetowych reguluje ustawa o finansach publicznych. Zakład administracyjny w swej istocie ma wpisane pokrywanie wydatków bezpośrednio z budżetu i odprowadzanie do niego dochodów, a podstawą jego gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy⁴².

Ponieważ jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej⁴³, czyli nie może samodzielnie kształtować swojej sytuacji prawnej, mienie takiej jednostki należy, w analizowanym przypadku, do organów samorządów. Konieczne do funkcjonowania zakładu jest więc udostępnienie w zarząd i w użytkowanie mienia zakładom przez organy wyrażone w statutach ogrodów *explicite*⁴⁴ lub *per facta concludentia*⁴⁵.

Rozumując dalej, w pojęcie zakładu immanentnie wpisany jest nadzór nad nim. Wyraz nadzoru widoczny jest w samym fakcie upoważnienia poszczególnych organów administracji publicznej do nadawania i zatwierdzania statutu lub regulaminu zakładu, powoływania jego organów czy zatwierdzania wyniku ich wyborów. Statuty większości ogrodów *explicite* wymieniają organ nadzorczy, w pozostałych zaś przypadkach ta rola wynika z postanowień uprawniających konkretne organy do stanowienia, chociażby zatwierdzania statutu lub regulaminu, oraz z samego faktu, jakim jest powołanie jednostki do życia⁴⁶.

Mówiąc o cechach konstytutywnych zakładów, nie można pominąć ich funkcji realizowania zadań publicznych. Pojęcie to jest wpisane w istotę administracji publicznej – jest to obowiązek podjęcia aktywnej działalności przez organ administracji publicznej, któremu zadanie zostało prawnie powierzone. Przywoływane wyżej ustawa

⁴¹ Por. § 1 ZaUWa; § 1 ZaUL; § 1 załącznika do uchwały nr XXVI/368/VII/2016 Rady Miasta Poznania z 15 III 2016 r., dalej „ZaUP”; § 2 załącznika do uchwały nr LI/488/2018 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z 28 V 2018 r., dalej „ZaUNowoty”; § 5 załącznika do uchwały nr XLV/509/06 Rady Miejskiej w Zamościu z 26 VI 2006 r., dalej „ZaUZ”.

⁴² Zob. § 9 ZaUWa; § 10 ZaUCH; § 6 ZaUL; § 8 ZaUP.

⁴³ Por. art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁴ Zob. § 11 ust. 1 ZaUWa.

⁴⁵ Zob. § 3 ZaUNowoty. W statucie Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu, którego przedmiotem działalności jest również działalność ogrodu zoologicznego, nie ma *explicite* wyrażonego upoważnienia do korzystania z mienia miasta Nowy Tomyśl, jest jednak paragraf, który w sposób dorozumiany przekazuje zakładowi administracyjnemu w zarząd i użytkowanie teren Parku im. Feliksa Szołdrskiego oraz Ogrodu Zoologicznego. Zapis ten jest konieczny, aby zakład mógł realizować swoje zadania.

⁴⁶ Por. § 4, § 5 ust. 2 ZaUP.

o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie województwa zlecały tymże jednostkom pewne zadania własne, co do których wykonania zostały zobligowane. Ustawodawca przewidział także gamę narzędzi, m.in. w ustawie o gospodarce komunalnej, ustawie o finansach publicznych, którymi organy mają prawo się posłużyć w celu realizacji zadań. Jak zostało to już wyartykułowane, jednym z takich zadań jest ochrona przyrody – i to zadanie wykonują ogrody zoologiczne jako zakłady administracyjne. Realizacja tej funkcji znajduje odzwierciedlenie, co do zasady, już w pierwszych jednostkach redakcyjnych statutów ogrodów, ponadto całe rozdziały tych dokumentów poświęcone zostają przedmiotowi i zakresowi ich działalności⁴⁷.

