

Postęp i zmiana czy kuriozum w świetle przepisów prawa administracyjnego?

Zakłady administracyjne tworzone przez podmioty niepubliczne na przykładzie muzeów niepublicznych

Progress and change, or a curiosity in the light of administrative law?

Administrative institutions established by non-public entities – the example of non-public museums

ALEKSANDRA GŁÓWCZEWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-3898-8822; [e-mail](#)

Citation: Główczevska, Aleksandra. 2025. Postęp i zmiana czy kuriozum w świetle przepisów prawa administracyjnego? Zakłady administracyjne tworzone przez podmioty niepubliczne na przykładzie muzeów niepublicznych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 39–49. DOI: 10.25167/osap.5911.

Abstract: The article addresses the issue of non-public museums which perform the same public tasks as their public counterparts, thereby justifying the recognition of the former as administrative institutions within the framework of contemporary Polish administrative law. The study formulates a research question concerning the statutory definition of a museum and whether it allows accepting functional equivalence between public and non-public museums. It emphasizes the need to acknowledge non-public museums as administrative institutions that carry out identical public tasks in the fields of culture and protection of cultural heritage. The applied methods: dogmatic legal analysis of regulations concerning museums and administrative institutions, comparative examination of doctrinal positions (structural-organizational vs. material-functional approaches), and analysis of case law regarding private entities performing public tasks – enabled formulation of the final conclusions. The findings suggest that all museums, regardless of their founding entity, serve the same public functions related to preservation of cultural heritage. The increasingly prominent

functional approach to defining an administrative institution in the legal doctrine allows museums to be treated as such, regardless of the entity that has established them. The article emphasizes that maintaining a formal distinction between public and non-public museums leads to inconsistencies in terms of regulations and funding. Current legal provisions and the structural-organizational approach to defining administrative institutions are not adequate for the evolving nature of entities performing public tasks today.

Keywords: museum, administrative institution, private museum, public tasks

Abstrakt: W artykule został poruszony temat muzeów niepublicznych, które realizują identyczne zadania publiczne jak muzea publiczne, co uzasadnia uznanie ich za zakłady administracyjne w rozumieniu współczesnego polskiego prawa administracyjnego. W opracowaniu sformułowano pytanie dotyczące ustawowej definicji muzeum oraz tego, czy pozwala ona na funkcjonalne zrównanie muzeów publicznych i niepublicznych. Wskazano na potrzebę uznania muzeów niepublicznych za zakłady administracyjne, wykonujące identyczne zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturalnego. Zastosowane metody: analiza dogmatycznoprawna przepisów dotyczących muzeów i zakładów administracyjnych, studium porównawcze stanowisk doktryny (podejście strukturalno-organizacyjne vs. materialno-funkcjonalne) oraz analiza orzecznictwa dotyczącego podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne, pozwoliły na sformułowanie wniosków końcowych. Wynik wskazał, że wszystkie muzea – niezależnie od podmiotu założycielskiego – wykonują tożsame zadania publiczne związane z misją ochrony dziedzictwa kulturowego. Zyskujące na znaczeniu podejście funkcjonalne do definicji zakładu administracyjnego w doktrynie pozwala traktować muzeum jako zakład administracyjny niezależnie od jego podmiotu organizującego. W artykule podkreślono, że utrzymywanie formalnego rozróżnienia między muzeami publicznymi i niepublicznymi generuje niespójności w zakresie regulacji i finansowania. Przepisy prawa oraz podejście strukturalno-organizacyjne do definicji zakładu administracyjnego nie jest adekwatne do zmieniającej się sytuacji podmiotów wykonujących współcześnie zadania publiczne.

