Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego
Uniwersytetu Lubelskiego t. XXI, 23 (2) 2026, s. 69-86

MIEJSKI OGRÓD BOTANICZNY W ZABRZU JAKO ZAKŁAD PUBLICZNY. ANALIZA ADMINISTRACYJNOPRAWNA SAMORZĄDOWEJ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNEJ

THE MUNICIPAL BOTANICAL GARDEN IN ZABRZE AS A PUBLIC INSTITUTION. AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF A LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONAL UNIT

Dr Przemysław Kuczkowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska
e-mail: pk@ukw.edu.pl; https://orcid.org/0000-0003-4808-8577

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest analizie prawnej Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu w kontekście cech konstrukcyjnych zakładu publicznego wypracowanych przez doktrynę prawa administracyjnego. Celem przeprowadzonych badań było ustalenie, czy tytułowa jednostka organizacyjna Gminy Zabrze w pełni spełnia przesłanki uprawniające ją do zaliczenia do kategorii zakładów. W odróżnieniu od większości polskich ogrodów botanicznych podmiot ten funkcjonuje bezpośrednio w strukturze samorządu gminnego i realizuje władztwo zakładowe poprzez egzekwowanie regulaminowych zasad dostępu do swoich zbiorów. Wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną przeanalizowano przepisy ustawowe, prawo lokalne oraz bazowano na dorobku nauki polskiego prawa administracyjnego. Artykuł stanowi próbę uzupełnienia luki badawczej w zakresie klasyfikacji prawnej samorządowych instytucji ochrony przyrody.

Słowa kluczowe: zakład publiczny, zakład administracyjny, ogród botaniczny, ochrona przyrody, samorząd terytorialny, prawo administracyjne

ISSN 2719-3128; e-ISSN 2719-7336
https://doi.org/10.32084/bsawp.11187

Abstract

This article presents a legal analysis of the Municipal Botanical Garden in Zabrze in light of the structural characteristics of a public institution as developed by administrative law doctrine. The aim of the research was to determine whether the aforementioned organizational unit of the Municipality of Zabrze fully meets the criteria for classification as a public institution. Unlike most Polish botanical gardens, this entity operates directly within the local authority's structure and exercises its powers as an institution by enforcing the statutory rules governing access to its collections. Using a dogmatic-legal approach, the article analyzes statutory provisions and local law, drawing on scholarship in Polish administrative law. This article attempts to fill a research gap concerning the legal classification of local government nature conservation institutions.

Keywords: public institution, administrative body, botanical garden, nature conservation, local government, administrative law

Wprowadzenie

Ogrody botaniczne mają długą historię. Choć rośliny ozdobne uprawiali już pierwsi osadnicy, za pierwszy obiekt o znaczeniu edukacyjnym, naukowym oraz społecznym uznaje się ogród powstały w starożytnych Atenach w IV w. p.n.e. przy Liceum Arystotelesa [Łukasiewicz 2002, 15]. Z kolei za pierwszy ogród botaniczny utworzony na ziemiach polskich uważa się ogród działający przy Królewskiej Szkole Lekarskiej w Grodnie w latach 1776-1781 [Puchalski 2002, 7]. Należy zauważyć, że ogrody te powstawały przy ośrodkach edukacyjnych, gdyż służyły bezpośrednio nauczaniu przedmiotów przyrodniczych, w tym botaniki. Na przestrzeni wieków zadania ogrodów botanicznych ewoluowały od funkcji użytkowych po dydaktyczne, naukowe i społeczne a nadrzędną misją niezmiennie pozostaje ochrona bioróżnorodności oraz poszerzanie wiedzy o świecie roślin.

Współcześnie na gruncie polskiego systemu prawa ochrona przyrody stanowi konstytucyjny obowiązek władz publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Do zadań własnych gminy jako podstawowej jednostki tego samorządu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*[1] zalicza m.in. ochronę środowiska (pkt 1), kulturę (pkt 9) czy turystykę, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe (pkt

[1] Dz. U. z 2026 r., poz. 662 z późn. zm. [dalej: u.s.g.].

10). Instrumentem realizacji tych zadań – ukierunkowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej – są wyspecjalizowane jednostki organizacyjne działające na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*[2]. Według definicji legalnej zawartej w art. 5 pkt 10 u.o.p. „ogród botaniczny – urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, będący miejscem ochrony ex situ, uprawy roślin różnych stref klimatycznych i siedlisk, uprawy roślin określonego gatunku oraz prowadzenia badań naukowych i edukacji". Przytoczona regulacja jednoznacznie wskazuje na wieloaspektowy charakter ogrodów botanicznych, łączących funkcje przyrodnicze, edukacyjne, naukowe, rekreacyjne oraz kulturalne. Ustawodawca nie ogranicza formy prawnej ich prowadzenia, co sprawia, że mogą one funkcjonować zarówno w reżimie prawa prywatnego, jak i publicznego. W Polsce działają 44 ogrody botaniczne[3].