Jak podnosi doktryna, zadania publiczne przypisane zakładom o charakterze ogrodów zoologicznych mają szczególne znaczenie społeczno-kulturalne, a jest ono związane z ochroną przyrody. Ustawowe ograniczenia co do zwierząt mogących być wychowankami ogrodów swoje *ratio legis* upatrują właśnie w funkcji ochronnej *ex situ* – nie zaś, wracając do czasów przeszłych, w funkcji estetycznej i pokazowej. Ogrody mają za zadanie chronić to, co już żyje, a bez ogrodu żyć by nie mogło. Szczególne znaczenie wybrzmiewa także poprzez nałożony przez Konstytucję obowiązek ochrony przyrody. Przydział ogrodów do pewnej sfery kulturalnej przewidział także prawodawca, klasyfikując działalność ogrodów w Polskiej Klasyfikacji Działalności jako działalność związaną z kulturą. Nie można zapomnieć również o innych działaniach ogrodów zoologicznych, które zwiększają prestiż szczególnego charakteru ich zadań: ogrody działają w sferze edukacyjnej, promując wiedzę o środowisku naturalnym i ochronie przyrody⁴⁸, a także w sferze nauki i badań⁴⁹.

Z powyższymi ustaleniami nierozzerwalnie związany jest także fakt, że usługi świadczone przez ogrody zoologiczne są usługami niematerialnymi, a ich świadczenie wskazywane jest jako kolejny element statuujący zakład administracyjny. Usługi te, jak wspomniano wyżej, polegają na ekspozycji, edukacji oraz nauce. Ogród może zaoferować atrakcyjne wizualnie, niespotykane w rodzimej biosferze, egzotyczne

⁴⁷ Por. § 1 ust. 5 i 6 oraz § 3 ZaUWa; § 6 ust. 2-5 ZaUNowyT; § 2 ust. 3, § 5 ust. 1 ZaLUCh; § 1 pkt 2, 3, 5 oraz § 3 ust. 1 ZaLUG; § 1 pkt 1-3 oraz § 3 ust. 2 ZaLUB; § 1 ust. 1 lit. c, e, f oraz § 3 ust. 1 ZaLUL; § 3 ZaLUZ; § 1 ust. 2 pkt 3 oraz § 3 ust. 2 ZaLUP; § 1 pkt 4-6 oraz § 3 ZaLUT; § 3 ZaLUO; § 1 ust. 1 pkt 8 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g ZaLUS.

⁴⁸ Zob. § 5 ust. 1 pkt 5, 8 ZaLUCh; § 3 lit. e ZaLUZ; § 3 pkt 1, 8, 9, 10 ZaLUT; § 3 pkt 1, 6, 7 ZaLUO.

⁴⁹ Zob. § 3 ust. 1 pkt 5 ZaUWa; § 3 ust. 2 pkt 7, 8 ZaLUP; § 3 ust. 1 lit. g ZaLUL; § 3 ust. 1 pkt 4 ZaLUG.

gatunki zwierząt. Z pewnością nie można przypisać temu waloru „materialnego”. Podobnie w przypadku usług z zakresu edukacji – wiedzy *sensu stricto*, którą potencjalny destynatariusz uzyska, nie można zmierzyć ani zważyć, czy działalności naukowej, badawczej – jej efekty z całą pewnością nie mają przymiotu „materialnych”. W odróżnieniu od chociażby przedsiębiorstw handlowych, w szerokim tego słowa znaczeniu, które przecież świadczą nic innego jak fizyczne, możliwe do organoleptycznego zbadania rzeczy. Nie inaczej zrozumiał to ustawodawca, regulując kwestie związane z przedmiotami dopuszczonymi do obrotu w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁵⁰. Zauważyć należy, że ustawodawca rozdzielił przedmioty materialne, nazywając je rzeczami, od tzw. dóbr niematerialnych, do których zaliczane są wytwory ludzkiego umysłu, będące zespołem zobiektywizowanych i skonkretyzowanych idei, pojęć i wyobrażeń. Wytwory ludzkiej aktywności umysłowej w postaci własności intelektualnej naukowej lub edukacyjnej *sensu largo* jest niczym innym jak dobrem niematerialnym. W konsekwencji: usługi świadczone przez ogrody zoologiczne są niczym innym jak usługami niematerialnymi.

