

DR MICHAŁ OŻÓG



JAK USTANOWIĆ PATRONA
WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ?

Konkurs Nauka dla Społeczeństwa, projekt
pt. „Jak ustanowić patrona wspólnoty
samorządowej?” (nr projektu
NdS/551622/2022/2022) realizowany przez
Międzynarodowe Centrum Badań Finansów
Publicznych i Prawa Podatkowego

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji
i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” nr projektu NdS/551622/2022/2022 kwota
dofinansowania 5 750,00 zł całkowita wartość projektu 602 500 zł.



WPROWADZENIE

Zwyczaj ustanawiania patronów wspólnot samorządowych stanowi utrwaloną praktykę administracyjną organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Trzeba przy tym podkreślić, że nie jest to nowe zjawisko, ponieważ występuje co najmniej od kilku stuleci.¹ Zmieniła się przy tym rzeczywistość społeczno-polityczna, w której wybierani są patroni. Przeobrażenia dotyczą zwłaszcza motywacji decyzji o wyborze patronów wspólnot samorządowych. Dawniej wybór patrona dla miasta, czy też regionu miał głównie motywację religijną i na celu zawierzenie społeczności przed zarazą lub wyrażeniem dziękczynienia za ocalenie.

Należy odnotować cztery aktualnie najczęściej występujące sposoby wybierania patrona w polskich jednostkach samorządu terytorialnego:

- 1) podjęcie uchwały w przedmiocie wyboru patrona,
- 2) określenie patrona w statucie jednostki samorządu terytorialnego
- 3) jakiegokolwiek wzmiankowanie o ustanowionym patronie w innych uchwałach, np. dotyczących wybudowania pomnika upamiętniającego patrona

- 4) występowanie patrona w herbie jednostki samorządu terytorialnego².

Współcześnie akty ustanawiające patrona gminy, powiatu, województwa stanowią inicjatywy podyktowane nie tylko przekonaniem religijnym, ale także w ramach działań na rzecz promocji oraz krzewienia kultury.

Dość często patron obok flagi i herbu stanowi bowiem element identyfikacji jednostki samorządu terytorialnego. Warto nadmienić, że jedynie część wspólnot samorządowych posiada ustanowionego patrona w drodze odrębnej uchwały.

Analiza herbów oraz dostępnych uchwał o patronacie wskazuje na występowanie dorozumianego patronatu w odniesieniu do 198 jednostek samorządu terytorialnego,

a więc przyjmowanie patronatu danego świętego lub błogosławionego jedynie na podstawie jego występowania w herbie³. Nierzadko też to właśnie obecność wizerunku patrona w herbie staje się też impulsem do formalnego wydania aktu w sprawie ustanowienia patrona.

Powyższe okoliczności sprawiają, że ustanawianie patrona wspólnoty

samorządowej stanowi inicjatywę, którą mogą być zainteresowane rozmaite podmioty prawa, w tym osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne (stowarzyszenia, parafie, zbory, fundacje, itp.). Aktualnie nie występują przepisy prawa polskiego, które regulowałyby kwestię ustanawiania patronów jednostek samorządu terytorialnego w sposób wyczerpujący⁴. Nawet nie jest oczywiste, czy ustanawianie patrona jednostki samorządu terytorialnego jest dopuszczalne. Wokół praktyki administracyjnej gmin, powiatów i województw w tym zakresie powstało szereg wątpliwości, w tym przede wszystkim dotyczących dopuszczalności podejmowania uchwał w sprawie ustanowienia patrona⁵. W niniejszym opracowaniu nie podejmowano powyższej tematyki, ponieważ – jak się wydaje – została ona pośrednio dopuszczona w orzecznictwie sądów administracyjnych⁶.

Celem przygotowanego vademecum jest dostarczenie praktycznych wskazówek z udzieleniem odpowiedzi na pytania dotyczące ustanawiania patrona jednostki samorządu terytorialnego w Polsce:

1. Kim jest patron?

2. Kim może być kandydat na patrona jednostki samorządu terytorialnego?
3. Kto może złożyć wniosek w sprawie o ustanowienie patrona jednostki samorządu terytorialnego?
4. Jak przebiega procedura w sprawie o ustanowienie patrona jednostki samorządu terytorialnego?
5. Jakie jest znaczenie aktów prawa wewnętrznego kościołów i innych związków wyznaniowych w sprawach ustanowienia patrona?
6. Status uczestników postępowania w sprawie ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego oraz na gruncie podejmowanych uchwał o patronacie.
7. Czy możliwe jest zamieszczenie wizerunku patrona w herbie jednostki samorządu terytorialnego?
8. Jaka jest struktura uchwał wydawanych w sprawie ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego?

9. Katalog dobrych praktyk w ustanawianiu patrona jednostki samorządu terytorialnego.



1. KIM JEST PATRON?

Kategoria patrona nie została zdefiniowana w prawie polskim, co sprawia, że nie jest jasne, co dokładnie oznacza słowo „patron”. W związku z tym należy kierować się znaczeniem etymologicznym oraz kontekstem, w jakim ono funkcjonuje. Przyjęte ustalenia będą pomocne do zrozumienia istoty patronatu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

Wśród różnych znaczeń terminu „patron” wskazuje się, że jest to: „zasłużona i zwykle nieżyjąca już osoba, której imię nadawane jest jakiejś instytucji lub jakiemuś miejscu”; „osoba święta lub bóstwo opiekuńcze, któremu oddano w opiekę jakiś kraj, obiekt, osobę lub grupę”; „święty, którego imię nadawane jest przy chrzcie”; „osoba lub instytucja opiekująca się kimś lub czymś”⁷.

A zatem wybór patrona dla określonego podmiotu może mieć znaczenie integrujące wokół określonych wartości, które w swoim życiu urzeczywistniał patron. Zwykle jest osoba wyniesiona do chwały ołtarzy, lecz nie jest to wymóg konieczny.

Współcześnie można wskazać różne

przykłady patronów w otaczającej nas rzeczywistości społecznej. Warto po krótko o nich wspomnieć w kontekście funkcji, jaką pełni patron. Przykłady patronatu w przestrzeni publicznej:

- **Nadanie nazwy ulicy lub innemu fragmentowi przestrzeni publicznej**
Cel: oznaczenie przestrzeni publicznej.
- **Patron szkoły** Cel: integracja uczniów wokół osoby patrona, promocja wartości urzeczywistnianych przez jego osobę.
- **Patron wydarzenia (np. konferencji naukowej)** Cel: zwykle wsparcie honorowe w organizacji przedsięwzięcia.
- **Patron grupy zawodowej (np. prawników, optyków, lekarzy)** Cel: integracja wokół osoby wykonującej dany zawód, promocja wartości urzeczywistnianych przez daną osobę.
- **Patron w kształceniu prawniczym**
Cel: sprawowanie mentoringu
- **Patron jednostki organizacyjnej wspólnoty religijnej** Cel: kult danej osoby.

- **Patron jednostki samorządu terytorialnego** Cel: duchowy (?), promocja(?). Podstawa prawna: art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, art. 4 ust.

1 pkt 21 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹, art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰.



2. KIM MOŻE BYĆ KANDYDAT NA PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Co do zasady istnieje swoboda wyboru kandydata na patrona jednostki samorządu terytorialnego. Niedopuszczalne wydaje się jednak zgłaszanie i wybieranie na patronów osób, które promowały ideę nazizmu, faszyzmu, komunizmu, co znajduje uzasadnienia w art. 13 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r¹¹. Osoby odwołujące się do przemocy oraz nienawiści również powinny zostać zdyskwalifikowane z potencjalnych patronów. Takie podejście podyktowane jest zachowaniem spójnego podejścia w ochronie porządku społecznego przed wpływem powyższych ideologii na życie społeczne.

Patronem może być każda osoba fizyczna, której przymioty osobiste lub zasługi w różnych obszarach życia spotkały się z uznaniem w społeczności. Może być to sfera nauki, kultury, religii, czy też polityki. Płeć, wiek, przekonania polityczne, kolor skóry, orientacja seksualna nie mogą mieć znaczenia z punktu widzenia wyboru patrona.

Kandydatem na patrona może być osoba świecka, jak i duchowna. Ograniczenia w tym zakresie należałoby traktować

w kategorii dyskryminacji z uwagi na przekonania.

Każda osoba ma prawo stać się patronem, jeśli została wybrana w odpowiedniej procedurze. Szczególnie istotne jest zachowanie szerokich konsultacji społecznych oraz uzasadnienie podjętej decyzji. Nie powinno się opierać wyboru danej osoby wyłącznie na przesłankach religijnych.

Żadna osoba ani stowarzyszenie, wspólnota religijna nie ma prawa do wyłączności w zgłaszaniu własnych kandydatów na patronów, jak też w uznawaniu przymiotów i zasług danej osoby.

Wybór patrona w społeczeństwie demokratycznym nie może oznaczać obowiązku dzielenia wiary w jego przymiot i wyrażania pozytywnej oceny co do jego osoby. W Polsce przyjęto model separacji skoordynowanej relacji pomiędzy państwem, a wspólnotami religijnymi, co oznacza, że władza publiczna nie może narzucać komukolwiek obowiązku uznawania danego patrona, utożsamiania się z nim, jak też nie może zakazać czczenia patronów, czy też wykonywania praktyk religijnych związanych z ich kultem¹².

3. KTO MOŻE ZŁOŻYĆ WNIOSEK W SPRAWIE O USTANOWIENIA PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Postępowanie uchwałodawcze wszczęte jest zwykle na wniosek różnych grup społecznych, które zwracają się do władz jednostki samorządu terytorialnego z prośbą o ustanowienie patrona. Przepisy prawa polskiego nie zawężają uprawnienia do złożenia wniosku o ustanowienie patrona do wybranych kategorii podmiotów prawa. Takie działanie byłoby też niedopuszczalne wprowadzania takich ograniczeń w prawie miejscowym oraz prawie wewnętrznym.

Zabronione jest też limitowanie tego uprawnienia w aktach kierownictwa wewnętrznego, takich jak np. instrukcja, pismo ogólne, wytyczne, czy też regulamin. Tego typu ograniczenia stanowiłyby nieuprawnioną limitację wolności z art. 53 Konstytucji RP. Byłoby to wątpliwe z punktu widzenia zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP).

Każdy podmiot prawa (osoby fizyczne, jednostki organizacyjne) powinny mieć zapewnioną możliwość złożenia

wniosku w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej.

Wniosek o ustanowienie patrona jednostki samorządu terytorialnego mogą złożyć:

- osoba fizyczna,
- grupa osób fizycznych,
- osoby prawne,
- inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, lecz wyposażona w zdolność prawną,
- stowarzyszenia,
- fundacje,
- jednostki organizacyjne wspólnot religijnych,
- jednostki organizacyjne gminy, powiatu, województwa,
- związek jednostek samorządu terytorialnego,
- jednostki pomocnicze gminy
- spółdzielnie,
- jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych.

Należy przy tym podkreślić, że powyższe wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy.

4. JAK PRZEBIEGA PROCEDURA W SPRAWIE O USTANOWIENIE PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Uznanie danej za patrona jednostki samorządu terytorialnego stanowi zwykle efekt postępowania uchwałodawczego przed organami gminy, powiatu lub województwa. W trakcie tego postępowania wydawane są dwie uchwały jej organu stanowiącego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) oraz aktu prawa kościelnego.

Osoby zainteresowane składają wniosek o ustanowienie patrona na zasadach ogólnych przyjętych dla wydawania uchwał, chyba że statut jednostki samorządu terytorialnego stanowi inaczej.

W praktyce w gronie wnioskodawców często występują z takim wnioskiem szkoły, wspólnoty religijne, zrzeszenia mieszkańców, itd. Zdarza się również, że inicjatywa pochodzi od organu jednostki samorządu terytorialnego.

W związku ze zgłoszoną propozycją ustanowienia patrona przeprowadza się procedurę uchwałodawczą. Pierwszym aktem jest głosowanie w przedmiocie

wydania uchwały o wyrażeniu woli ustanowienia osoby świętej (błogosławionej) patronem określonej wspólnoty samorządowej. Formułowane jest przy tym upoważnienie dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta; zarządu powiatu; zarządu województwa) do wystąpienia przed miejscowym biskupem ordynariuszem z wnioskiem o wszczęcie procedury kościelnej zatwierdzającej wybór patrona¹³.

Uchwała intencyjna może zostać określona jako akt wyrażający wolę wywołania określonego zdarzenia w rzeczywistości, a w tym przypadku uznania danej osoby świętej (błogosławionej) patronem określonej jednostki samorządu terytorialnego. Niekiedy akt ten określany jest w nagłówku jako „oświadczenie”, aczkolwiek trzeba mieć na względzie, że jedyną formę prawną działania kolegiального organu administracji publicznej stanowi zawsze uchwała.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminny, powiatu, sejmik województwa) upoważnia i zobowiązuje organ wykonawczy (wójta/burmistrza/prezydenta miasta, zarząd powiatu; zarząd województwa)

do zwrócenia się z wnioskiem do miejscowego biskupa ordynariusza w celu wszczęcia procedury kościelnej o uznaniu wyboru patrona jednostki samorządu terytorialnego.



5. JAKIE JEST ZNACZENIE AKTÓW PRAWA WEWNĘTRZNEGO KOŚCIOŁÓW I INNYCH ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH W SPRAWACH USTANOWIENIA PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Można uznać, że przyjęta praktyka postępowania stanowi wyraz poszanowania autonomii kościelnego porządku prawnego (art. 25 ust. 3 Konstytucji), w którym przewidziano zalecenie uzyskania zgody władz samorządowych w ustanowieniu patrona, a także wydaje się, że władze kościelne powinny mieć wpływ na wykorzystanie wizerunku świętego (błogosławionego). Następnie przeprowadzana jest procedura kościelna, która toczy się w oparciu o wewnętrzne regulacje wspólnoty religijnej.

Uchwała intencyjna przekazywana jest do Stolicy Apostolskiej. Etapy te prowadzone są w oparciu o regulacje wewnętrzne Kościoła Katolickiego¹⁴. Finalnie wydawany jest dekret Kongregacji ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów o uznaniu danej osoby świętej (błogosławionej) patronem jednostki samorządu terytorialnego.

Postępowanie kościelne odbywa się po wydaniu uchwały intencyjnej a przed pojęciem aktu o ustanowieniu patrona, co sprawia, że etapy postępowania przed

organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego zostają wyznaczone dwoma aktami.

Uchwała intencyjna zostaje zrealizowana z chwilą zwrócenia się przez organ wykonawczy do miejscowego biskupa ordynariusza. Kolejny etap postępowania przed organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzany jest po wydaniu dekretu, ponieważ akt ten stanowi źródło prawa kościelnego.

Druga uchwała wydawana w tej sprawie, a więc o ustanowieniu patrona określonej wspólnoty samorządowej zwykle wprost nawiązuje do treści dekretu, aczkolwiek podstawą prawną do jej wydania są wyłącznie przepisy prawa polskiego.

W przypadku kandydatów niebędących osobami świętymi lub błogosławionymi procedura opiera się całkowicie na prawie polskim. Oznacza to, że w jednej uchwale o ustanowieniu patrona można dokonać jego wyboru.

Każdy kościół i związek wyznaniowy ma swoje prawo wewnętrzne. Prawo do kierowania się prawem wewnętrznym we własnych sprawach przez wspólnoty religijne podlega ochronie na podstawie art. 25 ust. 3 Konstytucji¹⁵. Jego regulacje mogą, lecz nie muszą zawierać regulacji dotyczących ustanawiania patronów społeczności lokalnych regionalnych.

Co do zasady prawo wewnętrzne kościołów i związków wyznaniowych ma charakter prawa obcego i nie jest konieczne jest uwzględniania w procedurze ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej. Dotyczyć to powinno zwłaszcza kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej w prawie polskim.

Zaleca się uwzględnienie regulacji kościelnych w procedurze ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na art. 25 ust. 3 Konstytucji.

Ustanowienie patrona z pominięciem procedury kościelnej oznaczać będzie skutki jego ustanowienia wyłącznie na forum prawa świeckiego. Takie podejście odpowiada poszanowaniu odrębności prawa świeckiego oraz prawa wewnętrznego wspólnoty religijnej¹⁶. Wiele

instytucji prawnych regularnych jest dwutorowo i należy przy tym uwzględnić jej naturę właściwą dla danego porządku prawnego.

W każdym przypadku zgłaszania kandydatów na patrona, bez względu na ich profil, zasadne będzie przeprowadzanie szerokich konsultacji społecznych, aby zwiększyć poziom akceptacji wyboru danego kandydata. Oczywiście z formalnego punktu widzenia tego typu konsultacje nie mają charakter obowiązkowego, lecz są pożądane ze względu na znaczenie tego wyboru. Warto podjąć wszelkie możliwe działania, aby jak najwięcej mieszkańców wspólnoty samorządowej miało możliwość przedstawienia swojego stanowiska w sprawie.

Szczególnie warto wykorzystać najnowsze metody partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji, w tym poprzez umożliwienie konsultacji w formie elektronicznej, zgłaszania opinii w drodze rozmów telefonicznych, co szczególnie może być istotne dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Warto rozważyć także przeprowadzenie referendum lokalnego, dzięki czemu także podjęta uchwała może uzyskać odpowiedni poziom legitymacji społecznej¹⁷.

Kongregacja ds. Kultu Bożego i Dyscypliny Sakramentów może zwrócić się do wspólnoty samorządowej z prośbą o ewentualne udzielenie wyjaśnień w zakresie treści złożonego wniosku.

W ramach współdziałania obu wspólnot warto udzielić odpowiedzi w niezwłocznym terminie, aczkolwiek z prawnego punktu widzenia nie ma obowiązku prawnego udzielania odpowiedzi władzom kościelnym przez władze samorządowe.

Dekret o uznaniu danego świętego lub błogosławionego patronem jednostki samorządu terytorialnego wydaje wspomniana dykasteria. Dekret ten nie obowiązuje automatycznie w krajowym

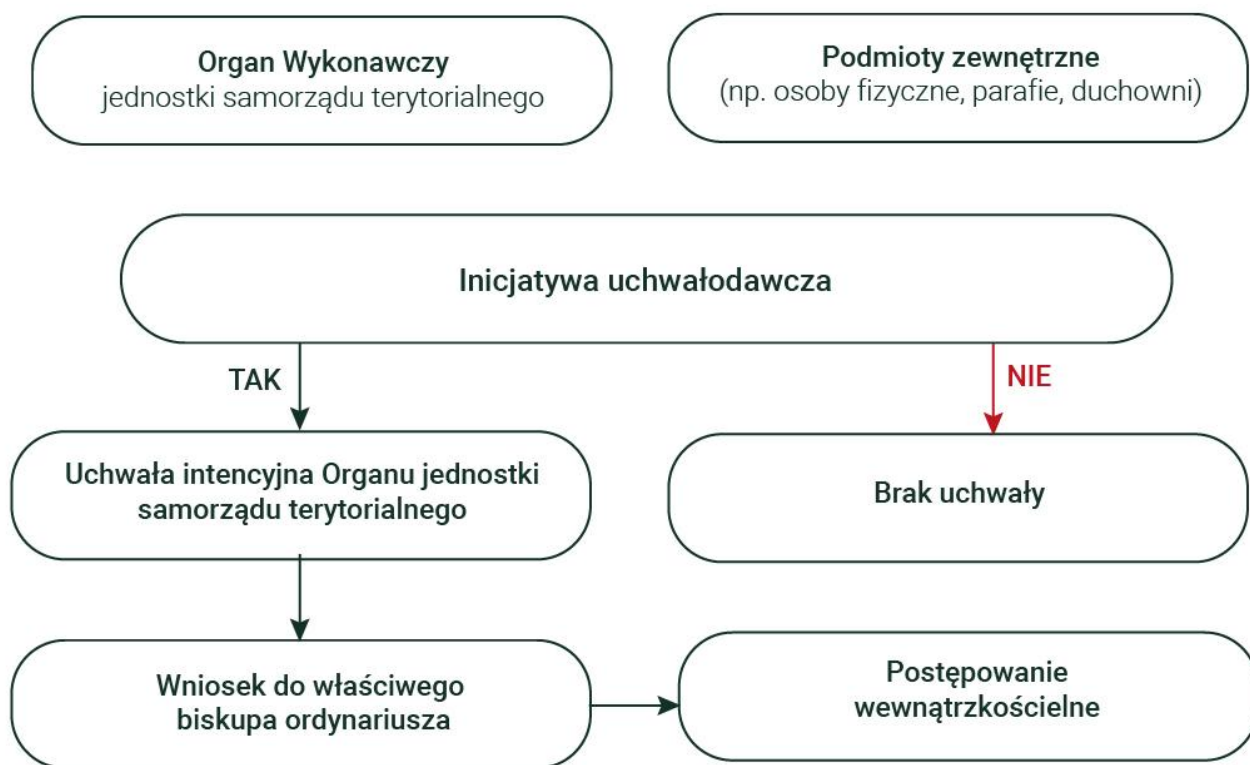
porządku prawnym, co wynika z zasady autonomii państwowego i kościelnego porządku prawnego.

Czy w razie zmiany opcji politycznej w organie stanowiącym możliwa jest zmiana działania wbrew uchwale intencyjnej?

Formalnie jest to możliwe, lecz wydaje się, że nie powinno jednak dojść do zmiany stanowiska władz samorządowych i braku kontynuowania procedury świeckiej.

Typowa uchwała intencyjna zostaje zrealizowana z chwilą wystąpienia organu wykonawczego do miejscowego biskupa ordynariusza. Zobowiązanie z niej wynikające zostało więc zrealizowane.

Ilustracja 1: Współdziałanie wspólnoty samorządowej z władzami Kościoła katolickiego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej



6. STATUS UCZESTNIKÓW POSTĘPOWANIA W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO ORAZ NA GRUNCIE PODEJMOWANYCH UCHWAŁ O PATRONACIE

Na gruncie postępowania uchwałodawczego w sprawie ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego obowiązują przepisy polskiego prawa powszechnie obowiązującego. Prawa uczestników postępowania uchwałodawczego wynikają ze statutu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Prawo lokalne może doprecyzowywać niektóre kwestie dotyczące procedury ustanowienia patrona przy zachowaniu odpowiednich wymogów.

- Niedopuszczalne jest zawężanie prawa do zgłaszania kandydata na patrona do wybranych kategorii osób, np. związanych tylko z określoną wspólnotą religijną,

- niedopuszczalne jest ograniczanie kandydatów na patrona do osób spełniających ustalony profil,

- regulacje prawa miejscowego dotyczącego postępowania uchwałodawczego w sprawie ustanowienia patrona nie mogą być zróżnicowane w odniesieniu do klasycznych postępowań. Wszelkie odstępstwa muszą mieć odpowiednie

uzasadnienie, przykłady:

- liczba minimalna osób do uruchomienia postępowania uchwałodawczego nie może być zróżnicowana,
- terminy procedowania sprawy nie mogą zostać wydłużone,
- niedopuszczalne będzie ustanowienie maksymalnej liczby ustanowionych patronów jednostki samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca ma prawo aktywnie uczestniczyć w posiedzeniach organów kolegialnych podejmujących uchwały w sprawie ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego. Przede wszystkim dotyczy to zapewnienia możliwości udziału wnioskodawcy i jego przedstawicieli w prowadzonej dyskusji nad wnioskiem na forum rady gminy, rady powiatu, czy też sejmiku województwa. Osoby zainteresowane mają prawo zadawać pytania dotyczące przedmiotowej sprawy. Szczególnie ważne pozostaje zachowanie kultury zasad współżycia społecznego i wzajemne poszanowanie dyskutantów.

Każda osoba zainteresowana ma prawo wglądu do dokumentacji dotyczącej przedmiotowego postępowania.

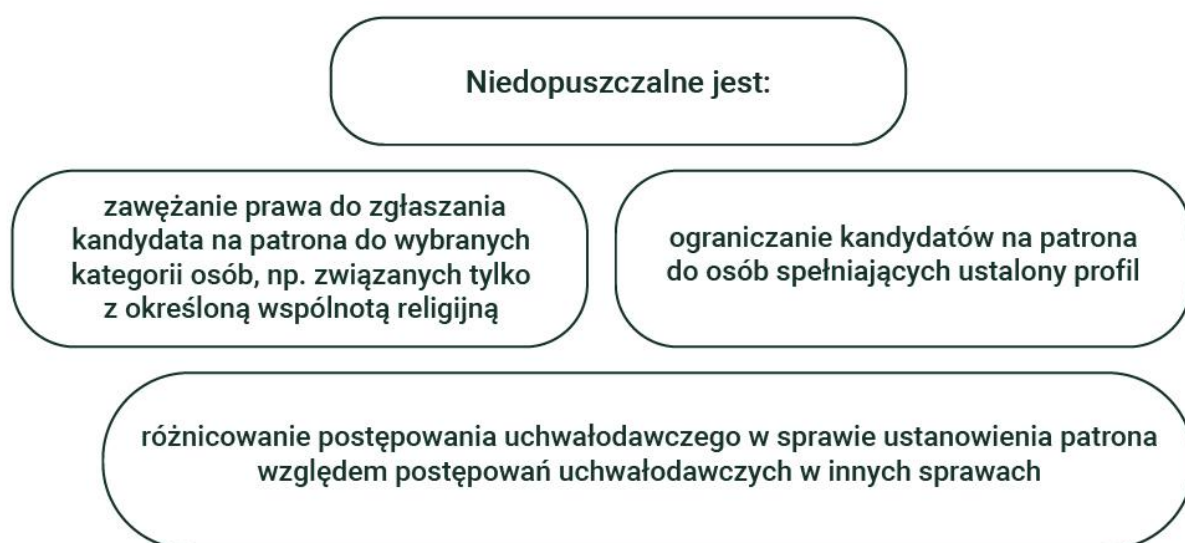
Postępowanie przed organami władzy kościelnej toczy się na podstawie przepisów prawa wewnętrznego wspólnot religijnych i w tym zakresie prawo polskie nie nakłada żadnych praw i obowiązków uczestników tego etapu postępowania.

Podejście do osoby patrona stanowi samodzielną decyzję danej osoby i nikogo

stanowi samodzielną decyzję danej osoby i nikogo nie wolno zmuszać do dzielenia przekonania co do patrona, jak też do wyzbycia się wiary w jego opiekę.

Odmowa ustanowienia patrona może podlegać kontroli sądowoadministracyjnej. W przypadku braku nakładania praw i obowiązków w uchwałach w sprawie ustanowienia patrona nie dochodzi do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia z art. 101 u.s.g.

Ilustracja 2: Niedopuszczalne regulacje prawa miejscowego w sprawie ustanowienia patrona



7. CZY MOŻLIWE JEST ZAMIESZCZENIE WIZERUNKU PATRONA W HERBIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Tak.

Kompetencja organów jednostek samorządu terytorialnego do ustalania własnych symboli znajduje swoje umocowanie w przepisach prawa niższego rzędu. Odpowiednie regulacje prawne zawarte są w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁹ oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa²⁰. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie herbu gminy. Z kolei w art. 12 pkt 10 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy wydawanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu. Warto przy tym dostrzec, że szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy tej kompetencji wynika w oparciu o zmienioną treść art. 3 ust. 1 ustawy o odznakach i mundurach w nowelizacji z 1998 r.²¹. Przepis art. 3 ust. 1 teustawy²² dotyczy bowiem rad gmin, rad powiatów, a także sejmików województw. Na jego mocy organy stanowiącej jednostek samorządu

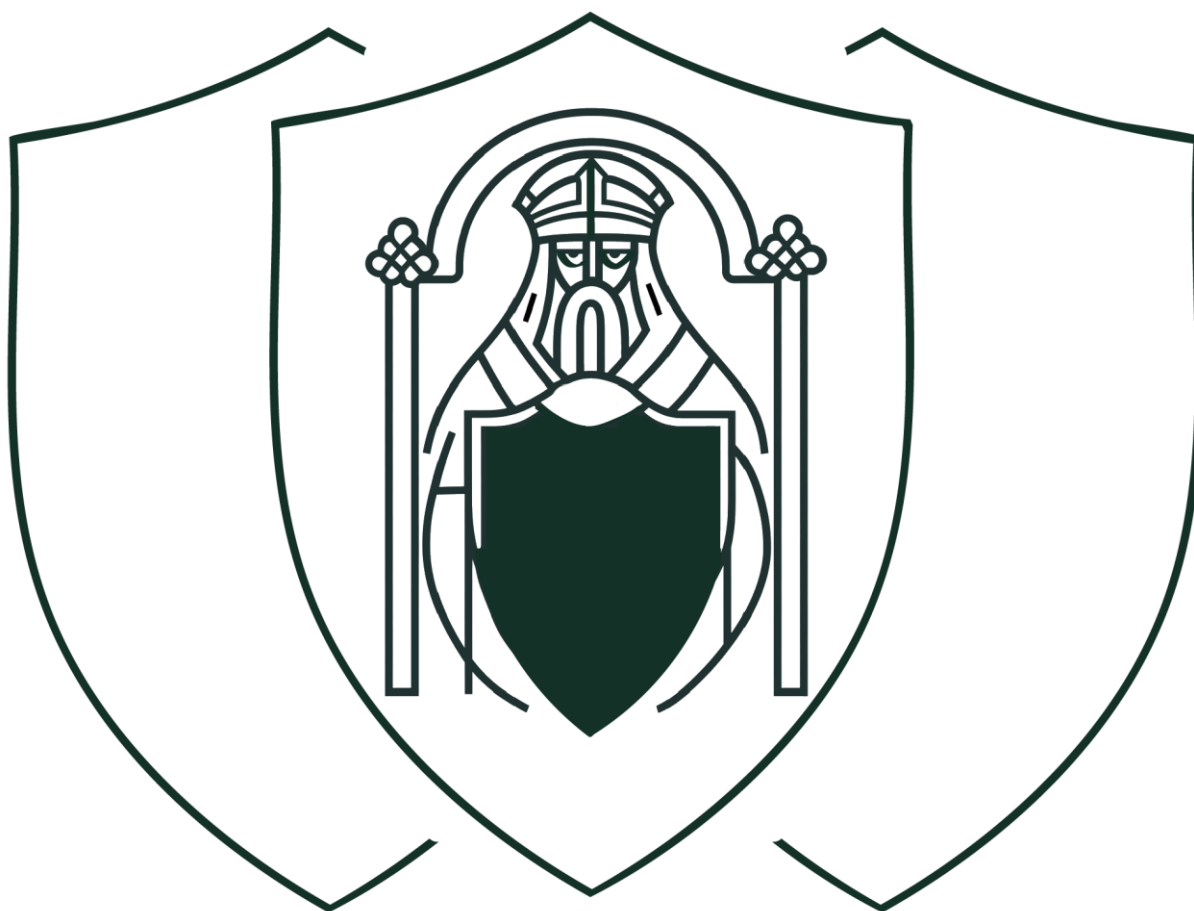
terytorialnego są uprawnione do ustanawiania w drodze uchwały herbów, a także flag, emblematów, insygniów i innych symboli”. Do tych innych symboli można zaliczyć np. sztandar, chorągiew, czy też banderę. Należy w tym miejscu podkreślić, że żadne z 16 województw nie posiada wizerunku patrona we własnym herbie.

Wszystkie herby i inne symbole jednostki samorządu terytorialnego muszą spełniać odpowiednie wymogi heraldyki oraz weksylologii²³, a także miejscowej tradycji. Odpowiednie przepisy prawne znajdują się też w u.o.m.

Wspomniane wymogi dotyczące tworzenia herbów weryfikuje minister właściwy do spraw administracji publicznej, który wydaje opinię do projektu symbolu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 3 miesięcy od przedłożenia projektu. Opinia w tym zakresie wydawana jest przy wsparciu Komisji Heraldycznej, jako organu opiniodawczego. Szczegółowa regulacja zawarte została w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie Komisji

Heraldycznej²⁴. W składzie Komisji Heraldycznej powoływane są osoby wyróżniające się wysokim poziomem wiedzy z zakresu heraldyki i weksylologii, reprezentantów organizacji, których statutowe cele działalności dotyczą heraldyki

oraz weksylologii, a także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniana Komisja Heraldyczna opracowała odrębne zasady dotyczące herbów gmin oraz herbów powiatów i województw.



8. JAKA JEST STRUKTURA UCHWAŁ WYDAWANYCH W SPRAWIE USTANOWIENIA PATRONA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Uchwała w sprawie wyrażenia woli ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego nie ma ściśle określonej struktury wewnętrznej. W oparciu o analizę zebranego materiału można wskazać typowe rozwiązania wraz z ich oceną i rekomendacją zmian.

W tytule uchwały wskazuje się wprost „wyrażenie woli” ustanowienia danej osoby patronem wspólnoty samorządowej. Tytuł w ramach swojej funkcji informacyjnej precyzyjnie wskazuje na intencyjny walor tego typu uchwał i nie budzi zastrzeżeń. Jednostka samorządu terytorialnego stanowi osobę prawną, która może składać oświadczenia woli poprzez swoje organy.

W pierwszej jednostce redakcyjnej wskazuje się wolę „formalnego ustanowienia” określonej osoby patronem danej wspólnoty samorządowej. Formalny charakter wyraża się właśnie w formie uchwały. Należy przy mieć na względzie, że w wielu przypadkach osoba patrona wspólnoty samorządowej mogła być od dłuższego czasu występująca w praktykach społeczności lokalnej i regionalnej i w tych przypadkach formy akt

ustanowienia patrona stanowi jedynie prawne potwierdzenie tej praktyki.

W drugiej jednostce redakcyjnej wskazuje się zwykle dzień uznany za święto danego patrona. Oczywiście nie jest to konieczny element treści tego typu uchwał. Należy przy tym podkreślić, że w żaden sposób nie można nakładać obowiązku uczestnictwa kogokolwiek w uroczystościach związanych ze świętem patrona. W szczególności zabronione jest zmuszanie do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych ku jego czci, co wynika z art. 53 ust. 6 Konstytucji.

W kolejnej jednostce redakcyjnej upoważnia i zobowiązuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa) oraz przewodniczącego organu stanowiącego (przewodniczącego rady miejskiej, rady miasta, rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa).

W następnej jednostce redakcyjnej określa się, że wykonanie uchwały powierza się organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. W ostatniej

części paragrafowanej uchwały podaje się zwykle, że akt wchodzi w życie z dniem podjęcia. Nie budzi to wątpliwości, biorąc pod uwagę, że akt ten ma charakter symboliczny i nie reguluje praw i obowiązków mieszkańców wspólnoty samorządowej, tak więc nie jest konieczne zachowanie *vacatio legis*.

Dodatkowym elementem uchwały w sprawie wyrażenia woli ustanowienia danego patrona pozostaje uzasadnienie, w którym to zwykle w kilku lub kilkunastu zdaniach wskazuje się na motywy wyboru danej osoby, podkreślając jej zasługi lub związki z regionem. Jest to rzadka praktyka, aby uzasadnienie aktu normatywnego stanowiło integralną część aktu. Należy przy tym wskazać, że nie stanowi formalnego wymogu dla wydania tej uchwały. Nie ulega przy tym wątpliwości, że może mieć istotne znaczenie poznawcze, biorąc pod uwagę cele promocyjne ustanowienia patrona.

Odmowa ustanowienia patrona może podlegać kontroli sądowoadministracyjnej. W przypadku braku nakładania praw i obowiązków w uchwałach w sprawie ustanowienia patrona nie dochodzi do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia z art. 101 u.s.g.

Katalog dobrych praktyk w ustanawianiu patrona jednostki samorządu terytorialnego:

1. Każdy podmiot prawa może zgłosić kandydata na patrona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w prawie powszechnie obowiązującym.
2. Organy władzy publicznej nie powinny samodzielnie występować z wnioskiem ustanowienia patrona, aby nie naruszać zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych.
3. Kandydatem na patrona jednostki samorządu terytorialnego może być każda osoba bez względu na przekonania.
4. Wniosek o ustanowienie patrona jednostki samorządu terytorialnego powinien zostać poddany konsultacjom społecznym z wykorzystaniem metod nowych technologii. Dopuszczalne jest też przeprowadzenie referendum lokalnego.
5. Uchwała intencyjna o wyrażeniu woli ustanowienia patrona oraz uchwała ustanawiająca patrona powinny zostać głosowane jawnie. Brak podstaw prawnych do wyłączenia jawności postępowania uchwałodawczego.
6. Uchwała intencyjna o wyrażeniu woli ustanowienia patrona oraz uchwała

ustanawiająca patrona powinny zostać zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej.

7. W razie wydania uchwały intencyjnej i zmiany opcji politycznej w organie stanowiącym w wyniku wyborów powinno się dążyć do finalizacji procedury, zwłaszcza jeśli sprawa została przekazana do Stolicy Apostolskiej.

8. Niedopuszczalne jest nakładanie praw i obowiązków w uchwałach w sprawie ustanowienia patrona.

9. Sprawa wyboru patrona powinna zostać w odpowiedni sposób skonsultowana z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego.

¹ Np. A. Rutkowski, *Patron* [w:] *Encyklopedia katolicka*, red. E. Gigilewicz, tom XV, Lublin 2011, s. 59-60; M. Starnawska, *Świętych życie po życiu. Relikwie w kulturze religijnej na ziemiach polskich w średniowieczu*, Warszawa 2008; B. Wernichowska, *Orędownicy spraw wszelkich*, „Przekrój” 2001, nr 44, s. 44-45.

² G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania patronów jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021, s. 30.

³ G. Maroń, *Prawne aspekty ustanawiania świętych i błogosławionych patronami jednostek samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2021, s.156.

⁴ M. Ożóg, *Ustanawianie patronów jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017.

⁵ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego (NK.II.AL4.0911-5/10), <http://www.bip.um-dusznikizdroj.dolnyslask.pl/dokument.id-dok,527,idmp,58,r,o>, dostęp: 10 lutego 2016 r.

⁶ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 83/11), LEX nr 1613717 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r. (sygn. IV SA/Wa 1391/14), LEX nr 1758852.

⁷ Hasło, patron, Słownik Języka Polskiego.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 1465

.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz.107.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 566.

¹¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

¹² Zob. M. Ożóg, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2014 r. (IV SA/Wa 1391/14)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 7-8, s. 119-124.

¹³ M. Ożóg, *Współdziałanie Kościoła katolickiego i organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie ustanowienia patrona wspólnoty samorządowej*,

„Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019, tom 22, s. 303 i n.

¹⁴ Szczególne znaczenie ma Instrukcja Kongregacji Kultu Bożego o rewizji kalendarzy partykularnych oraz własnych formularzy oficjów i mszy, kkbids/instrukcja-kalendarz2017.html

¹⁵ P. Sobczyk, *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego*, red. A. Mezglewski (red.), Warszawa 2014, s. 1 i n.

¹⁶ K. Świdorski, *Ustanowienie świętego patrona miast, gmin, powiatów i województw*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 1, s. 46 i n.

¹⁷ M. Ożóg, *Ustanawianie...*, s. 45; A. Targońska, *Referendum lokalne w procedurze ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustanowienie patrona jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Ożóg, Białystok 2025.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, dalej: u.s.g.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, dalej: u.s.p.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 566, dalej: u.s.w.

²¹ Art. 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 162 poz. 1126 ze zm.)

²² Ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 76), dalej: u.o.m.

²³ Nauki pomocnicza historii badająca dzieje flag, bander, chorągwi i objaśniająca ich znaczenie.

²⁴ Dz.U. z 2013, poz. 723.