W przypadku polskich samorządów wykonywanie zadań publicznych, w tym w zakresie ochrony przyrody, może odbywać się za pośrednictwem podmiotów administrujących, takich jak zakłady publiczne. Stanowią one fundamentalną konstrukcję prawa administracyjnego służącą wykonywaniu zadań publicznych poprzez wyodrębnione organizacyjnie jednostki wyposażone w zespół środków osobowych i rzeczowych, w których ponadto występuje władztwo publiczne. Mimo że pojęcie zakładu publicznego nie doczekało się definicji legalnej, pozostaje jedną z kluczowych kategorii teoretycznych prawa administracyjnego.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu[4] będący jednostką organizacyjną Gminy Zabrze. Wybór MOB jako obiektu badań nie był przypadkowy. W przeciwieństwie do większości polskich ogrodów botanicznych funkcjonujących przy uczelniach wyższych lub placówkach Polskiej Akademii Nauk, ten w Zabrzu działa w strukturze samorządu lokalnego. Ponadto charakteryzuje się on interesującą z punktu widzenia nauk prawnych historią organizacyjno-prawną. Powstał w 1938 r. w ramach miejskich struktur organizacyjnych, a z dniem 1 lipca 1997 r. został wyodrębniony z Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej

[2] Dz. U. z 2026 r., poz. 13 z późn. zm. [dalej: u.o.p.].

[3] https://www.gov.pl/web/gdos/wykaz-ogrodow-botanicznych-w-polsce [dostęp: 12.08.2026].

[4] [dalej: MOB lub Ogród].

i przekształcony w zakład budżetowy[5]. Obecnie działa jako jednostka budżetowa Gminy Zabrze, co czyni go niezwykle wartościowym studium przypadku.

Celem artykułu jest ustalenie, czy Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu posiada cechy kwalifikujące go do kategorii zakładów publicznych w rozumieniu doktryny prawa administracyjnego. Analizie poddano charakter prawny ogrodu botanicznego, zakres realizowanych przezeń zadań, jego strukturę organizacyjną, status prawny użytkowników oraz zasady korzystania z jego zasobów.

Autor artykułu stawia hipotezę, że Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu spełnia doktrynalne kryteria kwalifikujące go do kategorii otwartych zakładów publicznych. Działając w formie gminnej jednostki budżetowej, realizuje on władztwo zakładowe poprzez stanowienie i egzekwowanie od korzystających z niego reguł dostępu do zbiorów przyrodniczych.

Metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy jest metoda dogmatyczno-prawna polegająca na analizie ustawowych aktów prawnych (w tym u.o.p, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[6] czy u.s.g.), aktów tworzonych przez organy Gminy Zabrze oraz dyrektora ogrodu botanicznego (statuty, regulaminy). Ponadto w opracowaniu uwzględniono dorobek doktryny. Mając na uwadze niewielką liczbę nowszych publikacji z zakresu zakładów publicznych, podjęcie opracowania tytułowego zagadnienia stanowi próbę uzupełnienia luki badawczej i wzbogacenia literatury przedmiotu. Artykuł podzielono na jednostki redakcyjne odpowiadające układowi podjętych problemów badawczych, co pozwala na ukazanie ich w kontekście praktycznym i teoretycznym.

1. Zakład publiczny w nauce prawa administracyjnego

Zakłady publiczne należą do klasycznych pojęć w teorii europejskiego prawa administracyjnego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, pierwsze zakłady, w tym przede wszystkim szpitale i szkoły, powstały w XVIII w. we Francji [Czarnik i Posłuszny 2011, 440]. W nauce francuskiej pojęcie zakładu publicznego zostało wypracowane przez doktrynę prawa oraz

[5] https://mob.zabrze.pl/o-nas/historia/ [dostęp: 13.08.2026].

[6] Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm. [dalej: u.f.p.].

judykaturę. Zgodnie z wypracowanym ujęciem „jest to swoista jednostka organizacyjna systemu francuskiego, charakteryzująca się następującymi cechami: osobowością prawną, wykonywaniem służby publicznej oraz wyodrębnieniem organizacyjnym z administracji zdecentralizowanej" [tamże, 441]. Na gruncie europejskim duże znaczenie ma również koncepcja wypracowana przez naukę niemiecką. Klasyczną definicję zakładu wypracował Otto Meyer, w myśl której „ zakład jest zespołem środków osobowych i rzeczowych, w ręku państwa lub innego podmiotu administracji publicznej, trwale przeznaczony do spełniania szczególnych celów publicznych" [Mayer 1924, 268, cyt. za: Chmielnicki 2008, 43]. Mając na uwadze te dwie definicje, można wskazać, że pojęcie wypracowane przez niemiecką doktrynę prawa podkreśla przede wszystkim substrat osobowy i rzeczowy, zorientowany na określony cel, zaś doktryna francuska kładzie nacisk na osobowość prawną oraz organizacyjną niezależność w ramach zdecentralizowanej administracji oraz wykonywanie służby publicznej. Wspólnym mianownikiem jest realizacja celu publicznego.

Dorobek europejskiej nauki dotyczący zakładów został przeniesiony na grunt polski w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Był to okres, w którym problematyka zakładów publicznych stała się przedmiotem ożywionych rozważań doktryny prawa administracyjnego. Kompleksowe dzieło dotyczące zakładów publicznych opracował Wit Klonowiecki. Zdaniem tego autora konstrukcja pojęcia zakładu składa się z wyodrębnionego zespołu rzeczy, osób i praw, władztwa zakładowego oraz wyłączenia drogi sądowej w stosunkach zakładowych [Klonowiecki 1933, 88].

Należy podkreślić, że z przymiotnika publiczny zrezygnowano po II wojnie światowej, gdyż w tym czasie zasadniczo odrzucano podział prawa na publiczne i prywatne. W nauce prawa administracyjnego tego okresu, dla określenia tej instytucji, używano takich terminów jak „zakład prawa administracyjnego", „zakład państwowy", „zakład administracyjny" czy też po prostu „zakład" [Spasowska-Czarny 2014, 58].