Konstytutywną cechą zakładu administracyjnego jest także możliwość korzystania z tzw. władztwa zakładowego oraz nawiązywania z destynatariuszami stosunku administracyjnoprawnego w ramach tzw. zależności zakładowej. Władztwo zakładowe rozumiane jest jako ogół uprawnień administracyjnych przysługujących organom zakładu administracyjnego – krąg uprawnień i obowiązków leżących po stronie zakładu. Władztwo to nie jest samoistnym władztwem państwowym, lecz – co podkreśla cechę „względnej samodzielności” – częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do działania na podstawie i w ramach ustaw⁵¹. Samo władztwo zakładowe występuje w dwojakiej formie – jako zakładowe administracyjne oraz *sensu stricto* (fachowe). Pierwszemu władztwu – administracyjnemu – przypisać można kwestie podstawowe, związane bezpośrednio z funkcjonowaniem zakładu, jego organizacją oraz świadczeniem usług. Drugi zaś rodzaj dotyczy merytorycznej strony świadczonych usług, służąc pracownikom zakładu,

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.).

⁵¹ Por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 156–158. Stanowisko przyjęło także orzecznictwo: uchwała NSA z 13 X 2003, sygn. akt OPS 5/03, Legalis nr 60999; wyrok WSA w Warszawie z 13 IV 2022, sygn. akt II SA/Wa 3014/21, Legalis nr 2778670.

wykorzystujących swoją wiedzę fachową w celu realizacji tych usług⁵². Ten podział terminologiczny, ale i niemniej funkcjonalny, odpowiada dwóm strefom prawa administracyjnego. Pierwsza – reglamentacyjno-dystrybucyjna, której emanacją jest władztwo administracyjne, oraz druga – świadcząca, której emanacją jest władztwo fachowe⁵³. W analizowanych ogrodach zoologicznych władztwo administracyjne ujawnia się np. w decyzji o utworzeniu nowego wybiegu dla zwierząt, w samym ustanowieniu regulaminu zwiedzania czy odmowie dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego⁵⁴, władztwo fachowe swój wyraz ma natomiast w całej działalności funkcjonariuszy zakładu, którzy poprzez fachową wiedzę i umiejętności realizują zadania zakładowe, oddziałując na destynatariuszy.

Zależność zakładowa to swoisty, szczególny stosunek administracyjnoprawny łączący użytkowników oraz zakład. Konsekwencją jego istnienia jest fakt posiadania pewnych praw i obowiązków zarówno przez użytkowników zakładu, jak i przez organy zakładu. Jest to kompetencja do kształtowania sytuacji prawnej użytkowników zakładu, którzy obowiązani są do poddania się reżimowi obowiązującemu w zakładzie. Ów stosunek dotyczy nie tylko użytkowników, którzy dobrowolnie zdecydowali się na skorzystanie z usług zakładu (np. uniwersytetu, muzeum czy właśnie ogrodu zoologicznego), lecz także tych, których zobowiązano do poddania się usługom świadczonym przez zakład (np. zakład karny). Niemniej, użytkownikami zakładu, w stosunku do którego organy zakładowe mają upoważnienie jednostronnego kształtowania stosunków prawnych, stają się także osoby, które w innym charakterze znajdują się na terenie zakładu⁵⁵. W związku z tym ponieważ ogród zoologiczny nie jest zakładem administracyjnym o charakterze obowiązkowym, jego destynatariuszami są osoby, które dobrowolnie korzystają z jego usług. Należy tu jednak nadmienić, że korzystanie z usług ogrodów, co do zasady, jest uzależnione od zakupu biletów, a więc nawiązywany stosunek jest w tym przypadku dwustopniowy. Po pierwsze jest on cywilnoprawny, polegający na równorzędnym

⁵² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 205.

⁵³ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej et al., Łódź 2017, s. 28.

⁵⁴ Szerzej o tej materii oraz istotnej kwestii kontroli sądowej takiej odmowy pisze A. Jakubowski, *Kontrola sądowoadministracyjna odmowy dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 4, s. 9–28.

⁵⁵ Por. uchwałę OPS 5/03.

stosunku prawnym potencjalnego użytkownika oraz zakładu, określający ich wzajemne zobowiązania. Po drugie – administracyjnoprawny, który jest wyrazem władztwa zakładowego, gdyż *de facto* organ może odmówić świadczenia usług i w konsekwencji stosunek cywilnoprawny nigdy nie powstanie.