Słowa kluczowe: muzeum, zakład administracyjny, muzeum prywatne, zadania publiczne

1. Wprowadzenie

Pojęcie zakładu administracyjnego (przyjmującego w doktrynie również nazwę zakładu publicznego¹) zostało po raz pierwszy zdefiniowane w polskiej

¹ Trzeba podkreślić, że w polskiej nauce prawa administracyjnego przywołane pojęcia i ich używanie ewoluowało na przestrzeni lat. Analiza definicyjna nie stanowi części niniejszego opracowania i nie mieści się w jego zakresie. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne elementy, by wyjaśnić często zamiennie używane pojęcia. Nawiązując do poglądów Eugeniusza Ochendowskiego, który choć pierwotnie używał nazwy „zakład administracyjny”, zaproponował powrót do pojęcia zakładu publicznego z uwagi na poszerzający się krąg podmiotów wykonujących zadania publiczne (w nowych warunkach ustrojowych). Autor zauważył, że zakład administracyjny można definiować z perspektywy strukturalno-organizacyjnej i materialnej. W pierwszej koncepcji kluczowe znaczenie ma organizator zakładu, w drugiej zaś stosunek nawiązywany między zakładem a jego użytkownikami oraz wykonywane zadania z zakresu administracji świadczącej. Stąd zakład publiczny miał w swojej nazwie łączyć

nauce prawa administracyjnego w okresie międzywojennym. Sama geneza tego pojęcia sięga osiemnastowiecznej Francji. Jest ono oparte na tak zwanej teorii służby publicznej (*service public*), zakładającej, że zadania z zakresu administracji świadczącej mogą wykonywać nie tylko organy administracji publicznej, ale również upoważnione przez nie podmioty, które miały osobowość prawną i były organizacyjnie wyodrębnione z administracji publicznej (Czarnik, Pośluszny 2011: 440). Koncepcja zakładu i definicja tego pojęcia pojawiły się także w doktrynie prawa niemieckiego, gdzie zakład był definiowany między innymi przez Otto Mayera i Waltera Jellinka (Czarnik, Pośluszny 2011: 441).

Na przestrzeni lat polscy autorzy zwracali uwagę na inne zagadnienia definiujące to pojęcie. Dla omówienia podjętego tematu i odpowiedzi na pytanie postawione w tytule warto wskazać, że między innymi Tadeusz Bigo wyróżnił także tak zwane zakłady mieszane (Bigo 1928: 179; Lisowski 2013: 177–178; Bednarczyk-Płachta 2016), a Wit Klonowiecki wskazał, że zakłady są jedną z form decentralizacji (Klonowiecki 1969: 67; Elżanowski 1970). Eugeniusz Ochendowski stwierdził, że „dzięki pracom T. Bigo i W. Klonowieckiego uwidacznia się związek doktryny polskiej z francuską, która również traktuje zakład publiczny jako formę decentralizacji” (Ochendowski 1969: 67) i podkreślił jednocześnie, że zakłady administracyjne mogą być tworzone przez inne podmioty, w tym osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej czy osoby fizyczne (Ochendowski 1996: 203).

Klasyfikując muzeum jako zakład administracyjny, należy przede wszystkim zapytać, na ile koncepcja tradycyjnie postrzeganego zakładu administracyjnego jest wciąż aktualna w kontekście dynamicznych zmian zachodzących w nauce prawa administracyjnego (Rzaszewska-Skałicka 2007: 61). W doktrynie przyjmuje się podział na zakłady administracyjne państwowe, samorządowe i prywatne (Czarnik, Pośluszny 2011: 451). Autorzy zwracają uwagę na wiele elementów, definiując pojęcie zakładu administracyjnego. Elżbieta Ura pod pojęciem zakładu rozumie względnie samodzielną jednostkę organizacyjną, która jest wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, a której celem jest ciągłe i bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych (Ura 2015: 237). Jan Boć uważa, że zakład administracyjny nie musi mieć osobowości prawnej, gdyż nie jest ona niezbędna w sferze zadań, do których realizacji został powołany (Boć, Kuta 1984: 96–98). Renata Raszewska-Skałicka, nawiązując do definicji zakładu zaproponowanej przez Jana Bocia, wskazuje, że zakład administracyjny świadczy usługi niematerialne z zakresu administracji publicznej, mające służyć realizacji zadań publicznych (Raszewska-Skałicka 2007: 61). We współczesnej literaturze prawniczej wyróżnia się cztery kluczowe elementy, które musi speł-

nić z zadaniami publicznymi wykonywanymi przez zakłady, a nie z pojęciem administracji publicznej (Ochendowski 1969: 67, 105).

niać jednostką, by można było określać ją mianem zakładu administracyjnego. Są to: trwałe wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych wraz z oddaniem ich w zarząd określonych osób w celu bezpośredniego świadczenia usług; prawnie zagwarantowana względna samodzielność; publiczność zakładu oraz wykonywanie zadań w sferze socjalno-kulturalnej (Elżanowski 1970: 184–188; Szreniawski 1996: 62–65; Dolnicki 1985: 53). Wszystkie te cechy można odnieść do muzeów wykonujących zadania publiczne z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (Głowczewska 2024).

Celem opracowania jest syntetyczne omówienie zadań muzeów jako zadań publicznych i charakteru muzeów, które niezależnie od podmiotu ich organizatora są zakładami administracyjnymi z uwagi na wykonywane zadania. Argumentacja oparta na tożsamer dla wszystkich rodzajów muzeów misji muzealnej pozwoliła na wyjaśnienie, że podmioty te nie powinny być traktowane odmiennie z uwagi na ich założyciela. Rozważania te stały się przyczynkiem do wskazania, że możliwe jest wyróżnienie zakładu administracyjnego utworzonego przez podmioty niepubliczne, który to pogląd coraz częściej obecny jest wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

2. Zadania muzeum jako zadania publiczne

Pojęcie zadania publicznego nie ma swojej definicji legalnej (III OSK 4468/21). W doktrynie prawa administracyjnego funkcjonuje wiele definicji tego terminu. Eugeniusz Ochendowski wskazywał, że zakres zadań publicznych obejmuje bardzo szeroki katalog działań, począwszy od bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez organizację oraz utrzymanie szkół i uczelni, budowę dróg i autostrad, skończywszy na dostępie do kultury, organizowaniu i utrzymaniu teatrów oraz muzeów (Ochendowski 2013: 26–27). Autorzy, między innymi Elżbieta Ura (Ura 2015: 74) i Sławomir Fundowicz (Fundowicz 2009: 65) wskazują, że nie jest możliwe podanie jednego, spójnego katalogu zadań publicznych, gdyż ich charakter jest zmienny, dynamiczny i zależny od potrzeb społecznych. Dla omawianego zagadnienia istotny jest fakt, że zadania muzeum, niezależnie od podmiotu organizującego, są zadaniami publicznymi z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz.U. 2022 poz. 385; dalej: u.o.m.) muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Jednostka ta

może być organizowana przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W zależności od organizatora muzeum nazywane jest państwowym lub samorządowym (publicznym) lub prywatnym, przy czym to ostatnie wynika z doktryny i mowy potocznej, a nie z przepisów ustawy (Zalaśńska 2010: 135; Cieślik 2021: 119).

Muzeum realizuje swoje zadania określane mianem misji muzealnej (I SA/Ke 431/19; I SA/Go 406/21; I SA/Bk 641/17; I SA/Po 285/18) poprzez działania wymienione w katalogu zawartym w art. 2 u.o.m. Zadania te są tożsame dla wszystkich rodzajów muzeum i niezależne od organizatora. Misja muzealna to pojęcie doktrynalne, obejmujące swoim zakresem cele muzeum i zakres jego działalności, zgodny z przepisami u.o.m. (Niezabitowski 2015: 35–46; Cieślik, Lipowicz 2021: 121). Granice misji muzealnej są wyznaczone przez definicję legalną muzeum. Można wskazać, za Ziemowitem Cieślikiem i Ireną Lipowicz, że „w przypadku podmiotów prywatnych realizujących misję muzealną granice tej misji określają taki obszar ich (zasadniczo) swobodnych działań, wyrażających się w realizowaniu przysługujących im wolności i praw, który podlega regulacji ustawy o muzeach. W przypadku podmiotów publicznych realizujących misję muzealną, które z założenia nigdy nie działają swobodnie, ponieważ ich działalność podporządkowana jest rygorom konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), granice misji muzealnej określają obszar, poza którym – jako muzea [...] – nie dysponują one kompetencjami i nie mogą działać. W przypadku takich podmiotów misja muzealna określa zakres spoczywających na nich zadań publicznych” (Cieślik, Lipowicz 2021: 121). Zadania publiczne, które wykonują muzea, mieszczą się w misji muzealnej ukształtowanej przez prawodawcę. Jak wskazał WSA w Warszawie, „istotą działalności wszystkich muzeów, wpisującą się w ochronę dobra wspólnego, jest angażowanie się w realizację misji muzealnej. Konsekwencją tego jest zacieranie się granic między muzeami prywatnymi i publicznymi” (VII SA/Wa 1316/20), z czym w pełni należy się zgodzić. Chociaż muzea niepubliczne nazywane są przez część autorów hybrydowymi jednostkami organizacyjnymi (Juszczyk 2022: 69; Wronka-Pośpiech 2017: 90–102) – z uwagi na to, że choć są organizowane przez podmioty prawa prywatnego, to realizują zadania i cele publiczne, a także nie mogą być nastawione na osiąganie zysku, aby wpisać się w legalną definicję muzeum – podkreśla się, że na równi z muzeami publicznymi realizują misję muzealną. To jest fundament ich działalności. Niemożliwe jest wyróżnienie elementów szczególnych czy specyficznych dla muzeów niepublicznych w realizowaniu misji muzealnej, gdyż dla podmiotów publicznych i niepublicznych działania są tożsame. To stanowi wzmocnienie argumentacji za określeniem muzeum niepublicznego mianem zakładu administracyjnego. Misja muzealna jako kluczowy element w określaniu zadań muzeum

jest jednakowa dla wszystkich muzeów, bez względu na osobę założyciela tej jednostki organizacyjnej.

3. Zakład administracyjny niepubliczny – czy to możliwe?

Obecnie można wyróżnić trzy tendencje w opisywaniu pojęcia zakładu: strukturalno-organizacyjną, materialną i mieszaną. Pierwsza z nich w dalszym ciągu odnosi się wyłącznie do aspektu strukturalno-organizacyjnego definicji zakładu – istotą rozważań z tej perspektywy jest odróżnienie zakładów od innych typów podmiotów wykonujących zadania publiczne i skupienie się na podmiocie organizatora danej jednostki. Druga tendencja, w której znajduje odzwierciedlenie podjęte w niniejszym opracowaniu zagadnienie, sprowadza się do opisywania zakładu wyłącznie z perspektywy aspektu materialnego. Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny podkreślają, że zakład publiczny to nie tylko określona struktura, lecz przede wszystkim specyficzny rodzaj działalności. Z tego punktu widzenia więc zakładem można nazwać wydzieloną sferę działalności, czyli pewien rodzaj wolności publicznoprawnej, w granicach której podmioty inne niż organy władzy publicznej mogą realizować zadania państwa w imieniu i na rachunek państwa z wykorzystaniem władztwa administracyjnoprawnego. Centralnym punktem tego podejścia stają się zadania publiczne z uwagi na ich charakter i istotę (Czarnik, Posłuszny 2011: 455–456). Autorzy wskazują, że „dzisiaj najważniejszą przydatność należy widzieć w podziale zakładów publicznych na: państwowe, samorządowe i prywatne” (Czarnik, Posłuszny 2011: 455). Słusznie stwierdzają także, że przymiotnik „publiczny” ma się odnosić przede wszystkim do charakteru zadań, jakie zakład poprzez swoją działalność realizuje. W związku z powyższym Zbigniew Czarnik i Jerzy Posłuszny aprobują wyodrębnienie zakładów administracyjnych prywatnych, które „upubliczniają się” poprzez wykonywanie zadań publicznych. Autorzy wyróżniają następujące cechy tych podmiotów:

- 1) wyposażenie w prerogatywy władztwa publicznego;
- 2) wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej;
- 3) działalność wywołująca skutki w sferze prawa publicznego;
- 4) podległość nadzorowi organów administracji publicznej;
- 5) powierzanie zadań w określonej formie upoważnienia, które powinno wynikać bezpośrednio z ustawy (Czarnik, Posłuszny 2011: 455–456).

Wszystkie wymienione cechy odnieść można w mojej ocenie do muzeów organizowanych przez osoby fizyczne, osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a więc muzeów niepublicznych. Choć koncepcja zakładu administracyjnego prywatnego jest poddawana krytyce, to nie można przejść obojętnie wobec rosnącej liczby jednostek organizacyjnych tworzonych przez podmioty niepubliczne, które wykonują zadania publiczne.

Widać to chociażby na przykładzie muzeów prywatnych i porównania ich liczby z liczbą muzeów publicznych (Wykaz Muzeów 2025).

Koncepcja muzeum niepublicznego jako zakładu administracyjnego koresponduje ze sposobem definiowania zakładu administracyjnego w sposób materialny, a nie strukturalno-organizacyjny. Wskazane cechy muzeum niepublicznego uzasadniają postrzeganie tego podmiotu jako wykonawcy zadań publicznych z zakresu kultury i pozwalają sądzić, że jest to zakład administracyjny, nie różniący się od muzeum organizowanego przez podmioty publiczne. Rosnąca liczba podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji świadczącej w interesie publicznym sprawia, że omawianego problemu nie można zignorować. Z danych MKiDN wynika, że liczba muzeów niepublicznych jest prawie dwukrotnie wyższa niż liczba muzeów publicznych. Zdecydowana większość to muzea organizowane przez osoby fizyczne (Wykaz Muzeów 2025). Należy jednak zadać pytanie – czy możliwe jest wyróżnienie takiego podmiotu jak niepubliczny zakład administracyjny?

Biorąc pod uwagę wyłącznie klasyczną teorię prawa administracyjnego oraz koncepcję strukturalno-organizacyjną zakładu administracyjnego, należałoby udzielić negatywnej odpowiedzi. Jednym z warunków *sine qua non* wyróżnienia zdefiniowania danego podmiotu jako zakładu administracyjnego przy uwzględnieniu klasycznej koncepcji jest organizowanie go przez organy administracji publicznej lub za ich zezwoleniem. Współczesne wyzwania stojące przed prawem administracyjnym sprawiają jednak, że coraz bardziej popularne staje się postrzeganie zakładu administracyjnego w ujęciu materialnym. Przy uwzględnieniu tego ujęcia odpowiedź na tytułowe pytanie będzie twierdząca. Cechy podmiotu powołanego przez podmiot niepubliczny do wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji świadczącej można, na przykładzie muzeum, podsumować w kilku punktach, by właściwie uargumentować możliwość nazwania tego podmiotu zakładem administracyjnym.

Po pierwsze, wszystkie muzea, które wpisują się w legalną definicję z art. 1, wykonują identyczne zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, urzeczywistniając taką samą misję, przez którą umożliwiają obywatelom korzystanie z dóbr kultury, co jest ich konstytucyjnym prawem. Podkreślić należy, że zasadniczą rolę odgrywa tu wykonywanie owych zadań w interesie publicznym, a nie indywidualnym. Jest to kluczowa cecha, gdyż, jak wskazywał Eugeniusz Ochendowski, „w tej koncepcji zakład to forma działania administracji, w której istotne znaczenie ma nie tyle struktura organizacyjna, co wykonywane zadania” (Ochendowski 1996: 68). Możliwość wykonywania tych zadań wynika wprost z ustawy, a dodatkowo jest poparta procedurą uzgodnienia regulaminu z mi-

