



Warszawa, dnia 14 marca 2016 r.

WICEPREZES RADY MINISTRÓW  
MINISTER  
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

prof. dr hab. Piotr Gliński

009/295/2016

PAN

MICHAŁ SEWERYŃSKI

PRZEWODNICZĄCY KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA,

PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 lutego 2016 r. (BPS/KPCPP-009-P9-03/16) dotyczące petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu założenia dla symboli narodowych Rzeczypospolitej – godło, barwy – księgi znaku (P9-03/16), przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

Zgodnie z art. 28 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu, barwami narodowymi natomiast są kolory biały i czerwony. Postanowienia niniejsze nie rozstrzygają szczegółowo kwestii z tym związanych, odsyłając do ustawy. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych* (Dz. U. z 2005, Nr 235, poz. 2000 ze zm.) – zwana dalej ustawą – określa zatem aktualny, ustawowy wygląd godła. Według załącznika nr 1 ustawy wygląd godła to: biały, jednogłowy orzeł w złotej koronie, ze złotymi szponami i dziobem, zwrócony w prawo na tle czerwonej, lekko zwężającej się ku dołowi tarczy herbowej. Barwy bieli i czerwieni są barwami Rzeczypospolitej Polskiej, określonymi ustawowo poprzez określenie współrzędnych trójchromatycznych barw x, y, ich składowej Y oraz dopuszczalnej różnicy barwy  $\Delta E$  w przestrzeni CIE 1976 ( $L^*u^*v^*$ ) ustalonej według wzoru CIELUV przy iluminacji C i geometrii pomiarowej d/0 wraz ze stosowną tabelą i odwzorowaniem (według załącznika nr 2 ustawy).

Na wstępie niniejszej analizy należy zwrócić również uwagę na klauzulę generalną wynikającą z art. 1 ust. 2, a mianowicie, iż otaczanie symboli narodowych czcią i szacunkiem jest prawem i obowiązkiem każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej oraz wszystkich organów państwowych, instytucji i organizacji. W konsekwencji wszelkie działania dotyczące m.in. godła Rzeczypospolitej Polskiej i barw narodowych Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie te podejmowane przez organy państwowe, winny charakteryzować się odpowiednią atencją i baczeniem na ewentualne uchybienie czci tychże symboli.

Wskazana powyżej ustawa poza wyglądem określa również obowiązki i uprawnienia w zakresie eksponowania i używania godła państwowego, barw narodowych oraz hymnu. Zgodnie z art. 7 ustawy flagę państwową Rzeczypospolitej Polskiej podnosi się na budynkach lub przed budynkami stanowiącymi siedziby urzędowe albo miejsce obrad: Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – w czasie ich sesji oraz organów administracji rządowej i innych organów państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych – z okazji uroczystości oraz rocznic i świąt państwowych.

Jeśli chodzi o godło, to ustawa nakłada obowiązek jego eksponowania, m.in. w salach posiedzeń, wykładowych i lekcyjnych należących do organów państwowych i samorządowych (art. 3 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 3 ust. 1a ustawy, na budynkach siedzib podmiotów, o których mowa w art. 2a, umieszcza się urzędowe tablice z godłem Rzeczypospolitej Polskiej oraz urzędowe tablice z napisem nazwy tego podmiotu. Tablica taka ma kształt owalny w układzie pionowym, obwódkę biało-czerwoną i tło szare, na którym znajduje się godło Rzeczypospolitej Polskiej. Urzędowa tablica z napisem jest prostokątna w układzie poziomym, ma tło czerwone, a litery napisu białe.

Umieszczenie stosownej tablicy na budynku siedziby jest zatem obowiązkiem ustawowym urzędów wskazanych w ustawie.

Na marginesie przedmiotu niniejszego pisma warto zwrócić uwagę na okoliczność, że art. 3 ust. 4 ustawy (dodany ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej) stanowi, iż Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzory oraz wymiary urzędowych tablic z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i napisem, a także sposób ich umieszczania na budynkach siedzib podmiotów, o których mowa w art. 2a, biorąc pod uwagę

czytelność i estetykę tablic oraz funkcjonalność ich umieszczania. Takie rozporządzenie dotychczas nie zostało wydane.

Zgodnie z art. 2a ustawy wyszczególnione tam instytucje państwowe i samorządowe mogą używać wizerunku orła ustalonego dla godła. Za wizerunek orła ustalony dla godła należy uznać dokładne, zgodne z załącznikiem nr 1 do ustawy, odwzorowanie graficzne orła. W konsekwencji literalna wykładnia komentowanego przepisu wskazuje, iż różnica pomiędzy samym godłem a wizerunkiem orła ustalonym dla godła polega na istnieniu (w pierwszym przypadku) bądź nie (w drugim) tła w postaci „czerwonej, lekko zwężającej się ku dołowi tarczy herbowej”. Art. 2a będący z pewnością przejawem uwzględnienia przez ustawodawcę uwarunkowań praktycznych pozwala na oznaczanie przez organ wizerunkiem orła obiektów przez niego wytworzonych, czy też go określających, we wszystkich sytuacjach gdy użycie godła Rzeczypospolitej Polskiej jest niemożliwe, utrudnione bądź też niepotrzebne.

