



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.140.11.2019.ML

Warszawa, 7 października 2019 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek*

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec  
poselskiego projektu ustawy

**- o statusie i ochronie symboli Unii  
Europejskiej (druk nr 3460).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw  
Zagranicznych do reprezentowania Rządu w tej sprawie  
w toku prac parlamentarnych.

*Z poważaniem*

(-) Mateusz Morawiecki

## **Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy**

### **o statusie i ochronie symboli Unii Europejskiej**

**(druk nr 3460)**

Poselski projekt ustawy o statusie i ochronie symboli Unii Europejskiej (druk nr 3460) ma na celu uregulowanie statusu flagi Unii Europejskiej, określenie zasad jej podnoszenia przed siedzibami lub w miejscu obrad organów władzy publicznej oraz objęcie jej ochroną prawną równorzędną z ochroną symboli narodowych, o których mowa w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z późn. zm.) poprzez wprowadzenie penalizacji czynów polegających na jej publicznym znieważaniu, niszczeniu, uszkodzaniu lub usuwaniu.

Projektodawca wskazuje w uzasadnieniu, że *„symbolika związana z Unią Europejską, a w szczególności jej flaga, jest ważna dla wielu Polek i Polaków, którzy popierają członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz czują się Europejkami i Europejczykami. Niestety, mimo tego częste jest palenie, opluwanie lub niszczenie w inny sposób flagi Unii Europejskiej, zwłaszcza podczas demonstracji środowisk eurosceptycznych lub protestów antyeuropejskich. Incydenty takie miały miejsce nawet na wydarzeniach jak Marsz Niepodległości w Warszawie, które miały za cel łączenie Polek i Polaków”*.

W ocenie projektodawcy, ze względu *„na wyjątkowe znaczenie Unii Europejskiej jako organizacji unikatowej w skali globalnej”*, jej symbole powinny być objęte ochroną prawną analogiczną do tej, jaka przysługuje symbolom państwowym. Co więcej, uregulowanie statusu flagi Unii Europejskiej ma na celu ochronę uczuć osób żywiących szacunek dla symboli Unii Europejskiej oraz dla obywateli polskich, jako obywateli Unii Europejskiej, ponieważ *„jednym z głównych celów przyświecających sygnatariuszom Traktatu o Unii Europejskiej była wizja stworzenia obywatelstwa europejskiego i poczucia przynależności do jednej wspólnoty u mieszkank i mieszkańców Europy poprzez zapewnienie jednakowych norm prawnych i pełnej swobody przepływu ludzi w obrębie Unii. Wizja ta, wyrażająca się w swobodzie przekraczania granic państw członkowskich, możliwość rozwoju oraz pracy w innym państwie członkowskim, jest urzeczywistniana oraz pogłębiana, a flaga unijna stała się symbolem i nośnikiem tych wartości”*.

Przechodząc do oceny projektu ustawy na wstępie należy wskazać, że ustawa zasadnicza w art. 28 ust. 4 wprowadza zasadę ochrony prawnej godła, barw i hymnu Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera natomiast żadnych norm, które wprost nakazywałyby objęcie podobną ochroną innych symboli, w tym symboli organizacji międzynarodowych. Niemniej jednak z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika ogólny obowiązek przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego, także w zakresie używania symboli organizacji międzynarodowych.

Należy podkreślić, że w prawie międzynarodowym publicznym brak jest powszechnie obowiązujących norm obligujących państwa do ochrony symboli i flag innych podmiotów prawa międzynarodowego. Status i ochrona symboli podmiotów prawa międzynarodowego, takich jak organizacje międzynarodowe, mogą zostać uregulowane w umowie międzynarodowej tworzącej organizację międzynarodową, statucie lub innym akcie prawa międzynarodowego regulującym funkcjonowanie organizacji (np. w rezolucji wydanej przez jej właściwe organy). W przypadku przyjęcia uregulowań chroniących symbole i flagę danej organizacji kraje członkowskie zobowiązane są do implementacji przepisów ochronnych do krajowego porządku prawnego i do ich stosowania na gruncie prawa krajowego. W przypadku braku takich uregulowań na poziomie międzynarodowym ochrona symboli i flag organizacji międzynarodowych uzależniona jest wyłącznie od woli ustawodawcy krajowego. Zważywszy na opisaną powyżej regułę, kwestie ochrony symboli Unii Europejskiej nie zostały objęte postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, ani Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, str. 1, z późn. zm.). Mamy do czynienia jedynie z Deklaracją Królestwa Belgii, Republiki Bułgarii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Greckiej, Królestwa Hiszpanii, Republiki Włoskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Litewskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Republiki Austrii, Republiki Portugalskiej, Rumunii, Republiki Słowenii oraz Republiki Słowackiej w sprawie symboli Unii Europejskiej, w której państwa te oświadczają, że flaga przedstawiająca krąg dwunastu złotych gwiazd na niebieskim tle, hymn pochodzący z „Ody do Radości” z IX Symfonii Ludwiga van Beethovena, dewiza „Zjednoczona w różnorodności”, euro będące walutą Unii Europejskiej oraz Dzień Europy obchodzony 9 maja pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią.