Jak wskazuje Jan Zimmermann, we współczesnej nauce prawa administracyjnego na określenie omawianej instytucji używa się dwóch pojęć: zakład administracyjny oraz zakład publiczny ze wskazaniem na rosnącą zasadność tego drugiego. Argumentuje to tym, że „zakłady zwane dawniej administracyjnymi były jednostkami państwowymi. Odejście od tego określenia i przyjęcie nazwy „publiczny" zwracają uwagę na to, że w dzisiejszym

stanie prawnym zakłady mogą być prowadzone przez samorząd terytorialny lub podmioty pozapaństwowe" [Zimmermann 2020, 184]. Jednocześnie autor ten wskazuje, że „zakładem publicznym jest wyodrębniona jednostka organizacyjna otrzymująca do wykonania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy, i pozostająca z tego powodu pod stałym wpływem (nadzorem) tego podmiotu. Zakłady nie będąc organami administracji publicznej, realizują zadania administracji świadczącej, zwłaszcza w szeroko rozumianym zakresie usług niematerialnych mających szczególne znaczenie społeczne w takich dziedzinach jak oświata, kultura, ochrona zdrowia. Organy tych zakładów są organami administrującymi pełniącymi typową funkcję tzw. administracji świadczącej" [tamże, 184-85]. Wyeksponowane przez Zimmermanna zadania w zakresie usług niematerialnych, którymi zajmuje się zakład publiczny, stanowią punkt wspólny z koncepcjami nastawionymi stricte na przedmiot działalności zakładu. Akcent ten w swojej definicji zaznacza Jan Boć, który podkreśla relację zakładu z użytkownikiem, według której „zakładem administracyjnym jest jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego" [Boć 2007, 165]. Z kolei w propozycjach nakierowanych m.in. na uwypuklenie substratu osobowego i rzeczowego zaakcentowano elementy niezbędne do realizacji tych zadań. Marek Wierzbowski i Aleksandra Wiktorowska definiują zakład jako „względnie samodzielną jednostkę organizacyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług społeczno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym" [Wierzbowski i Wiktorowska 2009, 106].

Kończąc przegląd stanowisk doktryny prawa administracyjnego, warto przywołać definicję, która kompleksowo ujmuje kwestie ustrojowe, przedmiotowe oraz relacje podmiotów. Według Eugeniusza Ochendowskiego, „zakładem publicznym jest jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym (urzędem) ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Jest to oczywiście, jednostka organizacyjna wyposażona w zespół środków osobowych (personel) i rzeczowych, realizująca zadania publiczne i korzystająca z władztwa zakładowego" [Ochendowski 2025, 274; zob. szerzej. Tenże 1969, 104-10].

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że pomimo odmiennego rozłożenia akcentów przez poszczególnych autorów w nauce prawa administracyjnego panuje zgodne podejście do zasadniczych elementów konstrukcyjnych. Wszyscy autorzy podkreślają, że zakład jest odrębną jednostką organizacyjną od organu administracji publicznej. Ponadto jednostka ta ma do realizacji określone zadania publiczne w zakresie świadczenia usług niematerialnych. Zakład do wykonywania swoich usług wymaga trwałego wyposażenia w niezbędne środki rzeczowe oraz fachowego personelu. Podkreśla się również relacje na linii zakład publiczny – użytkownik, które powstają na podstawie prawa administracyjnego.

Zimmermann oraz Wierzbowski i Wiktorowska ponadto zwracają uwagę na szczególną więź zakładu z podmiotem go tworzącym, wskazując na względną samodzielność zakładu. Wierzbowski i Wiktorowska podkreślają ponadto cechę ciągłości świadczenia usług publicznych, do których został powołany zakład. Z kolei Ochendowski eksponuje cechę tzw. władztwa zakładowego występującego w relacjach zachodzących między zakładem a jego użytkownikiem lub użytkownikami.

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz cechy zawarte w klasycznej definicji opracowanej przez Ochendowskiego, w dalszej części artykułu MOB poddany zostanie ocenie z punktu widzenia tak ujętego pojęcia.

Dla prawidłowej analizy tytułowego zagadnienia kluczowe jest uprzednie przedstawienie typologii zakładów publicznych funkcjonującej w doktrynie prawa administracyjnego. Do najważniejszych kryteriów porządkujących zalicza się: 1) sposób utworzenia zakładu: a) zakłady tworzone w drodze ustawy (np. publiczne uczelnie akademickie); b) zakłady tworzone na podstawie aktów administracji rządowej i samorządowej (np. państwowe uczelnie zawodowe); c) zakłady tworzone przez osoby fizyczne i prawne za zezwoleniem organu administracji publicznej (np. uczelnie wyższe tworzone przez osoby prawne); 2) stopień dostępności świadczonych usług przez zakłady: a) zakłady otwarte (np. gminna biblioteka publiczna); b) zakłady o ograniczonym zasięgu (np. uczelnia wyższa); c) zakłady zamknięte (np. zakład karny); 3) kryterium osobowości prawnej: a) zakłady posiadające osobność prawną (np. biblioteka publiczna); b) zakłady nieposiadające osobowości prawnej (np. publiczna szkoła podstawowa) [Zimmermann 2020, 187]; 4) przedmiot działalności: a) zakłady oświatowe, wychowawcze oraz naukowe; b) zakłady funkcjonujące w sferze kultury; c) zakłady działające

w sferze reedukacji obywateli; d) zakłady ochrony zdrowia; e) zakłady działające w sferze pomocy społecznej [Boć 2007, 162].

