

Adam Doliwa

Uniwersytet w Białymstoku

a.doliwa@uwb.edu.pl

ORCID 0000-0002-0752-7708

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.05>

Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego

1. Zakres osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia wprowadzające

Jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i samorządy województw, w myśl art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP) „mają osobowość prawną”. Równoległe ten element prawnej konstrukcji podmiotów administracji samorządowej (lokalnej i regionalnej) wprowadzony został w przepisach rangi ustawy¹. Zakres przyznanej w Konstytucji RP i ustawach osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego jako szczególnych podmiotów prawa publicznego i prywatnego nie został wyraźnie dookreślony; w doktrynie na ogół przyjmuje się, że osobowość prawna nie jest tylko wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych, które działają pod postacią jednostek samorządu terytorialnego, będących osobami prawnymi, lecz że w płaszczyźnie materialnej, w zakresie treści upodmiotowienia, stanowi ona finalną konsekwencję wyodrębnienia prawnego, tj. upodmiotowienia (usamodzielnienia) – przyznania zdolności prawnej na gruncie całości systemu prawa (prywatnego i publicznego)². Tym samym w konstrukcji osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się podmiotowość prywatnoprawną i podmiotowość (osobowość) publicznoprawną, w ślad za dychotomicznym rozróżnieniem prawa na prywatne i publiczne³.

Zagadnienie prawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego można także wyjaśnić przez pryzmat przypisanej gminie (powiatowi, województwu) zdolno-

¹ Zob. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) (dalej: u.s.g.); art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511) (dalej: u.s.p.); art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

² Zob. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 178 i nn.; por. L. Rajca, *Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego*, PS 2001, nr 7–8, s. 30.

³ Zob. M. Chomka, *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, AUWr PPIA 2004, nr 62, s. 171.

ści prawnej – adresatem tego przypisania jest uniwersalnie personifikowana osoba prawna, wyposażona w zdolność prawną w sferach: *imperium* i *dominium*. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego jest jednym podmiotem prawnym, z jedną, choć złożoną osobowością prawną, „o dwóch obliczach”⁴. Osobowość prawna gminy (powiatu, województwa) opiera się zarówno na zdolności prawnej w zakresie prawa cywilnego, umożliwiającej udział w stosunkach cywilnoprawnych, jak i na podmiotowości administracyjnoprawnej, wynikającej z prawa do udziału w sprawowaniu władzy publicznej, w toku wykonywania w imieniu własnym (własnych) zadań publicznych. Dodać można, że podmiotem ustrojowego prawa do samorządności terytorialnej jest wspólnota samorządowa wszystkich mieszkańców danej jednostki terytorialnej (społeczność lokalna albo regionalna), podmiotem zaś stosunków administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych jest będąca osobą prawną jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo).

Tak rozumiane upodmiotowienie samorządu terytorialnego ma więc także charakter polityczny⁵; w prawnym rozumieniu samodzielny podmiotem jest jednak jednostka samorządu terytorialnego. W sensie politycznym upodmiotowienie wspólnoty samorządowej polega na uznaniu przez państwo kategorii publicznego interesu lokalnego, z kolei upodmiotowienie samorządu terytorialnego w sensie prawnym przejawia się przez przyznanie samodzielnym jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej – w zakresie władzy publicznej i majątkowych oraz osobistych praw podmiotowych (cywilnoprawnych).

Celem poniższych rozważań, dla których punktem wyjścia jest konstrukcja osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego o złożonej prawnej naturze, jest wykazanie, że istotnym elementem prawnego upodmiotowienia gmin, powiatów i województw są także osobiste i majątkowe prawa podmiotowe. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługują osobiste prawa niemajątkowe, w szczególności prawa do dóbr osobistych oraz prawa majątkowe do innych dóbr niematerialnych. Oznacza to, że elementem gwarancji samodzielności jednostek lokalnej i regionalnej administracji publicznej, w sferze stosunków cywilnoprawnych, jest podlegająca prawnej ochronie – tożsamość samorządu terytorialnego, także jego samodzielność, herb, logotyp, hasło (motto), hejnał, renoma i inne. Wskazane kwestie zostaną omówione poprzez analizę, na bazie aktów prawnych, orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny prawniczej, konstrukcji dóbr osobistych i innych praw niemajątkowych osób prawnych w ogólności, a następnie poprzez odpowiednie jej przeniesienie na grunt szczególnych osób prawnych, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego.

⁴ Zob. J. Jagoda, M. Jerominek, *Pojęcie organu w prawie samorządowym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 196.

⁵ Zob. M. Barański, *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna* [w:] *idem*, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 20 i nn.

2. Prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego do dóbr osobistych

2.1. Konstrukcja prawna i funkcje dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego

Jednostkom samorządu terytorialnego jako osobom prawnym przysługuje nie tylko prawo korzystania z własności i innych praw majątkowych ale, co jest elementem ich osobowości prawnej, przysługują im także prawa osobiste, niemajątkowe, w tym zwłaszcza prawa podmiotowe mające za przedmiot dobra osobiste. Dobra osobiste mają w każdym wypadku niemajątkowy charakter i są niezbywalne; są to uznane przez system prawny wartości (wysoko cenione stany rzeczy), obejmujące wieloaspektową integralność podmiotu prawnego, jego indywidualność i godność oraz pozycję społeczną, co łącznie stanowi podstawę jego samorealizacji⁶.