Wśród cech zakładu administracyjnego nie można pominąć tej, która mówi o tym, że zakład administracyjny wyposażony jest w zespół środków rzeczowych i osobowych. Ogród zoologiczny z racji bycia jednostką budżetową nie posiada własnego mienia – korzysta więc z własności innych praw majątkowych organów samorządów. Mimo to można mówić, że zakład jest wyposażony w zespół środków rzeczowych, ponieważ użytkuje zarówno nieruchomości – ogród musi przecież mieścić się na jakimś gruncie – jak i ruchomości, służące do prowadzenia ogrodu, a bez których nie byłoby to możliwe. Z kolei odnośnie do środków osobowych, to do funkcjonowania zakładu potrzebni są jego funkcjonariusze. Występują np. w charakterze opiekunów zwierząt, obsługi technicznej czy formacji porządkowej. Możliwość zatrudnienia ludzi na te stanowiska często wynika z samego statutu konstytuującego zakład jako pracodawcę i jednostkę, z którą można nawiązać stosunek pracy⁵⁶. Chociaż cecha została wymieniona jako ostatnia, jest nie mniej istotna od pozostałych – czymże byłaby jednostka organizacyjna istniejąca wyłącznie w sferze prawnej, ale nie funkcjonująca w świecie faktycznym, a jednak świadcząca usługi publiczne?

4. Ogród zoologiczny niebędący jednostką budżetową jako zakład administracyjny

Na gruncie powyższej analizy ogrodom zoologicznym, działającym w formie jednostki budżetowej, nie można odmówić przymiotu zakładu administracyjnego. W aktualnym stanie faktycznym pozostaje jednak czternaście ogrodów, których klasyfikacja nie wydaje się wcale oczywista.

Cztery funkcjonują jako spółki prawa handlowego, których 100% udziałów mają gminy miejskie: ZOO Wrocław Sp. z o.o., Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi Sp. z o.o., Ogród Zoologiczny w Bydgoszczy Sp. z o.o., Miejski Ogród Zoologiczny w Płocku Sp. z o.o. Umocowanie

⁵⁶ Zob. § 4 ust. 3 ZaUWa; § 8 ust. 6 ZaUNowyT; § 7 ZaUCh; § 5 ust. 4 ZaLUB; § 5 ZaLUL; § 5 ust. 1 ZaLUT; § 5 ZaLUS.

do tego, jak już wskazano, znajduje się w ustawie o gospodarce komunalnej. Ustawa przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego swobodę w podejmowaniu decyzji co do formy prowadzenia gospodarki komunalnej⁵⁷. Przedsiębiorstwo jest jedną, obok zakładów, z form organizacyjno-prawnych, poprzez które administracja świadcząca wykonuje swoje zadania⁵⁸. W związku z tym problem klasyfikacyjny tych ogrodów jako zakładów administracyjnych staje się bezprzedmiotowy. Warto jednak nadmienić, że podział między przedsiębiorstwem publicznym a zakładem administracyjnym jest stosunkowo rozmyty. Nie można pomijać aspektów formalnych – kwestii np. osobowości prawnej, finansowania – jednak jako formy prowadzenia działalności użyteczności publicznej są do siebie bardzo zbliżone. Warto przytoczyć tu casus Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Płocku Sp. z o.o., który do 2021 r. funkcjonował właśnie jako jednostka budżetowa gminy, *ergo* zakład administracyjny. W uzasadnieniu dołączonym do projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie spółki⁵⁹ jako główne korzyści płynące z reorganizacji ogrodu zoologicznego wskazano zwiększenie autonomii jednostki, możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału i aplikowania o środki pomocowe oraz działalność na własny rachunek, co zwiększy stopień racjonalności działań⁶⁰. Jak zostało to zaprezentowane, wybór między jedną formą prowadzenia działalności a drugą jest oddany do swobodnej decyzji samorządowi. Chociaż granica między tymi formami jest płynna, to zakładem administracyjnym, nie odbiegając od utrwalonego stanowiska nauki prawa administracyjnego, nie można nazwać przedsiębiorstwa państwowego – jakkolwiek nie pozostaje ono podmiotem administrującym.