Dodatkowo, w kontekście barw stosowanych przy posługiwaniu się wizerunkiem orła, nie jest jednoznacznie rozstrzygniętym w przepisach prawa, czy wizerunek taki wymaga dokładnego odwzorowania barwnego orła. Uwzględniając istniejącą praktykę, należałoby przyjąć, że szkic orła, tj. monochromatyczne jego odwzorowanie jest uprawnione. Praktyka taka wynika z uwarunkowań technicznych, związanych w szczególności zamieszczaniem wizerunku orła na dokumentach urzędowych.

Brak jest normy prawnej wykluczającej możliwość wykorzystania kompetencji do użycia wizerunku orła ustalonego dla godła w Internecie np. na stronie internetowej, w korespondencji internetowej. Obowiązujące regulacje prawne nie określają zasad używania wizerunku orła ustalonego dla godła na pismach urzędowych oraz witrynach internetowych urzędów, czego konsekwencją jest niejednolita praktyka w tym zakresie. Brak jednolitych zasad dotyczących zamieszczania godła odnosi się również do witryn internetowych urzędów administracji publicznej, w tym stron biuletynu informacji publicznej. Niektóre urzędy nie umieszczają na nich godła, bądź przedstawiają je w wersjach odbiegających od wzoru ustawowego.

Taki stan prawny, pomimo walorów praktycznych – zgodnie z Informacją o wynikach kontroli używania symboli państwowych przez organy administracji publicznej (Warszawa, kwiecień 2005, nr D/04/505) – prowadzi jednak do daleko idącej dowolności.

Z aktualnych norm prawnych dotyczących godła i samego wizerunku orła ustalonego dla godła z pewnością wyinterpretować można, iż wszelkie odstępstwa w zakresie odwzorowania orła będą miały charakter bezprawny. Tym niemniej już kwestia wizerunku monochromatycznego, czy

też umieszczenia orła w dowolnym tle w kontekście braku jakichkolwiek ograniczeń dla twórcy konkretnego zestawienia może budzić wątpliwości w zakresie oceny zgodności takiego projektu z prawem. Z racji powołanej na wstępie klauzuli generalnej zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy należałoby zalecać daleko idącą powściągliwość w wykorzystywaniu wizerunku orła w połączeniu z tłem koloru innego niż barwy narodowe. Niemniej jednak norm ściśle regulujących powyższą kwestię, a zatem określających jaka jest granica zgodnego z prawem wykorzystania wizerunku orła przez organy państwowe brak, a w konsekwencji ewentualna weryfikacja w tym zakresie bazować musi do subiektywnych opiniach o charakterze ocennym odnoszących się do konkretnego przypadku.

Bezprawność, o której mowa wyżej dotyczy używania wizerunku godła przez stosowne instytucje państwowe, gdyż to one mają obowiązek ustawowy w tym zakresie. Z kolei inne podmioty w ogóle nie posiadają uprawnień do umieszczania godła na przedmiotach przeznaczonych do obrotu handlowego. W konsekwencji podmioty ustawowo wskazane mają obowiązek używania wizerunku godła w formie wskazanej w ustawie, a co za tym idzie, nie posiadają uprawnień do jego modyfikacji, natomiast podmioty komercyjne w zakresie przedmiotów przeznaczonych do obrotu handlowego nie mają prawa używania wizerunku godła w tejże formie sankcjonowanej ustawowo.

Jak wynika z art. 16 ust. 2 ustawy (przywołanego przez Pana) dozwolone jest umieszczanie na przedmiotach przeznaczonych do obrotu handlowego godła lub barw Rzeczypospolitej Polskiej w formie stylizowanej lub artystycznie przetworzonej. Wariacje na temat godła na gruncie przedmiotów przeznaczonych do obrotu handlowego, w opinii Ministerstwa, z reguły nie dają przesłanek dla stwierdzenia naruszenia przez podmioty komercyjne przepisów ustawy. W pierwszej kolejności podkreślić należy fakt, iż właśnie poprzez nieznaczne często modyfikacje, wizerunki orła na przedmiotach wprowadzanych do obrotu nie pretendują do symbolu Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji nie są sprzeczne z art. 16 ust. 1 ustawy. Z drugiej zaś strony, jakkolwiek często wartość artystyczną dokonywanych przeróbek z pewnością oceniać można krytycznie, to trudno stwierdzić, iż tego rodzaju modyfikacje uznane być mogą za stanowiące przedmiot wykonawczy przestępstwa w rozumieniu art. 137 par. 1 kodeksu karnego. Art. 16 ust. 2 ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych posługuje się pojęciami nieostrymi: „w formie stylizowanej” lub „artystycznie przetworzonej”. „Stylizowanie” (zgodnie ze Słownikiem języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN SA) w plastyce polega na przedstawianiu postaci lub przedmiotów w sposób dekoracyjny. Artystyczne przetworzenie jest pojęciem jeszcze szerszym, skoro zawierać się ma w „zmianie czegoś, nadając temu inny kształt