Prawa do dóbr osobistych i innych dóbr niematerialnych jednostki samorządu terytorialnego znajdują się pod ochroną prawa przedmiotowego, w tym zwłaszcza prawa cywilnego; ich problematyka składa się na istotny fragment osobowości prawnej gmin, powiatów i samorządów województw. W szczególności chodzi o tzw. tożsamość jednostki samorządu terytorialnego (zwłaszcza gminy), tj. zbiór cech charakterystycznych i wyróżniających, stanowiących kryterium i czynnik identyfikacji i spójności wspólnoty samorządowej, wymierny czasem także w postaci interesów majątkowych⁷. Rola w stosunkach społecznych osób prawnych w ogólności, a w szczególności rola w tej sferze wyposażonych w osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego, uzasadnia potrzebę ochrony ich interesów osobistych, niemajątkowych⁸.

Zgodnie z przyjmowaną na ogół doktrynalną definicją dobra osobiste osoby prawnej są jej wartościami niemajątkowymi, cennymi także w jakimś sensie obiektywnie w stosunkach społecznych, dzięki istnieniu których osoba prawna może prawidłowo, zgodnie z zakresem swoich zadań, funkcjonować⁹. Dobra osobiste osób prawnych to dobra niemajątkowe, mające swe źródło w konstytucyjnych społeczno-gospodarczych zasadach ustrojowych państwa¹⁰. Są to przy tym dobra *sui generis*, odpowiednio odmienne od dóbr osobistych osób fizycznych (np. pod względem podstawy, źródła uzasadnienia ochrony dóbr osobistych, pod względem związku dóbr osobistych ze sferą stosunków majątkowych osoby prawnej)¹¹, na co wpływ ma szczególna kon-

⁶ Zob. A. Doliwa, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2010, s. 110 (i tam powołaną literaturę).

⁷ Zob. na ten temat A. Łuczak, *Istota tożsamości miasta*, ST 2000, nr 10, s. 46 i nn.

⁸ Por. J. Matys, *Dobra osobiste osób prawnych i ich niemajątkowa ochrona*, MoP 2006, nr 10, s. 521; zob. też J. Frąckowiak [w:] *System prawa prywatnego. T. 1. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1075 i nn.

⁹ J. Panowicz-Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975, s. 28; zob. też J. Koczanowski, *Zakres i środki ochrony dóbr osobistych osób prawnych* [w:] *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym. Zagadnienia wybrane*, red. J.S. Piątkowski, Wrocław 1986, s. 280.

¹⁰ Zob. P. Granecki, *Dobra osobiste w prawie polskim – zagadnienie dóbr osobistych osób prawnych*, PS 2002, nr 5, s. 8.

¹¹ Zob. J. Koczanowski, *Ochrona dóbr osobistych osób prawnych*, Kraków 1999, s. 7.

strukcja podmiotowa i funkcje oraz interesy danej osoby prawnej w społeczeństwie i w państwie.

Jako przedmiot osobistych praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego w doktrynie wymienia się i analizuje, oprócz mających pierwszoplanowe znaczenie typowych w rozumieniu (*mutatis mutandis*) art. 23 w zw. z art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1960 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1145) (dalej: k.c.) dóbr osobistych, takie dobra niematerialne, jak: samodzielność, herb i logotyp, hasło (motto), hejnał (hymn), renoma, a nawet krajobraz i walory klimatyczne, wizerunek architektoniczno-urbanistyczny, domena internetowa i inne¹².

Konstrukcja prawna ochrony dóbr osobistych osób prawnych opiera się po pierwsze na założeniu wielości osobistych praw podmiotowych, po drugie na zasadzie otwartego katalogu ujmowanych w sposób zobiektywizowany dóbr osobistych oraz po trzecie na odpowiednim stosowaniu przepisów prawnych regulujących ochronę dóbr osobistych osób fizycznych¹³.

Zgodnie zatem z art. 43 k.c. do osób prawnych stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych¹⁴. Osobie prawnej – nie zaś organom osoby prawnej czy poszczególnym osobom fizycznym tworzącym jej substrat osobowy¹⁵ – przysługują dobra osobiste wymienione w art. 23 k.c., z tym że katalog tych dóbr rozumiany być musi w kontekście specyfiki konstrukcji normatywnej i statusu podmiotowego jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. Ochronie w trybie odpowiedniego stosowania art. 24 k.c. jako dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. podlegają: cześć (reputacja, dobre imię); w określonych sytuacjach nazwa gminy (powiatu, samorządu województwa) – jako oznaczenie osoby prawnej jej indywidualizacji w obrocie prawnym; tajemnica korespondencji; nietykalność pomieszczeń urzędowych i inne (dobra osobiste osób prawnych zalicza się w doktrynie do następujących sfer ochrony prawnej: sfery identyfikacji, sfery swobodnego prowadzenia działalności statutowej, sfery tajemnicy, sfery dobrej sławy)¹⁶.

Ochrona dóbr osobistych osoby prawnej zależy jedynie od stwierdzenia faktu bezprawnego naruszenia danego dobra osobistego i polega na przyznaniu niemajątkowych lub majątkowych roszczeń (powództw), zgodnie bowiem z art. 43 k.c. przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych stosuje się odpowiednio do osób prawnych (zob. art. 23–24 k.c.)¹⁷. Powództwa służące ochronie dóbr osobistych to powódz-

¹² Zob. K. Woryna, *Charakter prawny wybranych dóbr niematerialnych miasta*, ST 2003, nr 1–2, s. 87 i nn. Por. J. Koczanowski, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 43 i nn.

¹³ Zob. A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 106; A. Kubiak-Cyrul, *Dobra osobiste osób prawnych*, Kraków 2005, s. 118 i nn.

¹⁴ Na temat odpowiedniego stosowania do osób prawnych przepisów o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych zob. A. Kubiak-Cyrul, *Dobra osobiste...*, s. 128–132.

¹⁵ J. Koczanowski, *Zakres i środki ochrony dóbr...*, s. 280.

¹⁶ Zob. *ibidem*, s. 281 i nn.

¹⁷ Zob. *ibidem*, s. 265 i nn.; A. Kubiak-Cyrul, *Dobra osobiste...*, s. 213 i nn.; A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych przysługujących osobom prawnym [w:] Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci profesora Zbigniewa Radwańskiego*, red. S. Sołtysiński, Poznań 1990, s. 27 i nn.; M. Świdowska, *Zadośćuczynienie jako środek rekompensaty szkód niemajątkowych w przy-*

two o ustalenie, o zaniechanie, o usunięcie skutków naruszenia i o zadośćuczynienie pieniężne lub zapłatę na cel społeczny. Zauważyć należy, że naruszenie dobra osobistego może także oznaczać naruszenie interesów majątkowych podmiotu uprawnionego, co pociągać może za sobą odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę (zob. art. 361–363 oraz art. 415 i nn. k.c. w zw. z art. 24 § 2 k.c.).

2.2. „Samodzielność” jednostki samorządu terytorialnego jako jej dobro osobiste

Jako szczególne dobro osobiste, oparte na konstrukcji prawa podmiotowego o bezwzględny charakterze, podlegające ochronie prawnej na podstawie art. 43 w zw. z art. 23 i 24 k.c. (stosowanych co najmniej na podstawie analogii), może być także kwalifikowana samodzielność jednostki samorządu terytorialnego (prawo do samodzielności). Chodzi w tym wypadku o podlegającą ochronie na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych swobodę prowadzenia przez osobę prawną jej działalności ustawowej i statutowej; funkcją tego rodzaju swobody jest ochrona przed działaniami „paraliżującymi taką działalność jednostki samorządu terytorialnego” – zdaniem M. Pazdana tak rozumiana samodzielność (swoboda) „byłaby dobrem analogicznym do wolności osoby fizycznej”¹⁸.

Należy przyjąć, że możliwość swobodnego i samodzielnego wykonywania administracji lokalnej oraz poszanowanie przez państwo zasady samorządności terytorialnej, jako zasada i standard prawny stanowiący o istocie samorządu terytorialnego i dobro niemajątkowe jednostek samorządu terytorialnego należące do ich dóbr osobistych – podlega ochronie w trybie roszczeń (na podstawie przepisów art. 24 k.c., art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego i innych) dochodzonych przed sądem powszechnym¹⁹. Jest to ochrona prawa podmiotowego bezwzględnego, którego naruszenie jest równoznaczne co najmniej z przekroczeniem ustawowego standardu (zasada legalizmu) sprawowania nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego państwowego nadzoru; równoznaczne z posługiwaniem się przez organ nadzoru w toku jego realizacji tzw. swobodnym uznaniem.

Za jak najbardziej słuszny uznać należy postulat, aby oprócz ochrony samodzielności w trybie publicznoprawnym dostrzec i docenić ochronę cywilnoprawną tego dobra podmiotowego jednostek samorządu terytorialnego, co ma znaczenie nie tylko teoretyczne i kształtujące osobowość prawną gmin, powiatów i samorządów województw, ale w równie istotnym stopniu ma także znaczenie praktyczne²⁰. Zresztą w doktrynie prawa cywilnego, w odniesieniu do osób prawnych jako takich, formuluje się tezę o potrzebie ochrony dobra osobistego nazwanego „swego rodzaju prywat-

padku naruszenia dóbr osobistych osób prawnych [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, red. J. Jastrzębski, Warszawa 2007, s. 273 i nn.

¹⁸ Zob. M. Pazdan [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 128.

¹⁹ Zob. K. Woryna, *Charakter prawny...*, s. 88; zob. też T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 89 (i tam powołaną literaturę).

²⁰ Zob. K. Woryna, *Charakter prawny...*, s. 89.

nością osoby prawnej” – w związku z rozwojem pojęcia prywatności, podążającym za zmianami w zakresie społecznych potrzeb. W przeciwieństwie do prywatności osoby fizycznej, która uważana jest za dobro wynikające z prawnego honorowania sfery intymności człowieka, uznanie za dobro osobiste prywatności osoby prawnej ma swe podstawy w przyjęciu teoretycznej i praktycznej konieczności zagwarantowania i ochrony *sui generis* „autonomii jednostki organizacyjnej przed bezprawną ingerencją z zewnątrz”.

Tak rozumiana samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej jest wyrazem jej „autonomii i niezależności w kształtowaniu swojego postępowania w granicach przewidzianych prawem”. Zagwarantowanie jednostkom organizacyjnym określonej niezależności i autonomii „umożliwia kreowanie silnych podmiotów stanowiących przeciwwagę dla organów państwowych, co ma również ogromne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokracji”²¹.

2.3. Ochrona dobrego imienia i innych dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego

Jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie art. 23 w zw. z art. 43 k.c. przysługuje dobro osobiste w postaci czci, reputacji – dobrego imienia, dobrej sławy – w obrocie prawnym, oraz podmiotowe prawo do jego ochrony. Należy przyjąć, że uznanie (renoma, dobre imię) w opinii społecznej (lokalnej lub o szerszym zakresie) jest równie istotne z punktu widzenia interesów jednostki samorządu terytorialnego, jak takie samo uznanie, renoma na określonym rynku, dla podmiotu będącego przedsiębiorcą²². Dobre imię będącej osobą prawną jednostki samorządu terytorialnego to całokształt korzystnych wyobrażeń z tym podmiotem związanych, ucieleśnionych w określonym indywidualizującym oznaczeniu podmiotowym (nazwa) lub przedmiotowym (logo, herb). Renoma jednostki samorządu terytorialnego jest równoznaczna z korzystnym nastawieniem i oceną jej walorów miejscowych – ze strony mieszkańców, turystów, inwestorów itp. Renomę osoby prawnej naruszają szkodliwe, pomawiające stwierdzenia dotyczące wszelkich aspektów jej działania (rozgłaszanie nieprawdziwych informacji o osobie prawnej, ferowanie ocen przekraczających granice rzeczowej i uczciwej krytyki)²³.

Do pozostałych i istotnych, wyróżnianych w doktrynie dóbr osobistych osób prawnych należą zwłaszcza tajemnica korespondencji i nietykalność pomieszczeń osoby prawnej. W pierwszym wypadku przedmiotem ochrony jest tajemnica korespondencji (komunikacji interpersonalnej – za pomocą wszelkich dostępnych środków porozumiewania się), której stroną (czynną – w roli nadawcy lub bierną – w roli adresata) jest osoba prawna. Warunkiem ochrony korespondencji jest jej poufny charakter, obojętna jest zaś, z punktu widzenia przesłanek cywilnoprawnej ochrony, treść korespondencji²⁴. Nietykalność pomieszczeń, a w zasadzie nietykalność pomieszczeń stanowią-

²¹ Por. A. Kubiak-Cyruł, *Dobra osobiste...*, s. 187–189.

²² Por. *ibidem*, s. 165 i nn.

²³ K. Woryna, *Charakter prawny...*, s. 94–95.

²⁴ Zob. A. Kubiak-Cyruł, *Dobra osobiste...*, s. 178 i nn.

cych siedzibę osoby prawnej, jest odpowiednikiem dobra osobistego osoby fizycznej, o którym mowa wprost w art. 23 k.c., tj. nietykalności mieszkania. Cywilnoprawna ochrona rozciąga się na pomieszczenia zajmowane przez organy jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej oraz pomieszczenia zajmowane przez personel, przy pomocy którego wykonywane są jej zadania publiczne (pomieszczenia w budynku urzędu jednostki samorządu terytorialnego)²⁵.

3. Prawo jednostki samorządu terytorialnego do nazwy

Nazwa jednostki samorządu terytorialnego stanowi jej dobro prawne o złożonym charakterze, osobistym i po części majątkowym; nazwa gminy, powiatu i województwa jako typu osoby prawnej – jest jej dobrem osobistym, a w określonych sytuacjach może być kwalifikowana jako dobro majątkowe. Analizując istotę nazwy osoby prawnej jako takiej, J. Frąckowiak postawił tezę, że nazwa osoby prawnej ma przede wszystkim charakter osobisty, ale występują w niej także elementy majątkowe. W związku z tym może być przedmiotem zarówno praw niemajątkowych, jak i majątkowych, prawo do nazwy zaś jest bezwzględny prawem podmiotowym o charakterze mieszanym²⁶.

Funkcją nazwy jednostki samorządu terytorialnego jest umacnianie tożsamości lokalnej albo regionalnej. Nazwa jednostki samorządu terytorialnego jest symboliczną i zewnętrzną formą takiej tożsamości; jest oznaczeniem podmiotowym co do zasady o innym niż handlowy charakterze. Podstawą ochrony tak rozumianej tożsamości jest prawo podmiotowe do nazwy; jednostkom samorządu terytorialnego w określonych sytuacjach przysługiwać może ochrona prawna nazwy na podstawie przepisów art. 23 i 24 w zw. z art. 43 k.c.²⁷

Z tym, że nazwę jednostki samorządu terytorialnego, a w zasadzie jej część pokrywającą się z nazwą danej miejscowości, w wypadku gdy nazwa taka ukształtowała się na przestrzeni dziejów (w tym w efekcie twórczości społecznej, przybierającej formę legendy), uznać można w pewnych wypadkach za dobro niematerialne jednostki samorządu terytorialnego jako szczególnej osoby prawnej prawa publicznego; w określonych prawem sytuacjach tak rozumiana nazwa podlegać może ochronie na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 776) i przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1010)²⁸.

²⁵ Por. *ibidem*, s. 185–187.

²⁶ Zob. J. Frąckowiak [w:] *System prawa prywatnego. T. 1...*, s. 1049; zob. też M. Poźniak-Niedzielska, *Nazwa osoby prawnej jako przedmiot ochrony prawa cywilnego* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, red. J. Błeszyński, J. Rajski, Warszawa 1985, s. 298 i nn.

²⁷ Por. J. Koczanowski, *Zakres i środki ochrony dóbr...*, s. 279. Zob. też K. Woryna, *Nazwa miasta na tle dóbr niematerialnych samorządu*, ST 2002, nr 9, s. 35–36.

²⁸ Zob. K. Woryna, *Nazwa miasta...*, s. 39–44; zob. też przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1443); por. K. Sikora, P. Szreniawski, *Nadawanie nazw miejscowościom*, ST 2006, nr 10.

W precedensowym orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1994 r.²⁹ sformułowano pogląd, że historyczne nazwy geograficzne, które współcześnie są nazwami miast, są dobrem powszechnym i nie należą do kategorii dóbr osobistych podlegających cywilnoprawnej ochronie. Powszechne używanie takich historycznych określeń geograficznych, mimo że jednostkom samorządu terytorialnego jako osobom prawnym przysługują co do zasady prawa do dóbr osobistych, nie może być w związku z powyższym reglamentowane³⁰. Zdaniem K. Woryny przywołana teza Sądu Najwyższego jest kontrowersyjna; odmowa ochrony nazwy miasta może także skutkować wyłączeniem ochrony jego dobrego imienia (np. w sytuacji, gdy w miejscu oznaczonym za pomocą nazwy miasta prowadzona jest działalność godząca w reputację tej osoby prawnej)³¹.

Zauważyć jednak trzeba, że sama nazwa miasta nie jest nazwą jednostki samorządu terytorialnego, lecz nazwą geograficzną i nie jest w związku z tym zastrzeżona³². Nazwa miasta jest częścią (elementem) nazwy osoby prawnej – gminy jako jednostki samorządu terytorialnego (np. nazwa historyczna i geograficzna miasta to „Gdańsk”, natomiast nazwa osoby prawnej to „Gmina Miasta Gdańska”), i tylko w takim rozumieniu nazwa osoby prawnej jest jej dobrem osobistym. Podobne rozumowanie legło u podstaw orzeczenia Sądu Administracyjnego w Gdańsku, w świetle którego nazwa „Gdańsk” nie jest nazwą jednostki samorządu terytorialnego, którą jest „Gmina Gdańsk”, lecz nazwą geograficzną używaną powszechnie w kraju i za granicą. Utrwalone są obcojęzyczne wersje nazwy Gdańsk, np. *Danzig* (niem.), *Danzica* (wł.), *Gedania* (łac.). Rzeczownikowa i przymiotnikowa forma nazwy geograficznej używana jest bez ograniczeń³³.

W powyższym kontekście należy zróżnicować treść prawa podmiotowego oraz podstawy i środki ochrony prawnej – w odniesieniu do nazwy jednostki samorządu terytorialnego jako dobra osobistego w rozumieniu art. 23 w zw. z art. 43 k.c. oraz w stosunku do nazwy geograficznej będącej nazwą miasta, jako przysługującego jednostce samorządu terytorialnego (gminie) prawa do dobra niematerialnego. W ogólności dobra intelektualne tym się odznaczają, że odgrywają doniosłą rolę w życiu człowieka; jako przykład takiej właśnie roli w życiu zbiorowym wspólnoty samorządowej podać można nazwę miasta o historycznym rodowodzie i znaczeniu. Tak charakteryzowane dobra w różnych celach służyły ludziom przez wieki. Jak zauważa trafnie A. Kubiak-Cyruł, mimo że dobra niematerialne (intelektualne) posiadają pewną wartość, to zwykle po pewnym czasie przestają należeć do kategorii przedmiotów praw wyłącznych i przechodzą do domeny publicznej, gdzie mogą być powszechnie wykorzystywane³⁴.

Jak się czasem stwierdza w doktrynie, z racji wykorzystywania nazw gmin (miast) przez przedsiębiorstwa komunalne (spółki miejskie), w związku z prowadzeniem

²⁹ Zob. wyrok SN z dnia 15 czerwca 1994 r., I CRN 73/94, LEX nr 24097.

³⁰ Zob. MoP 1995, nr 8, s. 242.

³¹ K. Woryna, *Nazwa miasta...*, s. 38–39.

³² Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2001 r., II SAB 180/01, Legalis nr 2250652.

³³ Zob. wyrok SA w Gdańsku z dnia 26 stycznia 1994 r., ACr 770/93, OSA 1994, z. 6, poz. 33.

³⁴ A. Kubiak-Cyruł, *Dobra osobiste...*, s. 141.

przez samorząd gminny gospodarki komunalnej, charakteryzowane dobro może ulegać konwergencji w kierunku dóbr majątkowych; w doktrynie na przykładzie nazwy miasta mówi się o „merkantylizacji dobra osobistego osoby prawnej”; „jedno i to samo dobro może się wtedy stać przedmiotem zarówno praw majątkowych, jak i niemajątkowych”³⁵. Spostrzeżenie takie jest trafne tylko z zastrzeżeniem, że w świetle orzecznictwa sądowego nazwa miasta nie jest nazwą jednostki samorządu terytorialnego, lecz nazwą geograficzną i nie jest w związku z tym zastrzeżona, a ograniczenie swobody korzystania z dobra powszechnego i skomercjalizowania go wymaga ustawy. Brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez radę gminy uchwały o komercyjnym wykorzystaniu nazwy miasta i ustanowieniu wysokości opłat pobieranych z tego tytułu³⁶.

4. Dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego i ich ochrona

4.1. Prawa podmiotowe na dobrach niematerialnych

W przeciwieństwie do praw podmiotowych służących ochronie dóbr osobistych, prawa na dobrach niematerialnych, będących co do zasady wytworem twórczej działalności intelektualnej człowieka (w szczególności chodzi tu o utwory, wynalazki, wzory użytkowe, znaki towarowe, oznaczenia geograficzne itp.), są prawami podmiotowymi o zdecydowanie majątkowym charakterze; treść poszczególnych praw na dobrach niematerialnych (dobrach intelektualnych) i ich ochrona regulowana jest na podstawie przepisów ustaw szczegółowych (w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych). Zasadą jest, że wszelkie dobra osobiste są przedmiotem prawnej ochrony (katalog dóbr osobistych i praw podmiotowych do dóbr osobistych jest otwarty). Natomiast ochrona prawna dóbr intelektualnych nie jest określona w sposób generalny; o tym, jakie wytwory twórczej działalności człowieka podlegają ochronie, decyduje ustawodawca (zasada *numerus clausus* chronionych dóbr niematerialnych)³⁷.

Tak rozumiane dobra niematerialne, w przeciwieństwie do dóbr osobistych, mogą być w pewnych wypadkach przedmiotem obrotu prawnego; dobra niematerialne nie są nierozzerwalnie związane z osobą ich twórcy i mogą potencjalnie funkcjonować niezależnie od podmiotu. W tym sensie prawa na dobrach niematerialnych realizują funkcję „własności intelektualnej”, chronią zwłaszcza majątkowy związek między podmiotem prawnym a jego dobrami niematerialnymi. Z kolei podstawowym celem dóbr osobistych jest ochrona niemajątkowych atrybutów osobowości podmiotu prawne-

³⁵ Zob. M. Poźniak-Niedzielska, *Dobra niematerialne przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa–Łódź 1990, s. 57–58; zob. też K. Woryna, *Nazwa miasta...*, s. 36.

³⁶ Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/02, CBOSA.

³⁷ Zob. A. Kubiak-Cyruł, *Dobra osobiste...*, s. 142.

go jako takiego; ich byt jest uwarunkowany istnieniem podmiotu, co w konsekwencji oznacza, że są one nieprzenoszalne i przysługują zawsze temu samemu podmiotowi³⁸.

W określonej jednak sytuacji, jak np. w przypadku nazwy jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej, zachodzić może szczególny związek prawny pomiędzy instytucjami prawa do dobra osobistego i prawa na dobrach niematerialnych; wówczas, w rezultacie bezprawnego działania wymierzonego w dobro niematerialne osoby prawnej naruszone zostać może także dobro osobiste. Przy czym, co podkreśla się w doktrynie, podstawy prawne i środki ochrony dobra niematerialnego i dobra osobistego będą różne³⁹.

4.2. Ochrona herbu, logotypu i innych dóbr niematerialnych jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 38) (dalej: u.o.m.) jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole⁴⁰. Używanie przez inne podmioty nazwy i herbu gminy w obrocie prawnym i gospodarczym może mieć miejsce jedynie za zgodą tej jednostki samorządu terytorialnego⁴¹. Pośrednią ochronę herbu jednostki samorządu terytorialnego zapewniają przepisy prawa własności przemysłowej oraz przepisy kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych⁴².

Prócz nazwy i herbu również logo (logotyp) służy oznaczeniu i indywidualizacji jednostki samorządu terytorialnego (w praktyce – miasta jako gminy miejskiej). Funkcję taką pełnią dobra w postaci oznaczeń – słownych, graficznych i słowno-graficznych (znaków słownych, symboli graficznych), które mają w sposób jednoznaczny kojarzyć się, zwłaszcza w pozytywnym kontekście, z daną jednostką samorządu terytorialnego, a tym samym służyć jej rozpoznawalności. Wymienione oznaczenia nawiązują do tradycji i historii (nazwa, herb) lub do współczesności (logo). Przyjęcie logotypu nie jest czynnością o charakterze administracyjnym i nie podlega nadzorowi przewidzianemu wobec czynności opracowania herbu, chyba że logo zostało ustanowione zgodnie z zasadami heraldyki⁴³. Samo opracowanie oryginalnego logotypu następuje na podstawie zamówienia u odpowiedniego twórcy – projektanta; w efekcie powstaje intelektualne dobro niematerialne (utwór), a przeniesienie na jednostkę samorządu

³⁸ Zob. *ibidem*, s. 143.

³⁹ *Ibidem*, s. 139–142.

⁴⁰ Zob. art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.; zob. też art. 12 pkt 10 u.s.p.; ustawa o samorządzie województwa milczy na temat herbu czy flagi – podstawę prawną ustanowienia dla województwa samorządowego, w drodze uchwały sejmiku, stanowi art. 3 ust. 1 u.o.m.

⁴¹ Orzecznictwo sądowe niemieckie stoi na stanowisku, że nieautoryzowane użycie nazwy miasta w tytule (adresie) domeny serwisu internetowego stanowi naruszenie prawa do nazwy publicznej osoby prawnej, a także, że zagraża naruszeniem takich dóbr osobistych, jak renoma i dobre imię miasta; zob. K. Woryna, *Nazwa miasta...*, s. 37 (i tam podane źródła).

⁴² Zob. K. Woryna, *Herby miejskie w nowym prawie własności przemysłowej*, ST 2001, nr 7–8, s. 14 i nn.

⁴³ Tak K. Woryna, *Charakter prawny...*, s. 89.

terytorialnego majątkowych praw autorskich do logotypu (co uprawnia do wyłączności korzystania) następuje w trybie odpowiedniej umowy⁴⁴.

Herby są przedmiotem zainteresowania badawczego heraldyki, natomiast flagi, barwy i sztandary – weksylogologii (łac. *vexillum* – sztandar, chorągiew), tj. nauki o barwach i znakach rozpoznawczych zamieszczonych na tkaninach. Flaga jest zestawem kolorów w ściśle oznaczonym układzie poziomym albo pionowym, barwy to jedynie symboliczny kolor lub zestaw kolorów, sztandar zaś to znak istniejący tylko w jednym egzemplarzu, składający się z dwóch różnych zszytych ze sobą płacht materiału, laminowanych tzw. frędzlą. Sztandar jest na stałe przymocowany do drzewca⁴⁵.

Jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty, których osobowość prawna rozciąga się także na zdolność w zakresie praw publicznych, mają prawo do ustanawiania i posługiwania się hejnałem i hymnem, jako muzycznymi elementami symboliki i tożsamości lokalnej. Tego rodzaju utwory mogą być przedmiotem ochrony prawa autorskiego. „W stosunku do herbu jako symbolu przynależności społecznej sztandar i hejnał mogą stanowić elementy uzupełniające przez wizualne i akustyczne ekspozowanie owego symbolu w ważnych dla miejscowego społeczeństwa okolicznościach. Zaliczenie w art. 2 ust. 2 u.o.m. herbu do odznaki i pominięcie w niej sztandaru i hejnału nie może być rozumiane jako zakaz ich ustanowienia w statucie gminy. Gmina może mieć sztandar i hejnał”⁴⁶. Zakres ochrony prawa do posługiwania się hejnałem, jako dobrem niematerialnym (utworem) wyznacza prawo autorskie, w tym w szczególności instytucja dozwolonego użytku publicznego⁴⁷. Trafnie zastrzega się w doktrynie, że przypadki publicznego użycia hymnu przez osoby trzecie, które przynoszą „ujmę symbolom miasta”, mogą być zakwalifikowane jako naruszenie dóbr osobistych osoby prawnej⁴⁸.

Odpowiednikiem wizerunku osoby fizycznej, jako podlegającego cywilnoprawnej ochronie jej dobra osobistego, jest w przypadku będącej osobą prawną gminy miejskiej (miasta) tzw. wizerunek architektoniczno-urbanistyczny (typowo miejski układ przestrzenny, często mający historyczne znaczenie, tworzący specyficzny dla danego miasta „klimat”). Tak rozumiany wizerunek miasta może być podstawą tworzenia symbolicznych (rysunkowych, graficznych, innych) odwzorowań, wykorzystywanych w obrocie np. do celów reklamowych. Takie odwzorowanie wizerunku (np. w postaci ilustracji) stanowić może utwór podlegający ochronie ze strony prawa autorskiego; rozpowszechnianie takiego wizerunku miasta wymaga zgody osoby na nim przedsta-

⁴⁴ Zob. *ibidem*, s. 90.

⁴⁵ *ibidem*, s. 92.

⁴⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., IV SA 695/96, CBOSA; zob. też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 grudnia 2009 r., IV SA/GI 765/09, LEX nr 581990 oraz wyroki NSA z dnia: 30 września 2009 r., II OSK 1063/09, LEX nr 597117 i 28 października 2008 r., II OSK 1381/08, CBOSA.

⁴⁷ Zob. art. 31 ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1231).

⁴⁸ Zob. K. Woryna, *Charakter prawny...*, s. 93.

wionej. Wizerunek miasta trzeba traktować jako swoiste dobro niematerialne jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej⁴⁹.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego są szczególnymi osobami prawnymi, których podmiotowość w sferze cywilnoprawnej obejmuje także prawa i interesy o charakterze osobistym, niemajątkowym. W szczególności gminom (powiatom, województwom) przysługuje prawo do ochrony ich dóbr osobistych na drodze sądowej. Również z zasad ustrojowych wynikają argumenty za ochroną prawną dóbr osobistych gmin (powiatów, województw); w szczególności z konstytucyjnej zasady decentralizacji państwa i władzy publicznej wynika, że jednostka samorządu terytorialnego to oparta na osobowości prawnej konstrukcja prawno-organizacyjna służąca artykułowaniu i realizacji dobra wspólnego wszystkich mieszkańców, także poprzez uwzględnianie lokalnych (regionalnych) więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych. W związku z tym gminom, powiatom i województwom przysługuje szczególna ochrona prawna, a elementem tej ochrony jest prawo do dóbr osobistych.

Znaczenie ochrony dóbr osobistych gmin i innych jednostek samorządowych jest ewidentne również w kontekście definiowania i umacniania tzw. tożsamości jednostki samorządu terytorialnego (zwłaszcza gminy) i wspólnoty mieszkańców stanowiącej substrat osobowy tej osoby prawnej. Ochrona cywilnoprawna dóbr osobistych jest istotna z punktu widzenia kształtowania się tożsamości gminy, tj. zbioru cech charakterystycznych i wyróżniających, stanowiących kryterium i istotny czynnik identyfikacji i spójności wspólnoty samorządowej.

Upodmiotowienie cywilnoprawne jednostek samorządu terytorialnego oznacza także zdolność do posiadania praw podmiotowych do dóbr niematerialnych, innych niż dobra osobiste; są to prawa o charakterze majątkowym. Takie prawa, jak prawo do nazwy, herbu, logo (logotypu), służą oznaczeniu i indywidualizacji jednostki samorządu terytorialnego w obrocie prawnym; są także istotnym narzędziem budowania pozytywnego wizerunku jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

Barański M., *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna* [w:] *idem*, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.

Chomka M., *Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 62.

Doliwa A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2010.

⁴⁹ Zob. *ibidem*, s. 95–96.

- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Granecki P., *Dobra osobiste w prawie polskim – zagadnienie dóbr osobistych osób prawnych*, „Przełęcz Sądowy” 2002, nr 5.
- Jagoda J., Jerominek M., *Pojęcie organu w prawie samorządowym [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Koczanowski J., *Zakres i środki ochrony dóbr osobistych osób prawnych [w:] Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym. Zagadnienia wybrane*, red. J.S. Piątkowski, Wrocław 1986.
- Koczanowski J., *Ochrona dóbr osobistych osób prawnych*, Kraków 1999.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004.
- Kubiak-Cyruł A., *Dobra osobiste osób prawnych*, Kraków 2005.
- Kurowska T., *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994.
- Łuczak A., *Istota tożsamości miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Matys J., *Dobra osobiste osób prawnych i ich niemajątkowa ochrona*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 10.
- Panowicz-Lipska J., *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975.
- Poźniak-Niedzielska M., *Nazwa osoby prawnej jako przedmiot ochrony prawa cywilnego [w:] Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, red. J. Bleszyński, J. Rajski, Warszawa 1985.
- Poźniak-Niedzielska M., *Dobra niematerialne przedsiębiorstwa państwowego*, Warszawa–Łódź 1990.
- Rajca L., *Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego*, „Przełęcz Sądowy” 2001, nr 7–8.
- Sikora K., Szreniawski P., *Nadawanie nazw miejscowościom*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10.
- System prawa prywatnego. T. 1. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007.
- Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979.
- Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych przysługujących osobom prawnym [w:] Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci profesora Zbigniewa Radwańskiego*, red. S. Sołtysiński, Poznań 1990.
- Świdowska M., *Zadośćuczynienie jako środek rekompensaty szkód niemajątkowych w przypadku naruszenia dóbr osobistych osób prawnych [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza*, red. J. Jastrzębski, Warszawa 2007.
- Woryna K., *Herby miejskie w nowym prawie własności przemysłowej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Woryna K., *Nazwa miasta na tle dóbr niematerialnych samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9.
- Woryna K., *Charakter prawny wybranych dóbr niematerialnych miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.

Streszczenie

Adam Doliwa

Dobra osobiste i inne dobra niematerialne jednostek samorządu terytorialnego

Przedmiotem artykułu jest określony aspekt prawnego upodmiotowienia jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i samorządów województw, według prawa polskiego (Konstytucji RP i ustaw). Wymienione podmioty administracji publicznej są szczególnymi osobami prawnymi, a elementem ich osobowości prawnej, prócz prawa do własnych zadań publicznych i sprawowania terytorialnego (lokalnego albo regionalnego) władztwa publicznego, są cywilnoprawne prawa podmiotowe. W szczególności jednostki samorządu terytorialnego występują w stosunkach cywilnoprawnych jako podmioty praw do dóbr osobistych i innych (majątkowych) dóbr niematerialnych. Celem poniższych rozważań jest przedstawienie konstrukcji praw do dóbr osobistych i innych dóbr niematerialnych jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych, treści i ochrony poszczególnych tego rodzaju praw podmiotowych oraz wykazanie znaczenia tego aspektu prawnej personifikacji w kontekście samodzielności gmin, powiatów i województw.

Summary

Adam Doliwa

Personal and other intangible goods of local government units

The article is devoted to a specific aspect of the legal empowerment of local government units, i.e. municipalities, districts and voivodships, under Polish law (the Polish Constitution and statutes). The above entities of public administration are legal persons of a specific nature. Their legal personality includes, apart from rights to perform their own public tasks and to exercise territorial (local or regional) public authority, also civil law subjective rights. In particular, local government units appear in civil law relations as the holders of rights to personal and other intangible goods. The purpose of the following considerations is to present the structure of rights to personal and other intangible goods vested in local government units as legal persons, the content and protection of individual rights of this kind, as well as to demonstrate the significance of this aspect of legal personification in the context of the independence of municipalities, districts and voivodships.

Słowa kluczowe: gmina, powiat, samorząd województwa, osoba prawna, osobowość publicznoprawna, prawo podmiotowe, dobra osobiste, dobra niematerialne, samodzielność, uznanie w opinii społecznej, nazwa, herb, logotyp, ochrona prawna

Keywords: municipality, district, voivodship self-government, legal person, public law personality, subjective law, personal goods, intangible goods, independence, recognition in the public opinion, name, coat of arms, logotype, legal protection