Jedynym aktem prawnym Unii Europejskiej regulującym zasady wykorzystania godła europejskiego lub jego elementów jest obecnie *Porozumienie administracyjne z Radą Europy*

w sprawie wykorzystania godła europejskiego przez osoby trzecie (Dz. Urz. UE C 271 z 8.09.2012 r., str. 5). Zgodnie z treścią niniejszego porozumienia każda osoba fizyczna i prawna (użytkownik) może wykorzystywać godło europejskie lub jego elementy pod warunkiem przestrzegania określonych w tym porozumieniu zasad. Stosownie do punktu 2 porozumienia zabronione jest takie wykorzystanie symboli, które:

- 1) stwarza błędne wrażenie lub prowadzi do błędnego założenia, że użytkownik jest powiązany z którąkolwiek z instytucji, organów, urzędów, agencji lub jednostek Unii Europejskiej lub Rady Europy;
- 2) wywołuje u obywateli mylne przekonanie, że użytkownik otrzymał wsparcie, środki finansowe, zezwolenie lub zgodę którejkolwiek z instytucji, organów, urzędów, agencji lub jednostek Unii Europejskiej lub Rady Europy;
- 3) jest związane z celem lub działalnością niezgodną z celami i zasadami Unii Europejskiej lub Rady Europy lub jest w inny sposób niezgodne z prawem.

Odnosząc się natomiast do odpowiedzialności prawnej, o której mowa w punkcie 4 porozumienia, użytkownicy będą pociągani do odpowiedzialności za wszelkie nadużycia i ewentualne wynikające z nich szkody zgodnie z obowiązującymi ich przepisami państw członkowskich i państw trzecich. Jednocześnie Komisja zastrzega sobie prawo ścigania z własnej inicjatywy lub na wniosek Rady Europy wszelkich przypadków wykorzystania niezgodnych z zasadami wskazanymi w porozumieniu lub stanowiących nadużycie – przed sądami państw członkowskich lub państw trzecich.

Mając na uwadze brzmienie przytoczonych powyżej przepisów porozumienia należy zakładać, że państwa członkowskie mogą uregulować zasady wykorzystania symboli Unii Europejskiej, o ile przyjęte regulacje krajowe nie będą prowadziły do niezgodności z zasadami wykorzystania ustalonymi w porozumieniu, jak również z regułami odpowiedzialności za naruszenie tych zasad. Wyniki przeglądu ustawodawstw państw członkowskich Unii Europejskiej pozwalają na stwierdzenie, że większość państw członkowskich nie przyjęła w ustawodawstwach krajowych regulacji dotyczących ochrony symboli Unii Europejskiej, a także regulacji wprowadzających penalizację zachowań polegających na publicznym znieważeniu, niszczeniu, uszkodzeniu lub usuwaniu flagi Unii Europejskiej. Symbole Unii Europejskiej podlegają ochronie jedynie w sześciu państwach członkowskich UE, tj.: w Bułgarii, Chorwacji, Danii, Estonii, na Litwie i w Słowenii. W ustawodawstwie Włoch przyjęto regulacje fragmentaryczne dotyczące eksponowania flagi Unii Europejskiej, natomiast nie stworzono ram prawnych w prawie karnym dla penalizacji czynów polegających na niszczeniu lub znieważaniu symboli

europejskich. Republika Czeska również włączyła do porządku krajowego regulacje związane z eksponowaniem flagi Unii Europejskiej także w ramach odbywających się wyborów do Parlamentu Europejskiego. Podkreślenia wymaga, iż większość państw członkowskich nie wykazała woli stworzenia regulacji mających na celu ochronę symboli Unii Europejskiej we własnych porządkach krajowych, mimo pojawiających się incydentów znieważania symboli Unii Europejskiej. Rozwiązań prawnych mających na celu ochronę symboli Unii Europejskiej nie przyjęto m.in. we Francji oraz w Niemczech. Jak pokazują przykłady innych państw członkowskich kwestia uregulowania prawno-karnej ochrony symboli Unii Europejskiej pozostaje bez związku z poziomem poparcia dla idei integracji europejskiej w danym kraju.