nistrem właściwym ds. kultury i dziedzictwa narodowego² (art. 6 u.o.m.). Po drugie, muzea niepubliczne dysponują władztwem zakładowym, gdyż niezależnie od podmiotu organizatora w muzeum wydaje się akty prawa zakładowego, czyli statut lub regulamin (muzeum niepubliczne) oraz regulaminy dotyczące szczególnej kategorii spraw. Te akty zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do użytkowników muzeum. Kształtują one sytuację użytkownika muzeum w sposób władczy, nakładają obowiązki oraz dają możliwość stosowania sankcji. Po trzecie, organ zarządzający, którym jest dyrektor muzeum niepublicznego, pełni takie same funkcje jak dyrektor muzeum publicznego. Po czwarte, między użytkownikiem muzeum niepublicznego a muzeum niepublicznym nawiązuje się identyczny stosunek jak w przypadku muzeum publicznego. Zwiedzający podlega przepisom prawa zakładowego i może zostać poddany przymusowi w przypadku niepodporządkowania się przepisom tych aktów, na przykład regulaminowi zwiedzania. Wreszcie, muzeum niepubliczne podlega nadzorowi ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego i mogą zostać wobec niego zastosowane środki nadzorcze (art. 8 u.o.m.). Dodatkowo – choć nie definiuje to samego zakładu administracyjnego – muzeum niepubliczne może zostać wpisane do Państwowego Rejestru Muzeów z uwagi na posiadanie bardzo cennych zbiorów i wysoko wykwalifikowanej kadry muzealników (Barbasiewicz 2021: art. 3).

Warto nadmienić, że muzea organizowane przez podmioty niepubliczne stanowią większość muzeów nie tylko w Polsce, ale również za granicą. Co więcej, w wielu krajach europejskich przyznaje się prymat podmiotom prywatnym w tej materii. Dostrzega się intensywnie rozwijającą się gałąź prywatnego muzealnictwa oraz powiększające się zbiory podmiotów niepublicznych, które stają się przedmiotem ekspozycji. Podmioty prywatne po spełnieniu określonych kryteriów mogą ubiegać się między innymi o środki z budżetu państwa lub liczyć na wsparcie w przypadku konieczności likwidacji (Engelsman 2006: 40; Engelsman 1996: 49–53; Bodenstein 2011; Meier, Frey: 2003: 1–16):

4. Podsumowanie

Poczynione ustalenia prowadzą do konstatacji, że uznanie istnienia zakładów administracyjnych o charakterze niepublicznym może rodzić szereg problemów prawnych i systemowych. Należy wyróżnić wśród nich między innymi: rozbieżności interpretacyjne (prawodawca nie posługuje się pojęciem zakładu administracyjnego niepublicznego); niejednolite możliwości w stosowaniu środków władczych oraz nierówność w dostępie do finansowania (dla

² Procedura ta powinna być regulowana przepisami k.p.a., a uzgodnienie powinno przybrać formę decyzji administracyjnej (Głowczewska 2024: 159; Antoniak 2012: 71).

przykładu: muzea niepubliczne nie otrzymują środków z budżetu państwa, mimo wykonywania tożsamyh zadań i posiadania często równie cennych lub cenniejszych zbiorów (Główczevska 2024: 191). Wyróżnienie tego typu podmiotów nie jest jednak niemożliwe. Analiza przeprowadzona na przykładzie muzeów organizowanych przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzi do wniosku, że wyróżnienie zakładu administracyjnego jest możliwe, jednak wyłącznie z punktu widzenia koncepcji materialnego rozumienia zakładu – w sensie funkcjonalnym, a nie formalnoprawnym. Koncepcja ta zyskuje na znaczeniu z uwagi na rosnącą liczbę podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne oraz coraz liczniejsze głosy w doktrynie sprzyjające temu odchodzącemu od klasycznego konceptu stanowisku (Jakubowski 2018: 528–529; Stefańska 2010: 106). Ten nie jest już wystarczający w obliczu zmieniającej się rzeczywistości i zaangażowania podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych. Należy podkreślić, że strukturalno-organizacyjne pojmowanie zakładu administracyjnego, skupiając się na podmiocie założycielskim, pomija relacje zakładu z użytkownikiem, specyfikę korzystania z zakładu oraz przede wszystkim wykonywane przez zakład ten zadania, które – co wykazano na przykładzie muzeów niepublicznych – są niezależne od podmiotu organizatora.

Omawiane zagadnienie może prowadzić do pytania o aktualność koncepcji zakładu administracyjnego oraz jej przydatność dla nauki prawa administracyjnego i definiowania podmiotów wykonujących zadania publiczne. W przywołanym temacie dotyczącym muzeów niepublicznych można pójść o krok dalej i sformułować postulat ujednolicenia przepisów dla wszystkich muzeów, niezależnie od podmiotu organizatora. Pozostawić należy ten wątek jednak jako przyczynek do dyskusji i temat na dalsze opracowanie.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, t.j. Dz.U. 2022 poz. 385.