Jak wskazuje się w doktrynie prawa administracyjnego, „granica między zakładami a innymi podmiotami jest granicą wytyczoną przez indywidualne rozstrzygnięcia co do formy prawnej danej jednostki organizacyjnej. Są bowiem jednostki, które mogą być ustanawiane jako przedsiębiorstwa (spółki kapitałowe, z o.o. lub spółki akcyjne), bądź jako zakłady" [Wierzbowski i Wiktorowska 2009, 106-107].

Ponadto w literaturze przedmiotu podkreśla się, że zakłady mogą funkcjonować jako jednostki budżetowe lub jako zakłady budżetowe [tamże, 106]. Zasadnicza różnica między tymi formami polega na tym, że w przypadku jednostek budżetowych ich wydatki są pokrywane z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a wszelkie ewentualne dochody są do tego budżetu odprowadzane. Z kolei w przypadku zakładów budżetowych koszty ich funkcjonowania są pokrywane z dochodów własnych, a ewentualne niedobory są uzupełniane dotacjami z organu tworzącego dany zakład.

Końcowo należy zauważyć także różnicę występującą między instytucją organu administracji publicznej a zakładem publicznym. Organy są powoływane do realizacji swoich zasadniczych zadań przy pomocy władczych form działania, a proces ich wykonywania przebiega na zewnątrz struktur organu [Ochendowski 2025, 274]. Odmiennie sytuacja wygląda w przypadku zakładów publicznych, które realizują tzw. administrację świadczącą. Przedmiot ich działalności jest urzeczywistniany bezpośrednio na rzecz użytkowników (wewnątrz struktur zakładu), w związku z czym od pracowników zakładu wymaga się innych kwalifikacji niż od osób wykonujących pracę na rzecz organu administracji publicznej [tamże].

2. Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu według konstrukcji zakładu publicznego

Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu jest najstarszym ogrodem na Górnym Śląsku[7]. Jego projekt został opracowany 14 października 1936 r. przez Fritza Bercklinga, absolwenta Szkoły Ogrodniczej w Berlinie-Dahlem,

[7] https://miastozabrze.pl/czas-wolny/atrakcje-turystyczne/zabytki-i-atrakcje-turystyczne/miejski-ogrod-botaniczny/ [dostęp: 16.08.2026].

jako Botaniczny Centralny Ogród Szkolny[8]. Ogród ten miał prezentować korzystającym zestaw gatunków roślin dziko żyjących na obszarze ówczesnych Niemiec, stając się tym samym zapleczem dydaktyczno-naukowym dla uczelni z tego regionu[9]. Ogród botaniczny w Zabrzu został otwarty dla publiczności w czerwcu 1938 r., zajmując ówcześnie powierzchnię 3 ha[10]. Po zakończeniu działań II wojny światowej w 1945 r. Ogród przejęło przedsiębiorstwo pod nazwą Plantacje Miejskie[11]. Kolejne przekształcenia formy prawnej nastąpiły w latach 50. XX w. W 1950 r. został włączony w struktury Miejskiego Przedsiębiorstwa Ogrodniczego w Zabrzu, które w 1953 r. przekształcono w Zarząd Zieleni Miejskiej[12]. W kolejnych latach ogród włączono do Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Zabrzu, z którego został wyodrębniony 1 stycznia 1997 r. jako Miejski Ogród Botaniczny uzyskując formę prawną zakładu budżetowego[13]. Finalnie od 1 stycznia 2000 r. ma status prawny miejskiej jednostki budżetowej[14].

Analizując status prawny MOB, należy zwrócić uwagę, że regulują go po pierwsze przepisy ustawowe, m.in. u.s.g., u.o.p. czy u.f.p., ale również akty prawa zakładowego, statuty i regulaminy. W przepisach ustrojowych wskazano, że zaspokajanie potrzeb wspólnoty należy do zadań gminy (art. 7 ust. 1 u.s.g.). Należy zauważyć, że wśród zadań własnych gminy znajdują się w szczególności ochrona środowiska i przyrody, edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne, zieleń gminna oraz zadrzewienia. W związku z tym zakres działalności ogrodu pozostaje w związku z realizacją zadań publicznych samorządu gminnego. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g. rada gminy ma kompetencję do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Zatem utworzenie gminnej jednostki organizacyjnej, jaką jest samorządowy ogród botaniczny, i nadanie jej statutu należą do właściwości organu stanowiącego gminy.

[8] https://slaskie.travel/nature/1019426/miejski-ogrod-botaniczny-w-zabrzu [dostęp: 16.08.2026].
[9] https://mob.zabrze.pl/o-nas/historia/ [dostęp: 16.08.2026].
[10] https://slaskie.travel/nature/1019426/miejski-ogrod-botaniczny-w-zabrzu [dostęp: 16.08.2026].
[11] https://mob.zabrze.pl/o-nas/historia/ [dostęp: 16.08.2026].
[12] https://mob.zabrze.pl/o-nas/historia/ [dostęp: 16.08.2026].
[13] https://mob.zabrze.pl/o-nas/historia/ [dostęp: 16.08.2026].
[14] https://samorzad.gov.pl/web/miasto-zabrze/jednostki-budzetowe [dostęp: 16.08.2026].

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania ogrodów botanicznych mają przepisy u.o.p. Ustawa ta zawiera definicję legalną ogrodu botanicznego. Wyznacza również wymóg uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na utworzenie i prowadzenie ogrodu. Ustawa nakłada ponadto obowiązki na ogrody (art. 69 ust. 1 u.o.p.), które uzyskały takie zezwolenie mianowicie: 1) uczestnictwo w badaniach naukowych, które mają na celu ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem w stanie wolnym; 2) edukacja w zakresie ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, z uwzględnieniem ochrony różnorodności biologicznej; 3) prowadzenie upraw roślin oraz hodowli zwierząt gatunków zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony ex situ, a następnie wprowadzenie do środowiska przyrodniczego w ramach programów ochrony tych gatunków; 4) przetrzymywanie roślin lub zwierząt w warunkach odpowiadających ich potrzebom biologicznym; 5) prowadzenie dokumentacji hodowlanej. Ponadto ustawodawca ustanowił regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organ kontroli ogrodu botanicznego w zakresie jego działalności. Kontrole mają się odbywać nie rzadziej niż raz na 3 lata.

W kontekście powyższych ustaleń należy podkreślić, że ogród botaniczny jest nie tylko terenem rekreacyjnym, lecz także podmiotem realizującym szereg istotnych funkcji publicznych związanych z ochroną przyrody, nauką i edukacją. Uzasadnia to poddanie działalności ogrodu regulacji i kontroli właściwych organów.

Gminne ogrody botaniczne, jak już sygnalizowano wcześniej, funkcjonują zasadniczo jako jednostki budżetowe zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Jak wskazuje się w doktrynie prawa, „jednostki budżetowe należą do klasycznych i najbardziej rozpowszechnionych form organizacyjnych realizacji zadań publicznych" [Tyniewicki 2024]. Zgodnie z art. 11 u.f.p. stanowią one m.in. samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Nie są pod tym względem samodzielne, gdyż działają w imieniu i na rachunek danej jednostki samorządu terytorialnego (*statio municipi*). Ponadto jednostka budżetowa działa na podstawie statutu, który określa w szczególności nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (ust. 2). Podstawą jej gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków, będący częścią budżetu danej jednostki.

W określeniu statusu prawnego MOB szczególną rolę odgrywają akty określające jego ustrój. Podstawowym aktem prawnym określającym ustrój

ogrodu jest jego statut uchwalony przez Radę Miasta Zabrze[15]. Zgodnie z tym aktem ogród jest jednostką budżetową Gminy Zabrze (§ 2 ust. 1), która działa na podstawie zezwolenia Ministra Środowiska[16] (§ 2 ust. 3). Statut wskazuje na przedmiot działalności ogrodu, którym jest realizacja ustawowych zadań własnych miasta w zakresie świadczenia usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej polegających na utrzymaniu i prowadzeniu obiektu zieleni komunalnej o nazwie Ogród Botaniczny wraz z całą jego infrastrukturą oraz udostępnianiu Ogrodu dla publiczności (§ 4 ust. 1). Ponadto obowiązkiem Miejskiego Ogrodu Botanicznego jako podmiotu, który uzyskał zezwolenie Ministra Środowiska, jest realizacja obowiązków, o których mowa w art. 69 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. W myśl statutu zadania ogrodu w zakresie usług komunalnych realizowane są m.in. poprzez odpłatne udostępnianie osobom indywidualnym i grupom zorganizowanym zwiedzania ekspozycji i kolekcji botanicznych po wytyczonych ścieżkach dydaktycznych w części botanicznej Ogrodu (§ 6 ust. 1). Miejskim Ogrodem Botanicznym w Zabrzu kieruje, zarządza i reprezentuje na zewnątrz dyrektor, którego prezydent miasta zatrudnia i zwalnia. Dyrektor działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez prezydenta miasta (§ 7 ust. 1). Szczegółową organizację Miejskiego Ogrodu Botanicznego określa schemat organizacyjny oraz regulamin organizacyjny ustalony przez dyrektora (§ 7 ust. 4).

Z regulacji statutowej wynika, że MOB w Zabrzu wykazuje wyraźne wyodrębnienie organizacyjne w ramach struktury Gminy Zabrze. Funkcjonuje on jako jednostka budżetowa, którą kieruje jednoosobowo dyrektor. W zakresie stosunków wewnętrznych, w tym kierowania ogrodem oraz ustalania jego wewnętrznej struktury organizacyjnej, posiada on samodzielność. Natomiast w sferze działania na zewnątrz (składania oświadczeń woli) jego kompetencje opierają się na pełnomocnictwie udzielonym przez

---

[15] Uchwała nr IV/40/15 Rady Miasta Zabrze z dnia 19 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr xl/521/09 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 22 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany statutu Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu.

[16] Decyzji Ministra Środowiska zezwalającej na prowadzenie działalności ogrodu botanicznego: DOPog-4210-50-10240/06/kl z dnia 16 stycznia 2006 r. – informacja na podstawie https://mob.zabrze.pl/wp-content/uploads/2025/05/04_2025_tekst-jednolity-Regulaminu-Miejskiego-Ogrodu-Botanicznego-w-Zabrzu.pdf [dostęp: 10.08.2026]. Należy zauważyć, że aktualnie zezwoleń udziela Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Prezydenta Miasta Zabrze, który, jako organ wykonawczy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 u.s.g., posiada również uprawnienia w zakresie prawa pracy wobec dyrektora, w tym do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy.