W odniesieniu do propozycji zmian w przepisach prawa karnego materialnego należy zauważyć, że zgodnie z art. 137 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.) prawnokarną ochroną objęte są znaki państwowe Rzeczypospolitej Polskiej, takie jak godło, sztandar, chorągiew, bandera lub flaga. Analogiczna ochrona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje również znakom państwa obcego wystawionym publicznie. Przedstawiona w projekcie propozycja, by analogiczną sankcją objąć czyn polegający na publicznym znieważaniu, niszczeniu, uszkodzaniu lub usuwaniu flagi Unii Europejskiej (wraz ze zmianami wprowadzanymi w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.), dąży zatem do zrównania ochrony prawnej symboli Unii Europejskiej z symbolami państwowymi. Doceniając znaczenie członkostwa w Unii Europejskiej dla rozwoju regionalnego, społecznego i gospodarczego kraju na przestrzeni ostatnich 15 lat, a także dla zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi, umocnienia pozycji Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej, należy zauważyć, że stwierdzenie, że *„flaga unijna staje się symbolem reprezentującym Rzeczypospolitą Polską nie mniej niż flaga narodowa”* wydaje się być zbyt daleko idące, biorąc pod uwagę istotne różnice między statusem państw i organizacji międzynarodowych. Z wprowadzeniem ochrony prawnej symboli narodowych wiąże się nieodłącznie identyfikacja obywateli z symbolami państwowymi. Uchybianie czci należnej symbolom Rzeczypospolitej Polskiej może prowadzić do społecznych niepokojów związanych z reakcją na naruszenie zasady należytego traktowania symboli narodowych. Zatem penalizacja takich zachowań jest w pełni uzasadniona interesem Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast ochrona symboli Unii Europejskiej, w kontekście poczucia wspólnoty większości obywateli polskich z Unią Europejską, nie powinna zmierzać do tworzenia ram normatywnych ochrony, która zrównywałaby w jakikolwiek sposób symbole narodowe z innymi symbolami.

Nie negując potrzeby poszanowania symboli organizacji międzynarodowych w przestrzeni publicznej warto rozważyć, czy skala omawianego problemu (projektodawca używa określenia „częste jest palenie, opluwanie lub niszczenie w inny sposób flagi Unii Europejskiej” by następnie określić takie przypadki jako „incydenty”) uzasadnia przyjęcie środków zaproponowanych w projekcie ustawy, pamiętając o zasadzie *ultima ratio* prawa karnego, która oznacza, że prawo karne powinno wkraczać jedynie w te sfery stosunków społecznych, dla których regulacje przewidziane w innych dziedzinach prawa są niewystarczające. Należy pamiętać, że granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja doprowadzi do określonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Każda zmiana w prawie karnym materialnym, która rozszerza zakres odpowiedzialności karnej, stanowi ingerencję w wolność osobistą i jako taka wymaga przeprowadzenia opisanego w wyżej wymienionym orzeczeniu tzw. testu proporcjonalności.

Innym istotnym rozwiązaniem ujętym w projekcie ustawy, na który należy zwrócić uwagę, jest nałożenie obowiązku umieszczania flagi Unii Europejskiej na budynkach lub przed budynkami stanowiącymi siedziby: Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, organów administracji rządowej i innych organów państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Rozciągnięcie ww. obowiązku na tak szeroki krąg podmiotów władzy publicznej nie zostało w żaden sposób wyjaśnione przez projektodawcę. Co więcej projektodawca uznał, że proponowane przez niego rozwiązania, w szczególności stała ekspozycja flag Unii Europejskiej na wszystkich siedzibach władz publicznych, nie spowodują dodatkowych kosztów dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym miejscu należy podkreślić, że na ustawodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiedniego *vacatio legis*. Z uwagi na szeroki krąg podmiotów, na które projektodawca chce nałożyć ww. obowiązek oraz potencjalne koszty związane z wejściem w życie ustawy może się okazać, że proponowane przez projektodawcę *vacatio legis* byłoby niewystarczające.

Jednocześnie należy pamiętać, że ograniczenie zakresu przedmiotowego projektu ustawy wyłącznie do symbolu i flagi Unii Europejskiej oznacza, że proponowana regulacja ma charakter fragmentaryczny, ponieważ pomija ona symbole, w tym flagi, innych organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita jest członkiem, a których status mógłby uzasadniać stosowanie w odniesieniu do nich analogicznych rozwiązań prawnych. Rezultatem wejścia w życie niniejszego projektu może być powstanie oczekiwania po stronie organów innych organizacji międzynarodowych co do nadania ich symbolom analogicznej ochrony. Należy zastrzec, że projekt ustawy nie powinien pozostawiać poza zakresem swego unormowania innych istotnych fragmentów dziedziny jaką jest użytkowanie i ochrona symboli organizacji międzynarodowych w przestrzeni publicznej.

Analizując załączone do projektu ustawy uzasadnienie należy stwierdzić, że nie zawarto w nim wystarczająco przekonujących argumentów, które wskazywałyby bezsprzecznie na celowość i konieczność przyjęcia zaproponowanych rozwiązań. Uzasadnienie ma charakter ogólny i nie dostarcza wyczerpujących i szczegółowych informacji na temat potrzeby i celu wydania ustawy oraz przewidywanych skutków społecznych, finansowych i prawnych.

Reasumując, Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o statusie i ochronie symboli Unii Europejskiej (druk nr 3460). Ewentualne dalsze prace nad niniejszym projektem ustawy powinny zostać poprzedzone przedstawieniem przez projektodawcę analizy, z której wynikałoby, że zakładane cele nie mogą zostać osiągnięte przez podjęcie alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków.