

**Sławomir Zwolak****UŻYWANIE I OCHRONA SYMBOLI JEDNOSTEK SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO****Wprowadzenie**

Celem ogólnym niniejszego opracowania jest zaprezentowanie problematyki używania i ochrony symboli jednostek samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy obowiązujących regulacji prawnych. Dla realizacji tego celu przyjęto metodę prawnodogmatyczną opartą na analizie obowiązujących przepisów prawnych. Metoda ta ma w założeniu stanowić podstawę do prezentacji tej tematyki i sformułowania wynikających z niej wniosków końcowych.

Symbole jednostek samorządu terytorialnego służą indywidualizacji jednostki i przyczyniają się do jej rozpoznawalności, prestiżu i renomy samorządu terytorialnego. Umocnieniu tożsamości społeczności lokalnych, identyfikacji mieszkańców z obszarem jednostki samorządu terytorialnego służą m.in. herby, flagi, emblematy, insygnia i inne symbole<sup>1</sup>. Problematyka symboli jednostek samorządu terytorialnego jest przede wszystkim związana z zakresem ich używania oraz przysługującej ochrony przed bezprawnym ich naruszeniem. W szczególności jest to problem własności przemysłowej znaków towarowych czy zwalczania nieuczciwej konkurencji i innych przepisów.

W świetle polskiego prawa zasady korzystania z symboli jednostek samorządu terytorialnego nie są w sposób pełny uregulowane. Taka sytuacja może powodować ograniczenie praw jednostek samorządu terytorialnego w sprawach decydowania o ich symbolach. Przede wszystkim widoczny jest brak jasnych regulacji dotyczących kryteriów i zasad wydawania zezwoleń na używanie symboli jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże brak jasnych regulacji w tej materii nie oznacza, że symboli jednostek samorządu terytorialnego można używać w sposób dowolny.

---

<sup>1</sup> S. Gardocki, *Symbole gmin w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013, s. 78.

## Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego do przyjęcia uchwał

Ustanowienie symboli przez jednostki samorządu terytorialnego określone zostało w ustawie z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.m. jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać w drodze uchwały organu stanowiącego własne herby, flagi, emblematy oraz inne insygnia i symbole. Zastrzeżono przy tym, że wzory wspomnianych symboli muszą być ustanawiane zgodnie z zasadami heraldyki<sup>3</sup>, weksylologii<sup>4</sup> i miejscową tradycją historyczną. Wymagają także zaopiniowania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w terminie 3 miesięcy od złożenia wniosku o jej wydanie. Wymóg ten należy interpretować ściśle, tzn. uzyskanie pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw administracji publicznej to warunek *sine qua non* podjęcia przez radę gminy uchwały o ustanowieniu herbu i legalności posługiwania się nim<sup>5</sup>. Opiniowanie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustanawianie herbów wymaga specjalistycznej wiedzy, dlatego ustawodawca słusznie upoważnił ministra właściwego do spraw administracji publicznej do powołania w drodze rozporządzenia Komisji Heraldycznej jako organu opiniodawczo-doradczego. W skład takiej komisji powołuje się osoby wyróżniające się wysokim poziomem wiedzy z zakresy heraldyki, weksylologii, przedstawicieli organizacji, których statutowe cele związane są z heraldyką i weksylologią oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>.

Należy podkreślić, że tylko pozytywna opinia ministra właściwego do spraw administracji wydana w oparciu o stanowisko kompetentnego w tej dziedzinie organu, jakim jest Komisja Heraldyczna, realizuje cel, jaki przyświeca ustawo-

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 38 ze zm. (dalej: u.o.m).

<sup>3</sup> Heraldyka jest nauką pomocniczą historii badająca początki, rozwój, znaczenie prawne oraz zasady kształtowania herbów. Heraldyka zrodziła się z powstałej pod koniec XII w. praktycznej potrzeby opisywania i rysowania herbów oraz czuwania nad ich poprawnością. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, Warszawa 1995, s. 736. W tym przedmiocie zob. M. Gumowski, *Herby miast polskich*, Warszawa 1960; K. Kuczyński, *Polskie herby ziemiańskie*, Warszawa 1993; A. Znamierowski, *Insygnia, symbole i herby polskie*, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Weksylologia to nauka pomocnicza historii zajmująca się badaniem dziejów flag, bander, sztandarów, chorągwi, proporców oraz objaśnianiem znaczeń barw i znaków. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1996, s. 687. W tym przedmiocie zob. A. Znamierowski, *Flagi świata. Ilustrowany przewodnik*, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> M. Adamczyk, *Czy Gmina X może legalnie posługiwać się swoim herbem? Czy Gmina X musi opracować na nowo wzór herbu i zwrócić się do Komisji Heraldycznej o opinię, i wprowadzić nową uchwałę Rady Gminy X?*, [http://samorzad.pap.pl/palio/html.ru...ication/doc&\\_CheckSum=1962678620](http://samorzad.pap.pl/palio/html.ru...ication/doc&_CheckSum=1962678620) (10.03.2017).

<sup>6</sup> S. Gardocki, *Symbole gmin...*, s. 80.

dawcy wprowadzającemu przedmiotową regulację, czyli ustanowienie przez radę gminy takich wzorów herbu, flagi i innych symboli, które byłyby zgodne z zasadami heraldyki, weksylologii i miejscową tradycją historyczną. Zawarta w takiej opinii specjalistyczna wiedza jest niezbędna do podjęcia przez radę gminy świadomej uchwały w tym zakresie. Podjęcie uchwały nieopowiedzone wystąpieniem o tę opinię powoduje, że rzeczowa uchwała wydana bez zachowania wymaganego trybu narusza prawo<sup>7</sup>.

Przywołany powyżej art. 3 ust. 1 u.o.m. mówi jedynie o prawie jednostki samorządu terytorialnego do ustanowienia własnego herbu, ale należy do prawo widzieć w kontekście postanowień ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup>. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. stwierdzono, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy. Herb jest uznawany za podstawowy symbol jednostki samorządu terytorialnego, będąc elementem ustroju, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. Herb spełnia istotną funkcję informacyjną, podkreślającą istnienie związku jednostki samorządu terytorialnego z określonym obszarem geograficznym i administracyjnym. Jest oznaczeniem rozpoznawalnym przez lokalną społeczność również ze względu na powszechność jego wykorzystania, np. może być wykorzystywany w oficjalnej korespondencji, komunikatach urzędowych oraz w zakresie transportu dla identyfikowania świadczonych usług.

Sprawy herbu gminy oraz zasady i warunki jego używania należą do regulacji statutowych poszczególnych gmin, stanowiąc załącznik do statutu w postaci wzoru graficznego herbu<sup>9</sup>. Kompetencje do spraw herbu odnoszą się nie tylko do nadawania nazwy, ale również określania zasad jej nadawania<sup>10</sup>. Jednak można dostrzec pewne wątpliwości dotyczące zakresu podejmowanych uchwał w sprawach np. herbu gminy. Przepisy prawa nie określają, czy gmina jest usprawioną jedynie do podejmowania uchwały w sprawie ustanowienia herbu, czy także określenia sposobu jego wykorzystania. Kwestia ta ma związek z określeniem podstaw prawnych do żądania przez gminę zaniechania bezprawnych naruszeń jej symbolu w postaci herbu. W literaturze podkreśla się, że zgodnie z domniemaniem kompetencji gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, wyrażonej w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP<sup>11</sup>, należy uznać, że rada gminy posiada kompe-

---

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 24 stycznia 2005 r., sygn. I OSK 767/04, CBOSA.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

<sup>9</sup> C. Marzysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 74; wyrok WSAw Krakowie z 19 maja 2008 r., sygn. III SA/Kr 49/08, CBOSA.

<sup>10</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2006 r., sygn. III SA/Wr 383/06, CBOSA.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

tencji do udzielania zezwoleń na wykorzystywanie herbów jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na ich terytorium<sup>12</sup>. Należy jednak zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma zgodności co do kompetencji gminy w zakresie określania zasad i warunków używania herbu. Jak wskazał NSA w wyroku z 24 marca 2009 r., określenie zasad i warunków używania herbu gminy pozostaje poza granicą upoważnienia ustawowego, ponieważ dotyczy sprawy, która nie jest związana z ustrojem jednostki samorządu terytorialnego. Nadto sąd wskazał, że art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. nie daje radzie gminy uprawnień do podejmowania uchwał we wszystkich sprawach związanych z herbem, a jedynie w sprawie jego ustanowienia<sup>13</sup>. W myśl tego stanowiska gmina nie ma prawa do wprowadzenia do statutu regulacji kompetencyjnych. Uchwała rady gminy w sprawie zasad używania herbu i flagi stanowi akt prawa miejscowego, mając charakter normatywny, abstrakcyjny, generalny i zewnętrzny. Ponadto rada gminy jest uprawniona do określania zasad oraz warunków używania herbu i flagi gminy, gdyż jest to konieczne dla prawidłowego funkcjonowania ustanowionego herbu i flagi. Zatem kompetencja do podjęcia uchwały w sprawie zasad używania herbu mieści się w szerszej kompetencji do jego ustanawiania<sup>14</sup>. Za takim stanowiskiem podąża powszechna praktyka, bowiem wiele jednostek samorządu terytorialnego uregulowało w uchwałach zasady korzystania ze swoich herbów i flag. Wydaje się to właściwe, ponieważ korzystanie z tych symboli np. w oficjalnych pismach, urzędowych komunikatach oraz dla identyfikowania usług świadczonych przez jednostkę samorządu terytorialnego stanowi cenną informację o istnieniu związku symboli z określonym obszarem administracyjnym i geograficznym<sup>15</sup>.

W celu użycia symboli jednostek samorządu terytorialnego, np. herbu, w celach komercyjnych należy uzyskać zgodę właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Symbol stanowi jego dobro osobiste, którego naruszenie, np. użycie w sposób niegodny, może skutkować odpowiedzialnością cywilną. Zgodę na użycie herbu podejmuje każdorazowo rada gminy, przyjmując stosowną uchwałę w tym zakresie.

---

<sup>12</sup> K. Szczepanowska-Kozłowska [w:] *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwański, Warszawa 2012, s. 626.

<sup>13</sup> Sygn. II OSK 1453/08, CBOSA.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 6 czerwca 2007 r., sygn. III SA/Kr 786/06, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2008 r., sygn. III SA/Kr 49/08, CBOSA.

<sup>15</sup> Można przyjąć, że symbole jednostek samorządu terytorialnego są wartościami w systemie reguł moralnych. Stanowią wyraz tożsamości oraz historii lokalnej. Związany z nimi szacunek jest wspólnym dobrem społeczności lokalnej. Zob. A.M. Kosińska, *Ochrona prawna hymnu narodowego jako elementu dziedzictwa narodowego – jej charakterystyka i funkcje*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 116 i n.

## Ochrona symboli jednostek samorządu terytorialnego

Herb jako podstawowym symbol o ugruntowanej historii jest szczególnym znakiem rozpoznawczym jednostki samorządu terytorialnego, który zasługuje na prawną ochronę przed wszelkimi naruszeniami godzącymi w interes jednostek samorządu terytorialnego. Ochrony herbu jednostka samorządowa może domagać się na podstawie ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej<sup>16</sup>, ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>17</sup>, ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>18</sup> oraz Kodeksu cywilnego<sup>19</sup>.

Analizując przepisy prawa własności przemysłowej, przyjąć należy, że herb jest chroniony przed jego wykorzystaniem przez przedsiębiorcę w jego znaku towarowym. Prawo ochronne na znak towarowy nie rozciąga się na działania dotyczące towarów ze znakiem, polegające w szczególności na ich oferowaniu do sprzedaży lub dalszym wprowadzaniu do obrotu towarów oznaczonych tym znakiem, jeżeli towary te zostały uprzednio wprowadzone do obrotu na terytorium Polski przez uprawnionego lub za jego zgodą. W konsekwencji wprowadzenie towarów ze znakiem towarowym do obrotu na terytorium Polski wyłącza możliwość skutecznego podniesienia roszczeń z tytułu naruszenia prawa ochronnego na znak towarowy względem każdorazowego nabywcy towaru oznaczonego tym znakiem<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 129<sup>1</sup> ust. 1 pkt 9 p.w.p. nie udziela się praw ochronnych na oznaczenie, które zawiera symbol Rzeczypospolitej Polskiej (godło, barwy lub hymn), znak sił zbrojnych, organizacji paramilitarnej lub sił porządkowych, reprodukcję polskiego orderu, odznaczenia lub odznaki honorowej, odznaki lub odznaki wojskowej bądź innego oficjalnego lub powszechnie używanego odznaczenia i odznaki, w szczególności administracji rządowej lub samorządu terytorialnego albo organizacji społecznej działającej w ważnym interesie publicznym, gdy obszar działania tej organizacji obejmuje cały kraj lub znaczną jego część, jeżeli zgłaszający nie wykaże się uprawnieniem, w szczególności zezwoleniem właściwego organu państwa albo organu samorządu terytorialnego, albo zgodą organizacji na używanie oznaczenia w obrocie. Wcześniej p.w.p. mówiło o nieudzielaniu praw ochronnych na oznaczenia, jeżeli zawierają m.in. herby polskich województw, miast lub miejscowości, jeżeli zgłaszający nie wykaże się upraw-

<sup>16</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1410 ze zm. (dalej: p.w.p.).

<sup>17</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 666 ze zm. (dalej: pr.aut.).

<sup>18</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm. (dalej: u.z.n.k.)

<sup>19</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.).

<sup>20</sup> T. Serafin, *Wyczerpanie praw własności intelektualnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2015, Seria Prawnicza. Prawo 16, s. 149.

nieniem, w szczególności zezwoleniem właściwego organu na używanie oznaczenia w obrocie. Taka sytuacja powodowała, że możliwość rejestracji nazw uzależniona była od zgody tylko w przypadku niektórych oznaczeń o charakterze geograficznym, zważywszy że w tym zakresie przepis odnosił się tylko do nazwy województwa, miast lub miejscowości<sup>21</sup>. Z tego wynikało, że p.w.p. nie obejmowało swoim zakresem nazw powiatów oraz gmin, które nie były jednocześnie nazwami miast i miejscowości. W doktrynie zauważono, że wcześniej obowiązujący przepis art. 131 ust. 2 pkt 2 p.w.p. pomijał herby powiatów ziemskich i gmin wiejskich, które wbrew tradycji heraldycznej obierały własne herby. W tym wyrażano pogląd o braku racjonalnych podstaw, aby stawiać na innym poziomie niż gminy, powiaty grodzkie i województwa<sup>22</sup>.

Z obowiązujących uregulowań w tej materii wynika, że ochrona ograniczona została do wykorzystania herbu jedynie w charakterze znaku towarowego<sup>23</sup>. Aby móc korzystać z ochrony prawnej przewidzianej, jednostka samorządu terytorialnego musi zarejestrować swój herb jako znak towarowy. Kwestię tą rozwiązał NSA, który wskazał, że należy rozróżnić ochronę herbu jako dobra osobistego oraz ochronę ustanowioną przez prawodawcę dla herbu posiadającego charakter znaku towarowego<sup>24</sup>. W tym przypadku system ochrony herbu oraz sposób udzielania zezwolenia na jego używanie w obrocie zostały przez ustawodawcę całościowo i w sposób kompletny unormowane na gruncie przepisów ustawy Prawo własności przemysłowej. System ten nie dopuszcza możliwości dokonywania jakichkolwiek modyfikacji czy też uzupełnień w drodze działalności uchwałodawczej gminy. Ustawa Prawo własności przemysłowej niewątpliwie czyni zadość rozwiązaniom unijnym, zawartym w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/95/WE z 22 października 2008 r.<sup>25</sup>, które mają na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych. W treści art. 3 ust. 2 pkt c dyrektywy PE i Rady uznano, że każde państwo członkowskie może postanowić, że znak towarowy nie zostanie zarejestrowany, a dokonana rejestracja będzie podlegać unieważnieniu, jeżeli znak towarowy zawiera odznaki, godło lub herb, które są przedmiotem interesu publicznego, chyba że na rejestrację uzyskano zezwolenie właściwych władz zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> K. Szczepanowska-Kozłowska [w:] *System prawa...*, s. 624 i n.

<sup>22</sup> K. Woryna, *Herby miejskie w nowym prawie własności przemysłowej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 16.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2008 r., sygn. III SA/Kr 49/08, CBOSA.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 24 marca 2009 r., sygn. II OSK 1453/08, CBOSA.

<sup>25</sup> Dz.Urz UE L z 2008 r., nr 299, poz. 25.

<sup>26</sup> Zgodnie z postanowieniami Konwencji paryskiej z 20 marca 1883 r. o ochronie własności przemysłowej (zmieniony Aktem sztokholmskim z 14 lipca 1967 r., Dz.U. z 1975 r., nr 9, poz. 51), wyłączone są od rejestracji herby, flagi oraz godła państwowe, a także urzędowe oznaczenia

Przy omawianiu ochrony symboli jednostek samorządu terytorialnego należy mieć na uwadze, że jednostka samorządu terytorialnego, posiadając osobowość prawną, uprawniona jest do zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących osób prawnych, o ile ustawy samorządowe nie zawierają odmiennych regulacji. Wśród przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do osób prawnych, a więc także do jednostek samorządu terytorialnego, znajduje się art. 43 k.c., który pozwala na odpowiednie stosowanie do osób prawnych przepisów o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych<sup>27</sup>. Bowiem dobra osobiste są atrybutem zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ale wyposażonych w zdolność prawną<sup>28</sup>.

W razie zatem naruszenia dóbr osobistych jednostki samorządu terytorialnego przysługują jej takie same środki ochronne, jak osobie fizycznej. Zatem herb gminy należy traktować jako jej dobro osobiste, ponieważ więź emocjonalna, jaka może łączyć osobę fizyczną z herbem, stanowiącym własność jej rodziny, uzasadnia zakwalifikowanie herbu jako dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c., zaś wykorzystanie go przez inną osobę – jako naruszenie tego dobra<sup>29</sup>. Według stanowiska SN herb jest nośnikiem jej tożsamości w zewnętrznym odbiorze i podobnie jak nazwa czy firma stanowi dobro osobiste osoby prawnej<sup>30</sup>. Bowiem ze względu jednak na treść art. 43 k.c. również osoby prawne, w tym gmina, powiat oraz województwo<sup>31</sup>, mogą zasadnie domagać się ochrony przysługujących im dóbr osobistych. Zdaniem SN dobra osobiste osób prawnych powinny być rozumiane jako pewne wartości niemajątkowe, dzięki którym osoba prawna może funkcjonować zgodnie ze swym zakresem działań<sup>32</sup>. Odwołując się do treści art. 23 k.c., można uznać, że tak jak osoba fizyczna posiada nazwisko będące jej dobrem osobistym, tak osoba prawna, także jednostka samorządu teryto-

---

i stemple gwarancyjne stosowane przez państwa będące jej stronami. Konwencja nie wyłącza natomiast możliwości rejestracji herbów miast i innych jednostek terytorialnych. W. Kowalski [w:] *Konwencja Paryska o ochronie własności przemysłowej*, Warszawa 2008, s. 219 i n.

<sup>27</sup> Przepisy Kodeksu cywilnego nie zawierają analitycznej definicji dobra osobistego, dlatego są formułowane przez przedstawicieli doktryny. Za dobra osobiste można przyjąć prawnie uznane wartości niematerialne, ściśle związane z istnieniem i psychiką określonych osób fizycznych. J. Jacyszyn [w:] *Mala encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2005, s. 357.

<sup>28</sup> A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2006, s. 109.

<sup>29</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 kwietnia 2002 r., sygn. I ACA 1399/01, OSA 2003, nr 2, poz. 6.

<sup>30</sup> Wyrok SN z 7 marca 2003 r., sygn. I CKN 100/01, Lex nr 83833.

<sup>31</sup> Zob. art. 2 ust. 2 u.s.g., art. 2 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) oraz art. 6 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).

<sup>32</sup> Wyrok SN z 14 września 1986 r., sygn. II CR 295/86, Lex nr 3340.

rialnego, posiada np. nazwę oraz używane w obrocie oznaczenia indywidualizujące i identyfikujące, np. herb lub logotyp. Jak wskazuje SN, za istotne z punktu widzenia funkcjonowania osób prawnych dobra osobiste należy uznać szeroko rozumianą sferę identyfikacji osoby prawnej, dla której pierwszorzędne znaczenie ma nazwa oraz wykorzystywane przez nią znaki identyfikacyjne<sup>33</sup>. Zatem jako dobro osobiste osoby prawnej można uznać znak w formie graficznej, którego osoba prawna używa do własnej identyfikacji. W szczególności takie graficzne oznaczenie osoby prawnej jest nośnikiem tożsamości w zewnętrznym odbiorze i podobnie jak nazwa czy firma, stanowi dobro osobiste osoby prawnej<sup>34</sup>. Nie ma więc przeszkód, aby uznać, że również herb, który identyfikuje jednostkę samorządu terytorialnego, stanowi przysługujące jej dobro osobiste zasługujące na ochronę. Więż emocjonalna, jaka może łączyć osobę fizyczną z herbem stanowiącym własność jej rodziny, uzasadnia zakwalifikowanie herbu jako dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c., a wykorzystywanie go przez inną osobę jest naruszeniem tego dobra<sup>35</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że herbu rodzinnego nie można traktować inaczej niż herbu gminy, a więc nie można odmawiać mu statusu dobra osobistego<sup>36</sup>. Wątpliwości pozostawia jednak kwestia, na ile jednostki samorządu terytorialnego uprawnione są do ustalania zasad oraz warunków wykorzystywania herbu<sup>37</sup>.

Należy uznać, że w polskim systemie prawnym ochrona przyznana prawom do herbu może być realizowana na podstawie różnych przepisów prawnych, w tym art. 24 k.c.<sup>38</sup> W szczególności na podstawie tego przepisu, w wypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego uzna, że osoba trzecia naruszyła jej dobra osobiste poprzez wykorzystanie herbu, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W przypadku sporu sądowego to pozwany podmiot zobowiązany będzie do wykazania, że jego działanie nie było działaniem bezprawnym. Jednostka samorządu terytorialnego może również żądać, aby osoba trzecia podjęła czynności, które są niezbędne do usunięcia skutków naruszenia prawa do herbu, w szczególności by złożyła oświadczenie o odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie, np. jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić zamieszczenia oświadczenia w prasie lokalnej. Tego typu roszczenie może być pożądane ze względu na naruszenie dobra osobistego służącego

---

<sup>33</sup> Wyrok SN z 24 września 2008 r., sygn. II CSK 126/08, Lex nr 464461.

<sup>34</sup> Wyrok SN z 7 marca 2004 r., sygn. I CKN 100/01, Lex nr 83833.

<sup>35</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 kwietnia 2002 r., sygn. I ACa 1399/01, OSA 2003, nr 2, poz. 6.

<sup>36</sup> Wyrok WSAw Krakowie z 19 maja 2008 r., sygn. III SA/Kr 49/08, CBOSA.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z 24 marca 2009 r., sygn. II OSK 1454/08, CBOSA.

<sup>38</sup> Wyrok WSAw Krakowie z 2 kwietnia 2009 r., sygn. III SA/Kr 786/08, CBOSA.



do identyfikacji jednostki samorządu terytorialnego w obrocie, a więc wtedy kiedy wiele osób mogło się zetknąć z wykorzystaniem oznaczenia, które wskazuje na związek z określoną wspólnotą samorządową. Dodatkowo nie można wykluczyć roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o przyznanie przez sąd odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub na jej żądanie zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny<sup>39</sup>. Należy jednak zauważyć, że w takiej sytuacji sąd będzie musiał ustalić nie tylko bezprawność działania, ale również winę sprawcy. Oceniając, czy w danej sprawie jednostce samorządu terytorialnego należy się zadośćuczynienie, sąd powinien ustalić m.in. stopień zawinienia sprawcy i jego zachowanie po dokonaniu naruszenia, ustalając zaś jego ewentualną kwotę, również motyw i skalę jego działania oraz poniesiony przez samorząd uszczerbek<sup>40</sup>. Nie można również wykluczyć sytuacji, w której naruszenie dobra osobistego jednostki samorządu terytorialnego skutkować będzie poniesieniem przez sprawcę wymiernej szkody majątkowej. Wówczas na podstawie ogólnych zasad samorząd będzie miał również prawo do dochodzenia odszkodowania od podmiotu, który naruszył przysługujące mu dobro osobiste. W zależności od konkretnego przypadku ochrona oznaczeń, które indywidualizują jednostki samorządu terytorialnego, nie musi być ograniczona tylko do przysługujących im dóbr osobistych. Jak już wcześniej wspomniano, ochrona prawa może wynikać także z innych ustaw.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że na podstawie regulacji Kodeksu cywilnego<sup>41</sup> używanie herbu przez inny podmiot może prowadzić do żądania zaprzestania działania, usunięcia jego skutków, zadośćuczynienia pieniężnego, zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny<sup>42</sup> bądź odszkodowania na zasadach ogólnych. Ochrona dóbr osobistych osoby prawnej zależy jednak od stwierdzenia faktu bezprawnego naruszenia danego dobra osobistego. Z kolei w prawie autorskim ochrona herbu jest ograniczona. Urzędowe symbole nie stanowią bowiem przedmiotu prawa autorskiego<sup>43</sup>. W świetle prawa autorskiego sam wzór herbu należy zakwalifikować jako znak urzędowy, który został wyłączony spod ochrony prawnautorskiej na podstawie

---

<sup>39</sup> Zob. art. 448 k.c.

<sup>40</sup> Wyrok SN z 24 września 2008 r., sygn. II CSK 126/08, Lex nr 464461.

<sup>41</sup> Zob. art. 24 k.c. w zw. z art. 43 k.c.

<sup>42</sup> Zob. art. 448 k.c.

<sup>43</sup> Waloru urzędowego nie posiada logotyp indywidualizujący jednostkę samorządu terytorialnego, w efekcie czego logotyp należy uznać za utwór, jeżeli spełnia przesłanki z art. 1 ust. 1 pr.aut. Logotyp, tak samo jak herb, można zaliczyć do symboli jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią dobro osobiste. Logo jednostek samorządu terytorialnego może zostać zarejestrowane jako znak towarowy.