Ogród nie posiada odrębnej od Gminy Zabrze osobowości prawnej, a w konsekwencji nie przysługuje mu prawo własności do rzeczy znajdujących się w jego posiadaniu. Miejski Ogród Botaniczny wykonuje zadania wyłącznie na podstawie wyodrębnionego i przekazanego mienia Gminy Zabrze, a jego ustrój określa statut uchwalony przez Radę Miasta Zabrze. Mając na uwadze cel działania jednostki, jej funkcjonowanie pozostaje ściśle powiązane z powierzonymi zadaniami własnymi gminy, polegającymi na świadczeniu usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej.

Aktem wewnętrznym regulującym kwestie ustrojowe jest również regulamin organizacyjny (z dnia 7 lipca 2025 r.) ustalony przez dyrektora[17]. Regulamin organizacyjny wskazuje m.in. stanowiska oraz zakres obowiązków pracowników zatrudnionych w MOB. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w Ogrodzie zatrudnieni są dyrektor, zastępca dyrektora, główny księgowy i jego zastępca, pracownicy kadr i płac, pracownicy centrum edukacji ekologicznej, starszy inspektor w dziale utrzymania i pielęgnacji ogrodu, pracownicy działu utrzymania i pielęgnacji ogrodu, pracownicy punktu kasowego, kancelaryjnego i składnicy akt. Ponadto, zgodnie z § 2 tego Regulaminu MOB działa na podstawie wyodrębnionego mienia Gminy Zabrze.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że na podstawie przedstawionej przez Prezydenta Miasta Zabrze informacji o stanie mienia komunalnego w 2025 r. Gminy Miejskiej Zabrze (na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 3 u.f.p.) ustalono, że ogólna powierzchnia ogrodu wyniosła 6,3654 ha, wartość budynków, obiektów, maszyn, urządzeń i wyposażenia wyniosła 592 972,74 zł, zaś wartość gruntów 3 933 180,19 zł.[18] Należy podkreślić, że w skład środków rzeczowych MOB wchodzą m.in. budynek Centrum Edukacji Ekologicznej, kwatery z okazami botanicznymi, szklarnie (w tym palmiarnia i kaktusiarnia), park czy obiekty małej architektury[19]. W zakresie zgromadzonej kolekcji roślinnej ogród botaniczny w Zabrzu ma najliczniejszy zbiór na Górnym Śląsku; rośnie tu ok. 5 000 okazów drzew i krzewów

[17] https://mob-zabrze.magistrat.pl/engine//bip/188/29?o=tp1&e=s|29 [dostęp: 16.08.2026].
[18] https://bip.miastozabrze.pl/doc/25411 [dostęp: 16.08.2026].
[19] https://slaskie.travel/poi/3567/miejski-ogrod-botaniczny-w-zabrzu [dostęp: 16.08.2026].

oraz liczna kolekcja roślin ze wszystkich stref klimatycznych na świecie[20]. Wszystko to stanowi niewątpliwie substrat rzeczowy zakładu.

W zakresie aktów prawa zakładowego funkcjonuje Regulamin Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu, stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 3/04/2025 Dyrektora Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu[21]. Zgodnie z treścią regulaminu, Ogród jest dostępny dla zwiedzających od 1 maja do 31 października (§ 4 ust. 1). Wstęp do MOB jest płatny (§ 5 ust. 1), a bilet wstępu należy okazać na żądanie pracownika Ogrodu (§ 5 ust. 4). Zgodnie z § 6 zwiedzający mogą poruszać się wyłącznie pieszo po wyznaczonych ścieżkach (ust. 1), ponadto zabrania się jeżdżenia na: rowerze, hulajnodze, deskorolce, rolkach oraz wnoszenia ich na teren Ogrodu, z wyjątkiem pozostawiania ww. przedmiotów w miejscach do tego przeznaczonych (ust. 3). Zgodnie z treścią regulaminu dziecko do lat 12 przebywa na terenie MOB wyłącznie z opiekunem (ust. 5). W myśl § 7 na terenie MOB zabronione jest spożywanie alkoholu, zażywanie środków odurzających, wyrywanie roślin z gruntu, zrywanie i niszczenie roślin lub ich części, chwytanie zwierząt, pozyskiwanie roślin, sadzonek, „szczepek", pędów oraz nasion, zarodników bez zezwolenia dyrektora Ogrodu, hałasowanie, używanie głośników, urządzeń grających, wprowadzanie zmian w oznakowaniu roślin, niszczenia i przenoszenia tabliczek informacyjnych, wchodzenie do zbiorników wodnych, niszczenie urządzeń, elementów architektury ogrodowej, ogrodzeń, chodzenie po rabatach i trawnikach, zaśmiecanie terenu Ogrodu, wprowadzanie zwierząt z wyłączeniem psów-przewodników osób niewidomych. Zgodnie zaś z § 10, Ogród jest terenem publicznym, a zwiedzających obowiązuje przestrzeganie wszystkich krajowych przepisów prawa dotyczących zachowania na terenach publicznych. Ponadto w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem wiążąca jest decyzja dyrektora Ogrodu (§ 11). Należy zaznaczyć, że MOB jest udostępniany do celów dydaktycznych i naukowych. Wszystkie osoby prowadzące zajęcia edukacyjne na terenie Ogrodu i biorące udział w takich zajęciach zobowiązane są do przestrzegania ogólnych zasad zwiedzania opisanych w Rozdziale 1 tego Regulaminu (§ 17). Zgodnie z § 18 pozyskiwanie okazów do zielnika podczas zajęć jest dopuszczalne wyłącznie

[20] https://miastozabrze.pl/2023/10/10/miejski-ogrod-botaniczny-zostanie-rozbudowany-2/ [dostęp: 16.08.2026].