Wśród innych form, w których administracja publiczna zorganizowała działalność ogrodów, znajdują się fundacja – Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie, i integralna część instytutu państwowego – Akwarium Gdynskie. O ile z Akwarium Gdynskim próba zakwalifikowania go jako zakładu administrującego da ujemne

⁵⁷ Por. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

⁵⁸ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 439.

⁵⁹ Projekt uchwały z 6 VIII 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki Gminy-Miasto Płock pod firmą: Miejski Ogród Zoologiczny w Płocku Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (druk nr 586), załącznik do punktu 20 porządku obrad, <https://plock.esesja.pl/posiedzenie/c06e6451-48f2-4> (dostęp: 19 I 2025), dalej „uchwała w sprawie wyrażenia zgody”.

⁶⁰ Uzasadnienie do uchwały w sprawie wyrażenia zgody.

rezultaty, o tyle Fundacja zdaje się być podmiotem co najmniej ciekawym. Doktryna prawa administracyjnego w okresie międzywojennym nie była w ogóle skłonna kwalifikować fundacji do kategorii podmiotów administrujących⁶¹. Aktualnie uznaje się, że istnieje bardzo wąska grupa fundacji wykonujących zadania publiczne i uznawanych za podmioty publiczne, a także tych utworzonych przez Skarb Państwa, reprezentowany przez rząd lub jednostki samorządu terytorialnego⁶². Obecnie istnieje zakaz tworzenia fundacji na podstawie ustawy o fundacjach z 1984 r.⁶³ ze środków publicznych⁶⁴. Stąd też taka, a nie inna forma jest *de facto* pozostałością po poprzednim porządku prawnym, chociaż fundacja sama w sobie nie jest wymieniona jako forma realizacji zadań publicznych w ustawach o samorządach. Z tego powodu bezprzedmiotowa jest analiza, czy krakowski ogród zoologiczny może być uznawany za klasyczny zakład administracyjny. Należy jednak wspomnieć, że różnice – pomijając oczywiste rozbieżności w zakresie posiadanej osobowości prawnej, majątku i samej formy prawnej – między fundacją w takiej postaci a zakładem administracyjnym są niejasne.

W tym miejscu do powyższej klasyfikacji należy przyrównać ogrody zoologiczne funkcjonujące w formach prawa prywatnego. Są to: Ogród Zoologiczny w Romanówce, ZOO Safari Borysew Sp. z o.o., Ogród Zoologiczny CANPOL, Ogród Zoologiczny Dolina Charlotty, Leśny Park Niespodzianek, Ogród Zoologiczny w Lisowie, Park Dzikich Zwierząt w Kadzidłowie oraz ZOO Łączna. Zasadniczo, gdyby wszystkie ogrody zoologiczne w Polsce zestawzić obok siebie, wszystkie wydałyby się w swoich założeniach, celach, funkcjach identyczne. Niezależnie od założyciela ogrodu czy od formy organizacyjnoprawnej wszystkie wykonują te same zadania i mają takie same funkcje. Ogrodom prywatnym nie można wszak odmówić realizacji dyspozycji z art. 86 Konstytucji oraz art. 4 ustawy o ochronie przyrody. Zadania te są również zadaniami publicznymi w rozumieniu ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie wojewódzkim. Dedukując, ogrody zoologiczne prywatne realizują zadania publiczne, choćby odpłatnie⁶⁵. Zgodnie z cechami wymienionymi w rozdziale 3 niniejszego opracowania, wszystkie powyższe

⁶¹ Por. T. Bigo, op. cit., s. 179–180.

⁶² *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, op. cit., s. 518 i 520.

⁶³ Ustawa z dnia 6 IV 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 166).