Orzecznictwo

Postanowienie WSA w Białymstoku z 25.10.2017 r., I SA/Bk 641/17, LEX nr 2391476.

Wyrok NSA z 21.10.2022 r., III OSK 4468/21, LEX nr 3425169.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17.02.2022 r., I SA/Go 406/21, LEX nr 3320951.

Wyrok WSA w Kielcach z 16.01.2020 r., I SA/Ke 431/19, LEX nr 2775866.

Wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2018 r., I SA/Po 285/18, LEX nr 2505621.

Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 1316/20, LEX nr 3243418.

Opracowania

- Barbasiewicz, A. 2021. *Ustawa o muzeach. Komentarz*. Warszawa: Legalis.
- Bednarczyk-Płachta, A. 2016. *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bigo, T. 1928. *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego.
- Boć, J. 2007. Zakłady administracyjne. W: *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, 164–166. Warszawa: Kolonia Limited.
- Boć, J. i T. Kuta. 1984. *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bodenstein, Felicity. 2011. National museums in the Netherlands. W: *Building National Museums in Europe 1750–2010. Conference proceedings from EuNaMus, European National Museums: Identity Politics, the Uses of the Past and the European Citizen, Bologna 28–30 April 2011*, (red.) Peter Aronsson & Gabriella Elgenius. EuNaMus Report No 1. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Cieślak, Z. 2021. Komentarz do art. 5. W: *Ustawa o muzeach. Komentarz*, (red.) I. Gredka-Ligarska, P. Gwoździwicz-Matan, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, Z. Cieślak, 119. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czarnik, Z. i J. Posłuszny. 2011. Zakład publiczny. W: *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, 415–492. Warszawa: C.H. Beck.
- Dolnicki, B. 1985. Rola zakładów w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli. W: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, (red.) K. Podgórski. Katowice: Uniwersytet Śląski w Katowicach.
- Elżanowski, M. 1970. *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa.
- Fundowicz, S. 2009. Dynamiczne rozumienie zadania publicznego. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Głowczewska, A. 2024. *Muzeum niepubliczne. Analiza administracyjnoprawna*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Hauser, R., Z. Niewiadomski i A. Wróbel (red.). 2011. *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, t. 6. Warszawa: C.H. Beck.
- Jakubowski, A. 2018. W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego). W: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, (red.) J. Jagielski i M. Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Juszczyk, P. 2022. Wzorce zachowań kooperacyjnych organizacji hybrydowych w sektorze kultury. W: *Organizacja hybrydowa w teorii i praktyce*, (red.) H. Cichocki, A. Tomaszewski. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Klonowiecki, W. 1933. *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*. Lublin.
- Lisowski, P. 2013. *Regulacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Meier, S. i B.S. Frey. 2003. Private faces in public places: The case of a private art museum in Europe. *Cultural Economics* 3: 1–16.
- Niezabitowski, M. 2015. Czy muzeum potrzebuje nowej definicji? W: *I Kongres Muzealników Polskich*, (red.) M. Wysocki, 35–46. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

- Ochendowski, E. 2013. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Dom Organizatora.
- Ochendowski, E. 1969. *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Ochendowski, E. 1996. Pojęcie zakładu publicznego. *Studia Iuridica* 32: 203 i n.
- Raszevska-Skałeczka, R. 2007. *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Stefańska, E. 2010. Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego). W: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, (red.) S. Wrzosek, 106. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Szreniawski, J. 1996. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
- Ura, E. 2015. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wronka-Pośpiech, M. 2017. Kulturowe uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwem społecznym. *Studia Ekonomiczne* 336: 90–102.
- Wrzosek, S. (red.). 2010. *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wysocki, M. (red.). 2015. *I Kongres Muzealników Polskich*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Zalasińska, K. 2013. *Muzeum publiczne. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Lexis Nexis.

Źródła internetowe

BIP Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. „Rejestry muzeów”. Dostęp: 11.06.2025.