art. 4 pkt 2 pr.aut. Ciekawą kwestią może być ochrona opracowania herbu, który został wykonany na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego. W tej sytuacji projekt herbu jest niewątpliwie dziełem w rozumieniu prawa autorskiego, gdy powstaje w ramach zakontraktowanego procesu twórczego, w rezultacie którego dochodzi do przeniesienia autorskich praw majątkowych na jednostkę samorządu terytorialnego, oraz gdy stanowi odwzorowanie lub przetworzenie historycznego godła<sup>44</sup>. Prawo autorskie reguluje bowiem autorskie prawa osobiste do utworu, które chronią nieograniczoną w czasie i niepodlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więź twórcy z utworem, jak i prawa majątkowe, które przyznają twórcy wyłączne prawa do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach używania oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu. Prawo to może zostać przeniesione w drodze umowy na inny podmiot. Istotne jest zatem, czy na gminę przeniesione zostało majątkowe prawo autorskie do wzoru herbu. Z racji opracowania wzoru herbu podmiotowi przysługuje autorskie prawo osobiste do wykonanego utworu, czyli m.in. do jego autorstwa, jeśli wzór herbu spełnia przesłanki z art. 1 ust. 1 pr.aut., tj. stanowi przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia<sup>45</sup>. Jeśli zaś inny podmiot przypisałaby sobie autorstwo herbu, to naruszyłby osobiste prawa twórcy. Jeśli twórca przeniesie na gminę majątkowe prawa autorskie na podstawie umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych, to do czasu ustanowienia herbu w drodze uchwały przez radę gminy herb podlega ochronie prawa autorskiego. W przypadku naruszenia jej uprawnień jako właściciela majątkowych praw autorskich przysługuje, stosownie do treści art. 79 pr.aut., prawo żądania zaniechania naruszenia, usunięcia jego skutków, naprawienia wyrządzonej szkody, zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na rzecz Funduszu Promocji Twórczości. Z dniem ustanowienia herbu w drodze uchwały przez radę gminy staje się on urzędowym symbolem gminy, który nie podlega ochronie prawa autorskiego.

---

<sup>44</sup> K. Woryna, *Herby miejskie...*, s. 19.

<sup>45</sup> Należy zauważyć, że do promocji jednostek samorządu terytorialnego mogą być wykorzystywane również slogany reklamowe, które kreują określony wizerunek jednostki. Ochrona sloganu na gruncie prawa autorskiego jest uzależniona również, jak w przypadku herbu, od spełnienia przesłanek z art. 1 ust. 1 pr.aut. Zdaniem SN kryterium oryginalności w przypadku sloganu będzie spełnione, gdy w sensie przedmiotowym zbliża się do nowości. Innymi słowy, gdy brak jest takich utworów (sloganów) wcześniejszych. Slogan reklamowy przy tym może być oryginalny, mimo że poszczególne słowa, z których się składa, nie odznaczają się oryginalnością, jednakże ich połączenie nosi znamiona twórczości. Oryginalności sloganu reklamowego można dopatrywać się bądź w jego formie wewnętrznej, która przejawia się w systemie powiązań, takich jak kompozycja, bądź w zewnętrznej formie. Wyrok SN z 4 marca 2002 r., sygn. V CKN 750/00, Lex nr 534851.

Natomiast w świetle ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić zaprzestania korzystania z jej herbu w przypadku uznania, że wykorzystanie oznaczenia zagraża interesom gospodarczym gminy. Można się pokusić o stwierdzenie, że ze względu na identyfikacyjną funkcję takich oznaczeń ich ochrona to ochrona wizerunku, renomy oraz wiarygodności jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.z.n.k. czynem nieuczciwej konkurencji jest takie oznaczenie towarów lub usług albo jego brak, które może wprowadzić klientów w błąd co do pochodzenia, ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, naprawy, konserwacji lub innych istotnych cech towarów albo usług, a także zatajenie ryzyka, jakie wiąże się z korzystaniem z nich. Dotyczy to sytuacji, w której herbu używałby podmiot spoza obszaru jednostki samorządu terytorialnego. W razie dokonania czynu nieuczciwej konkurencji gmina, której interes został zagrożony lub naruszony, może żądać: 1) zaniechania niedozwolonych działań; 2) usunięcia skutków niedozwolonych działań; 3) złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie; 4) naprawienia wyrządzonej szkody, na zasadach ogólnych; 5) wydania bezpodstawnie uzyskanych korzyści, na zasadach ogólnych; 6) zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej lub ochroną dziedzictwa narodowego, jeżeli czyn nieuczciwej konkurencji był zawiniony. Ponadto sąd może również na wniosek uprawnionego orzec o wyrobach, ich opakowaniach, materiałach reklamowych i innych przedmiotach bezpośrednio związanych z popełnieniem czynu nieuczciwej konkurencji. W szczególności sąd może wydać werdykt o ich zniszczeniu lub zaliczeniu na poczet odszkodowania.

## **Podsumowanie**

Z powyższej analizy dotyczącej używania i ochrony symboli jednostek samorządu terytorialnego można wysunąć wniosek, że symbole te jawią się jako bardzo ważny element ich tożsamości. W szczególności poprzez zasady tworzenia symboli niewątpliwie wpływają na świadomość mieszkańców, mając szczególnie wymiar identyfikacyjny, co może wiązać się tradycją, prestiżem czy renomą. Dlatego istotnym czynnikiem jest sposób korzystania z symboli i ochrony przed bezprawnym naruszeniem oraz naruszeniem niegodziwym. Dominującą rolę mają w tym względzie aspekty prawne, ale również mogą to być aspekty socjologiczne, psychologiczne i politologiczne. Przeprowadzona w tym zakresie analiza stanu prawnego w kontekście korzystania z symboli jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na możliwość komercyjnego wykorzystania symboli

jednostek samorządu terytorialnego. Jednak jest ona ograniczona przez przepisy prawa. Sposoby korzystania z symboli jednostek samorządu terytorialnego uzależnione są od wymaganej zgody, która obowiązuje jedynie na terenie jednostki, a sposób ich wykorzystania nie może naruszać dóbr osobistych danej jednostki.

## Bibliografia

- Gardocki S., *Symbole gmin w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013.
- Gumowski M., *Herby miast polskich*, Warszawa 1960.
- [http://samorząd.pap.pl/palio/html.ru...ication/doc&\\_Checksum=1962678620](http://samorząd.pap.pl/palio/html.ru...ication/doc&_Checksum=1962678620) (10.03.2017).
- Jacyszyn J. [w:] *Mała encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2005.
- Kawałko A., Witczak H., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2006.
- Kosińska A.M., *Ochrona prawna hymnu narodowego jako elementu dziedzictwa narodowego – jej charakterystyka i funkcje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5.
- Kowalski W. [w:] *Konwencja Paryska o ochronie własności przemysłowej*, Warszawa 2008.
- Kuczyński K., *Polskie herby ziemiańskie*, Warszawa 1993.
- Marzys C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, Warszawa 1995.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1996.
- Serafin T., *Wyczerpanie praw własności intelektualnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2015, Seria Prawnicza. Prawo 16.
- Szczepanowska-Kozłowska K. [w:] *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwański, Warszawa 2012.
- Woryna K., *Herby miejskie w nowym prawie własności przemysłowej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Znamierowski A., *Flagi świata. Ilustrowany przewodnik*, Warszawa 2002.
- Znamierowski A., *Insignia, symbole i herby polskie*, Warszawa 2003.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja paryska z 20 marca 1883 r. o ochronie własności przemysłowej (zmieniona Aktem sztokholmskim z 14 lipca 1967 r. (Dz.U. z 1975 r., nr 9, poz. 51).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/95/WE z 22 października 2008 r., Dz.Urz. UE L z 2008 r., nr 299, poz. 25.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.).
- Ustawa z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. z 2016 r., poz. 38 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm.).
- Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 666 ze zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).
- Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1410 ze zm.).

## **Orzecznictwo**

Wyrok SN z 14 września 1986 r., sygn. II CR 295/86, Lex nr 3340.

Wyrok SN z 4 marca 2002 r., sygn. V CKN 750/00, Lex nr 534851.

Wyrok SN z 7 marca 2003 r., sygn. I CKN 100/01, Lex nr 83833.

Wyrok SN z 24 września 2008 r., sygn. II CSK 126/08, Lex nr 464461.

Wyrok SA w Katowicach z 10 kwietnia 2002 r., sygn. I ACa 1399/01, OSA 2003, nr 2, poz. 6.

Wyrok NSA z 24 stycznia 2005 r., sygn. I OSK 767/04, CBOSA.

Wyrok NSA z 24 marca 2009 r., sygn. II OSK 1453/08, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2006 r., sygn. III SA/Wr 383/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 6 czerwca 2007 r., sygn. III SA/Kr 786/06, CBOSA,

Wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2008 r., sygn. III SA/Kr 49/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 2 kwietnia 2009 r., sygn. III SA/Kr 786/08, CBOSA.

## **Streszczenie**

Artykuł jest analizą regulacji prawnych dotyczących symboli jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym symbolem jest herb, który jest częścią niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Społeczność lokalna poprzez uczestnictwo w dziedzictwie herbu może realizować swoje prawa kulturowe. Artykuł prezentuje podstawy prawne ustanawiania herbów, a w szczególności podejmuje problematykę wykorzystywania herbu i jego ochronę w polskim prawie.

*Słowa kluczowe:* samorząd terytorialny, symbole jednostek samorządu terytorialnego, herb

## **USE AND PROTECTION OF THE SYMBOLS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS**

### **Summary**

The article is an analysis of legal regulations concerning the symbols of local government units. The main symbol is a herb that is part of the intangible cultural heritage, the local community through participation in heritage coat of arms can realize their cultural rights. The article presents the legal basis for the establishment of coats of arms and, in particular, take the problem of the coat of arms and its protection in Polish law.

*Keywords:* local government, local government units symbols, arms.