[21] https://mob.zabrze.pl/wp-content/uploads/2025/05/04_2025_tekst-jednolity-Regulaminu-Miejskiego-Ogrodu-Botanicznego-w-Zabrzu.pdf [dostęp: 22.08.2026].

po uzyskaniu zgody dyrektora Ogrodu. W myśl § 18 ust. 5 w przypadku rażącego naruszania Regulaminu Ogrodu przez uczestników zajęcia ulegają przerwaniu, a grupa może być usunięta z Ogrodu bez zwrotu kosztów.

Analiza postanowień przedmiotowego regulaminu prowadzi do konstatacji, że między MOB w Zabrzu a osobą korzystającą z jego usług nawiązuje się stosunek zakładowy. Nawiązanie tego stosunku następuje w chwili spełnienia warunków dostępu, tj. zakupu biletu wstępu oraz wejścia na teren zakładu. Należy podkreślić, że użytkownik, wchodząc na teren ogrodu, dobrowolnie poddaje się reżimowi prawnemu panującemu w zakładzie. Jak podkreśla Ochendowski, „prawo do korzystania ze świadczeń zakładowych realizowane jest tylko przez pewien krótszy lub dłuższy czas, a więc przejściowo. Z różnych przyczyn to prawo może wygasnąć. Do przyczyn wygaśnięcia tego prawa zalicza się osiągnięcie przez użytkownika celu, dla którego stał się użytkownikiem, rezygnację z korzystania ze świadczeń zakładowych, gdy korzystanie to było dobrowolne […], skreślenie z listy użytkowników (np. w wyniku zastosowania kary dyscyplinarnej), z powodu likwidacji zakładu i wskutek śmierci użytkownika" [Ochendowski 2025, 278-79]. Powyższe ustalenia znajdą bezpośrednie zastosowanie przy wyznaczeniu momentu ustania stosunku administracyjnoprawnego łączącego ogród z jego użytkownikiem. Zatem wygaśnięcie tego stosunku w relacji MOB–użytkownik może nastąpić w rezultacie: zdarzenia niezależnego od woli strony stosunku administracyjnoprawnego, wywołującego skutki prawne (śmierć), jednostronnej czynności prawnej użytkownika (rezygnacja z dalszego korzystania z Ogrodu poprzez jego opuszczenie) czy też władczego aktu kierownika zakładu (pozbawienie użytkownika prawa do korzystania z zakładu).

Ponadto analizowany regulamin jest przejawem władztwa zakładowego realizowanego przez Dyrektora Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu, gdyż posiada on prawo do wydawania przepisów zakładowych określających zasady korzystania z ogrodu przez jego użytkowników (destynatariuszy). W zakresie realizowanego władztwa Regulamin Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu w sposób jednostronny i wiążący kształtuje sytuację prawną osób przebywających na terenie ogrodu poprzez: 1) ustalenie jednoznacznych ram czasowych udostępnienia MOB; 2) nakłada obowiązek okazania biletu personelowi MOB; 3) wprowadza ścisłe rygory poruszania się wyłącznie po wyznaczonych ścieżkach czy zakaz

używania pojazdów; 4) wprowadza nakaz sprawowania pieczy nad małoletnim do 12 roku życia; 5) wprowadza zakazy mające służyć ochronie substratu rzeczowego MOB w tym zakaz niszczenia okazów; 6) wprowadza władztwo Dyrektora w zakresie udzielania indywidualnych zgód lub wydawania rozstrzygnięć w przypadku spraw nieuregulowanych w regulaminie; 7) uprawnienie do stosowania środków przymusu organizacyjnego poprzez uprawnienie do władczego pozbawiania prawa użytkownika zakładu do przebywania na jego terenie (zgodnie z § 18 ust. 5 w przypadku rażącego naruszania Regulaminu Ogrodu przez uczestników, zajęcia ulegają przerwaniu, a grupa może być usunięta z Ogrodu bez zwrotu kosztów).

Podsumowanie

Zrealizowany proces badawczy pozwala sformułować konkluzję, że Miejski Ogród Botaniczny w Zabrzu wykazuje wszystkie cechy konstrukcyjne zakładu publicznego w rozumieniu klasycznej definicji sformułowanej przez Eugeniusza Ochendowskiego. Według tego ujęcia „zakładem publicznym jest jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym (urzędem) ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Jest to oczywiście, jednostka organizacyjna wyposażona w zespół środków osobowych (personel) i rzeczowych, realizująca zadania publiczne i korzystająca z władztwa zakładowego" [tamże, 274].

Analiza statusu ustrojowego jednostki wskazuje, że MOB w Zabrzu stanowi jednostkę organizacyjną Gminy Zabrze o statusie jednostki budżetowej. Jako podmiot usytuowany w strukturze samorządu terytorialnego nie jest organem państwowym ani organem administracji rządowej. Nie przysługuje mu również status organu samorządu terytorialnego (zarówno wykonawczego, jak i stanowiącego). W przeciwieństwie do organów administracji publicznej, które są powoływane do realizacji swoich zasadniczych zadań przy pomocy władczych form działania (na zewnątrz), zakłady publiczne realizują tzw. administrację świadczącą. Przedmiot ich działalności jest zatem realizowany bezpośrednio na rzecz użytkowników, czyli wewnątrz struktur zakładu.

Przechodząc do kolejnego elementu konstrukcyjnego definicji, należy wskazać, że MOB w Zabrzu został utworzony w celu realizacji zadań

publicznych. Zgodnie z postanowieniami statutu, przedmiotem jego działalności jest realizacja ustawowych zadań własnych gminy z zakresu świadczenia usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej, polegających na utrzymaniu i prowadzeniu obiektu zieleni komunalnej. Mając na uwadze przepisy statutu, należy dojść do wniosku, że ogród pełni funkcje przyrodnicze, edukacyjne, naukowe, rekreacyjne oraz kulturalne.

Kryterium konstrukcyjnym jest ponadto uprawnienie do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. W tym kontekście, w przypadku MOB w Zabrzu nawiązanie stosunku zakładowego następuje z chwilą zakupu biletu wstępu oraz wejścia na teren zakładu przez użytkownika. Co istotne, użytkownik Ogrodu, wchodząc na jego teren, dobrowolnie poddaje się reżimowi prawnemu obowiązującemu w zakładzie publicznym.

Cechą konstrukcyjną zakładu publicznego jest posiadanie środków osobowych i rzeczowych. Substrat osobowy analizowanej jednostki tworzą wykwalifikowani pracownicy zakładu, od kadry kierowniczej i pracowników administracyjno-obsługowych po personel fachowy, taki jak pracownicy centrum edukacji ekologicznej, starszy inspektor w dziale utrzymania i pielęgnacji ogrodu oraz pracownicy działu utrzymania i pielęgnacji ogrodu. Z kolei na substrat rzeczowy składają się budynki oraz infrastruktura techniczna i ogrodnicza MOB w Zabrzu, w tym m.in. budynek Centrum Edukacji Ekologicznej, kwatery z okazami botanicznymi, szklarnie czy obiekty małej architektury.

Ostatnią z wyodrębnionych przesłanek jest wykonywanie władztwa zakładowego przez zakład publiczny. Przejawem tego władztwa realizowanego przez Dyrektora Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu jest przede wszystkim Regulamin Miejskiego Ogrodu Botanicznego w Zabrzu. Akt ten stanowi autonomiczne źródło przepisów zakładowych, które w sposób jednostronny i wiążący kształtują sytuację prawną podmiotów przebywających na jego terenie m.in. poprzez wprowadzenie ścisłych rygorów poruszania się wyłącznie po wyznaczonych ścieżkach czy też uprawnienie do stosowania środków przymusu organizacyjnego poprzez uprawnienie do władczego pozbawiania prawa użytkownika zakładu do przebywania na jego terenie.

Końcowo należy umiejscowić MOB w Zabrzu w kontekście typologii zakładów publicznych funkcjonującej w doktrynie prawa administracyjnego. W zakresie sposobu utworzenia zakładu jest zakładem utworzonym

na podstawie aktów administracji samorządowej, tj. uchwały Rady Miasta Zabrze. Mając na uwadze stopień dostępności świadczonych usług przez zakłady, jest niewątpliwie zakładem otwartym, z którego zasobów może skorzystać każdy, kto opłaci bilet wstępu do obiektu. Co istotne, MOB w Zabrzu, jako jednostka budżetowa, nie posiada osobowości prawnej, zatem jest zakładem nieposiadającym osobowości prawnej.

Ze względu na kryterium przedmiotu działalności MOB w Zabrzu jest m.in. zakładem oświatowym, naukowym funkcjonującym w sferze kultury. Podział przedmiotowy jest bardzo szeroki, w związku z tym, iż nie został ujęty przez Jana Bocia w przedstawionej typologii, przede wszystkim jako zakład funkcjonujący w sferze ochrony przyrody.

PIŚMIENNICTWO

Boć, Jan. 2007. „Zakłady administracyjne." W *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć, 161-65. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.

Chmielnicki, Paweł. 2008. *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Czarnik, Zbigniew, i Jerzy Posłuszny. 2011. „Zakład publiczny." W *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, i Andrzej Wróbel, 422-500. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Klonowiecki, Wit. 1933. *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*. Lublin: Wydawnictwo Głos Lubelski.

Łukasiewicz, Aleksander. 2002. „Rozwój ogrodów botanicznych w Polsce i na świecie oraz ich współczesne zadania." W *Ogrody botaniczne w Polsce*, red. Aleksander Łukasiewicz, i Jerzy Puchalski, 15-20. Warszawa: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorczyk.

Mayer, Otto. 1924. *Deutches Verwaltungsrecht*, t. II, Monachium–Lipsk: Wydawnictwo Duncker und Humblot.

Ochendowski, Eugeniusz. 1969. *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

Ochendowski, Eugeniusz. 2025. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora".

Puchalski, Jerzy. 2002. „Ogrody botaniczne w Polsce. Wstęp." W *Ogrody botaniczne w Polsce*, red. Aleksander Łukasiewicz, i Jerzy Puchalski, 7-13. Warszawa: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorczyk.

Spasowska-Czarny, Hanna. 2014. *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

Tyniewicki, Marcin. 2024. „Art. 11." W *Finanse publiczne. Komentarz*, red. Joanna M. Salachna. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.

Wierzbowski, Marek, i Aleksandra Wiktorowska. 2009. „Zakład administracyjny." W *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski, 106-108. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Zimmermann, Jan. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.