⁶⁴ Art. 45 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁵ Ogrody zoologiczne publiczne również, co do zasady, pobierają opłaty za bilety wstępu.

podmioty są jednostkami organizacyjnymi, które nie są organami państwa ani samorządu terytorialnego. Są to prywatne przedsiębiorstwa zorganizowane w formach przede wszystkim spółek handlowych lub działalności gospodarczych jednoosobowych. Każdy z wymienionych podmiotów posiada swój majątek oraz zespół pracowników, tym samym jest wyposażony w zespół środków osobowych oraz rzeczowych. Jeśli chodzi zaś o kwestię nadzoru, to właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje kontroli w zakresie zgodności działalności ogrodu zoologicznego z wymaganiami ustawowymi nie rzadziej niż raz na 3 lata z urzędu lub na wniosek Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁶⁶. Nie jest to jednak nadzór *sensu stricto*. Według Z. Czarnika i J. Posłusznego brak takiego nadzoru wyklucza uznanie podmiotu za zakład administracyjny w klasycznym jego rozumieniu. Zatrzymując się jednak przy tych warunkach: analizowanym ogrodem powierzono zadania publiczne w określonej formie (tj. zezwolenia na prowadzenie ogrodu zoologicznego wydanego w trybie ustawy o ochronie przyrody), zadania te należą do zakresu administracji świadczącej, działalność ogrodów wywołuje skutki w sferze prawa publicznego, a co najważniejsze wyposażono je w prerogatywy władztwa publicznego⁶⁷. Władztwo, jakie przysługuje zakładom administracyjnym, czy nie jest tym samym, co żądanie opuszczenia terenu prywatnego ogrodu wyrażone przez ochroniarza na podstawie regulaminu, a nawet usunięcie – byłego już wtedy – użytkownika? Zarówno funkcjonariusz ogrodu publicznego, jak i pracownik ochrony ogrodu prywatnego dysponują pewnym przymusem i obaj mogą jednostronnie rozstrzygnąć o sytuacji użytkownika. Niezależnie od tego, jak nazwiemy ten rodzaj przymusu, dysponują nim zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne.

Zasadnicza różnica wynika z postaci stosunku prawnego. Destynatariusz ogrodu publicznego staje się podmiotem stosunku administracyjnego w ramach zależności zakładowej, której emanacją jest właśnie władztwo. Co do zasady, nawiązanie tego stosunku poprzedza stosunek cywilnoprawny w postaci sprzedaży biletu wstępu. Co innego w sytuacji chęci skorzystania z usług prywatnego ogrodu zoologicznego, ponieważ użytkownik wydaje się związany jedynie stosunkiem cywilnoprawnym. Pytanie jest więc zasadnicze: czy tylko w przypadku jednoczesnego wystąpienia wszystkich wcześniej przedstawionych cech można mówić

⁶⁶ Art. 77 § 1 i § 2 ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁷ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 457.

o zakładzie administracyjnym? Stan faktyczny, który jest w tej chwili analizowany, pozwala na stwierdzenie, że nie (o ile mówimy o zakładzie administracyjnym rozumianym klasycznie), szczególnie jeśli pod uwagę wzięte zostaną naczelne zasady prawa administracyjnego. Między innymi funkcje porządkujące nie mogą schodzić na dalszy plan przy takich analizach, ponieważ zbyt rygorystyczne podejście może skutkować swoistym zawieszeniem niektórych podmiotów w definicyjnej, systemowej próżni.

W tym miejscu rozsądne jest podążać za definicją zaproponowaną przez Z. Czarnika oraz J. Połusznego, która to zdaje się eliminować powyższe problemy poprzez założenie, że zakład administracyjny jest stosunkiem prawnym o następujących elementach: (1) przedmiotem są zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, (2) określona struktura prawna, (3) wykorzystanie władczych form działania⁶⁸. Analiza prywatnych ogrodów zoologicznych w świetle przytoczonej definicji już bez problemu pozwala zakwalifikować je jako zakłady administracyjne. Powszechne przyjęcie takiej koncepcji w doktrynie z pewnością uporządkowałoby aktualny, wspomniany na wstępie, chaos definicyjny.

Powyższa sytuacja jest odbiciem problemu tzw. prywatyzacji zadań publicznych⁶⁹.

Obecny stan faktyczny w zakresie działalności publicznych zakładów okazuje się niewystarczający, zbyt drogi i nieefektywny, w konsekwencji czego powstaje potrzeba zaspokojenia potrzeb społecznych⁷⁰. Niemniej, doktryna wskazuje, że podmioty prawa prywatnego nie są zakładami nawet wówczas, gdy zostały utworzone przez publicznoprawne podmioty administrujące, wykonując w formach władczych funkcje administracyjne. E. Stefańska proponuje wyodrębnienia instytucji tzw. zakładów niepublicznych, które chociaż wykonują zadania publiczne na zasadach *non profit* i współdziałają z administracją publiczną, działają na podstawie norm prawa prywatnego, co odseparowuje je od zakładów administracyjnych⁷¹. Autorka zalicza do nich np. prywatne galerie

⁶⁸ Ibidem, s. 455.

⁶⁹ Por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25.

⁷⁰ Z. Czarnik, J. Połusny, op. cit., s. 496.

⁷¹ E. Stefańska, *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010 r.*, pod red. S. Wrzóska et al., Lublin 2010, s. 97, 107; cyt. za: A. Jakubowski, *W kwestii aktualności...*, s. 536.

sztuki, co przekładając na grunt tej analizy, pozwala na stwierdzenie, że prywatne ogrody zoologiczne również zostałyby określone jako zakłady niepubliczne. Wyodrębnienie tejże formy zdaje się być pewnego rodzaju remedium na impas w nauce prawa administracyjnego. Mając tę bazę, można uznać, że należy postawić obok zakładów administracyjnych *sensu stricto* tzw. prywatnoprawne zakłady usług publicznych, których semantyczne znaczenie wyraża ich istotę⁷². Jeżeli uzna się, że „prywatnoprawny zakład publiczny będzie utworzonym i prowadzonym przez podmiot niepubliczny trwałym zespołem osób i środków rzeczowych, stanowiącym wyodrębnioną z punktu widzenia organizacyjnego całość techniczną, uprawnionym do wchodzenia w specyficzne (mieszane) relacje z destynatariuszami, którego celem jest realizacja usług publicznych”⁷³, a aspekt podmiotowy będzie jedynym kryterium, pozwalającym na przesądzenie, czy dany podmiot będzie zakładem administracyjnym *sensu stricto* czy prywatnoprawnym zakładem⁷⁴, to prywatne ogrody zoologiczne kwalifikują się na tej podstawie jako prywatnoprawne zakłady usług publicznych⁷⁵.

Z drugiej strony, na gruncie powyższych rozważań nie sposób nie zauważyć, że zakład administracyjny jest pojęciem bardzo szerokim, a jednak sprawiającym wiele problemów kwalifikacyjnych. Stąd też należy zastanowić się, czy nauka prawa administracyjnego nie powinna całkowicie przemodelować tego pojęcia do postaci swego rodzaju kategorii podmiotów. W tej koncepcji zakład publiczny dzieliłby się na zakłady administracyjne *sensu stricto* (do których należałyby podmioty publiczne, w postaci jednostek budżetowych, a być może i przedsiębiorstw lub fundacji) oraz na zakłady usług publicznych (prywatne, świadczące usługi z zakresu administracji świadczącej, kontrolowane przez organy administracji publicznej, wyposażone w instrumenty władztwa administracyjnego). Kryterium podziału byłoby więc jasne, klarowne i obiektywne – opierałoby się przede wszystkim na formie

⁷² Por. M. Hadel, *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego* (rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński), Kraków 2019, s. 273, 276, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/87986/hadel_koncepcje_zakladu_publicznego_w_nauce_prawa_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 19 I 2025).

⁷³ Ibidem, s. 275.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Nauka prawa administracyjnego nie jest jednak zgodna co do istnienia takiej formy. W tym kontekście por. krytyczną postawę I. Lipowicz, *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 204.

organizacyjno-prawnej. Koncepcja ta zakładałaby również, że wszystkie stosunki prawne zawiązywane w ramach zakładów publicznych byłyby szczególnym rodzajem stosunków administracyjnych, co także umożliwiałoby jednolitą i klarowną kontrolę sądową. Umocowanie do tego odnajdywać należy w samej koncepcji przekazywania zadań publicznym podmiotom niepublicznym. Doniosłość tych usług i zadań publicznych wymaga od państwa odpowiedniego nadzoru oraz adekwatnej ochrony destynatariuszy.

Podsumowanie

W Polsce funkcjonuje przynajmniej jedenaście ogrodów zoologicznych będących klasycznym zakładem administracyjnym. Sytuacja prawna pozostałych ogrodów publicznych również jest jednoznaczna – stanowią inne formy działania administracji publicznej, jakkolwiek nie przypominają one zakładu, a doktrynalne ich odróżnienie stanowi wciąż temat dyskusji. Zasadniczy problem pojawia się w przypadku ogrodów zoologicznych, wyróżnionych na wstępie jako „prywatne”. Na gruncie przeprowadzonej analizy zakwalifikowanie ogrodu zoologicznego prywatnego do powyżej przywołanych prywatnoprawnych zakładów jest poprawne, chociaż może być kontrowersyjne. Ma to bezpośredni związek z aktualnie panującym chaosem definicyjnym. Można stwierdzić, że obecnie rzeczywisty stan faktyczny wymusza na nauce prawa administracyjnego przeprowadzenie swego rodzaju reformy terminologicznej, doktrynalnej i, być może z pomocą ustawodawcy, umodelowanie bałaganu związanego z pojęciem zakładu administracyjnego. Postulując wnioski *de lege ferenda*, ustawodawca powinien pomóc przełamać impas mocą aktu normatywnego – czego przecież były próby⁷⁶. Doktryna zaś powinna wypracować wspólną linię, nie bazując jednak na modelach starszych – prawdę mówiąc, anachronicznych – które nie potrafią odzwierciedlić aktualnych zmian w prawie administracyjnym i jego „mieszania się” z prawem cywilnym. Ekspansja administracji publicznej oraz jednoczesna jej prywatyzacja doprowadza autorów do burzliwych dyskusji, które jednak nie kończą się jednomyślnością. Pewnym rozwiązaniem na pewno byłoby przemodelowanie instytucji podmiotów administrujących oraz napełnienie nowych pojęć nową treścią,

⁷⁶ Por. art. 5 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

która odpowiadałby rzeczywistości. Najlepiej widoczne jest to podczas analiz formalno-materialnych określonych podmiotów, w przypadku niniejszego opracowania – ogrodów zoologicznych. Nie sposób nie dojść do wniosku, że obecnie panujący chaos burzy podstawową funkcję porządkującą prawa administracyjnego. Nie jest to problem jedynie teoretyczny – brak odpowiedniego usystematyzowania oraz odpowiedniej kwalifikacji danych podmiotów uniemożliwia odpowiednią jurysdykcję sądową, nadzór organów administracji czy w końcu należytą ochronę użytkowników tych podmiotów. Stąd też powstała wyżej przedstawiona koncepcja całkowitego przemodelowania pojęcia zakładu publicznego jako zbiorczego określenia klasycznych zakładów administracyjnych oraz przytoczonych prywatnoprawnych zakładów. Niemniej jednak, odpowiadając na pytanie postawione na wstępie, w niektórych konkretnych przypadkach o ogrodzie zoologicznym można mówić w kontekście klasycznego zakładu administracyjnego. Natomiast w przypadku pozostałych ogrodów zoologicznych, to na podstawie zaprezentowanej koncepcji należy im przyznać miejsce w nauce prawa administracyjnego w postaci zakładów usług publicznych (prywatnoprawnych), które stanowiłyby część szerszego pojęcia – zakładów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki L., *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej et al., Łódź 2017, s. 27–36.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Zakłady administracyjne*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 161–165.
- Czarnik Z., Połuszný J., *Zakład publiczny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 415–499.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995.
- Garlicki L., Derlatka M., *Art. 74, pkt 6*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hadel M., *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego* (rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński), Kraków 2019.

- Hadel M., *Zakład publiczny w ujęciu Stanisława Kasznicy – refleksje ogólne oraz w zakresie jurysdykcji administracyjnej nad aktami zakładowymi z perspektywy trzeciej dekady XXI w.*, w: *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla nauki polskiej*, pod red. M. Błachuckiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2024, s. 385–395.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005, s. 203–222.
- Jakóbczyk-Gola A., *Ogrody zwierząt. Staropolskie zwierzyńce i menażerie*, Warszawa 2021.
- Jakubowski A., *Kontrola sądownoadministracyjna odmowy dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 4, s. 9–28.
- Jakubowski A., *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018, s. 527–541.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Lipowicz I., *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 202–205.
- Łukaszewicz K., *Ogrody zoologiczne. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 1975.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.
- Wierzbowski M., Wiktorowska M., *Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 196–198.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.