i wygląd”. Z pewnością precyzyjnych interpretacji powyższych pojęć o charakterze generalnym nie sposób wykonypować. Każda ocena musi być zatem dokonywana w oparciu o konkretny jednostkowy przypadek. W konsekwencji stwierdzić należy, iż jakkolwiek generalnie zmodyfikowane wizerunki godła nie mogą uzyskać ochrony w zakresie znaku towarowego ze względu na treść art. 131 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo własności przemysłowej, to jednak nie są zabronione przez prawo, o ile mieszczą się w zakresie wyznaczonym treścią art. 16 ust. 2.

W zakresie wykorzystania barw narodowych, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, barwami Rzeczypospolitej Polskiej są kolory białe i czerwony, ułożone w dwóch poziomych, równoległych pasach tej samej szerokości, z których górny jest koloru białego, a dolny koloru czerwonego. Przy umieszczaniu barw Rzeczypospolitej Polskiej w układzie pionowym kolor biały umieszcza się po lewej stronie płaszczyzny oglądanej z przodu.

W art. 5 ust. 2 ustawy stwierdzono, iż każdy ma prawo używać barw Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w celu podkreślenia znaczenia uroczystości, świąt lub innych wydarzeń, z uwzględnieniem art. 1 ust. 2 ustawy. Wzmiankowane w przedstawionych stanowiskach obywateli obiekcje w zakresie sposobu wykorzystywania flag narodowych w większej ilości niż jedna nie mają umocowania prawnego, a wynikają przypuszczalnie z indywidualnych odczuć estetycznych.

Barwy stanowią element flagi państwowej, ale mogą występować samoistnie na innych znakach państwowych (godło, order) czy w urzędowych publikacjach (np. szata graficzna stron internetowych).

Analizując możliwe kontrowersje w zakresie oceny prawidłowości wykorzystania barw narodowych należy zastanowić się z jednej strony nad kwestią samych barw, z drugiej natomiast nad ich przestrzennym odwzorowaniem.

Barwy określone zostały w załączniku nr 2 do ustawy poprzez określenie ich współrzędnych trójkromatycznych oraz dopuszczalnej różnicy barwy białej i czerwonej. Kolory nie odpowiadające owym parametrom w znaczeniu ustawowym nie będą barwami narodowymi, jakkolwiek ocena spełnienia warunków w tym zakresie jest możliwa wyłącznie w warunkach laboratoryjnych. Odrębna kontrowersja dotyczy odwzorowania tych barw na stronach internetowych. Problem ten ma wymiar techniczny, nierozstrzygalny na gruncie przepisów prawa.

Jeżeli natomiast chodzi o przestrzenne odwzorowanie barw narodowych, to – jak zacytowano powyżej – ustawa przewiduje jedynie układ poziomy bądź pionowy. Ustawodawca nie przewidział i w związku z tym nie normuje wariacji z wykorzystaniem barw narodowych. Wydaje

się jednak, iż takie wykorzystanie barw narodowych nie jest sprzeczne z ustawą, a w konsekwencji akceptowalne z prawnego punktu widzenia. Bezsprzeczne jest natomiast, iż układ dwóch pasów o różnej szerokości, bądź też zestawionych w odwrotnej konfiguracji nie może zostać uznany za barwy narodowe.

W aktualnym stanie prawnym zmiany legislacyjne mogą zostać uznane za zasadne, w szczególności w zakresie doprecyzowania aspektów komercyjnych posługiwania się odwzorowaniem godła państwowego, jak również możliwości wykorzystania wizerunku orła w Internecie oraz pismach urzędowych, gdyż – jak wskazano wyżej – w tych zakresach praktyka nie znajduje w przepisach ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. precyzyjnych uregulowań. W zakresie natomiast samego pojęcia „księgi znaku” jako pojęcia pozaprawnego i nie odnoszącego się do symboli narodowych, wynikające stąd uwarunkowania odnosić można jedynie przykładowo, skoro materia wyżej omawiana ma charakter ustawowy. W szczególności możliwym wydaje się dookreślenie sposobów jak należy znak stosować dla prawidłowego używania. Ministerstwo nie znajduje natomiast uzasadnienia dla zmiany wyglądu symboli narodowych poprzez inne ich określenie niż dotychczasowe. Należy jednocześnie zaznaczyć, że istniejąca terminologia prawna, tak konstytucyjna, jak i ustawowa w zakresie określenia godła RP bywa w środowiskach naukowych krytykowana jako niezgodna z zasadami heraldyki. Specjaliści z tej dziedziny podnoszą, iż wyobrażenie orła białego na czerwonym polu tarczy winno być określane mianem herbu, który składa się z godła (tj. znaku w polu tarczy) i tarczy (tj. powierzchni na którym dany znak jest umieszczony). Z jednoczesnym zastrzeżeniem, że ewentualne rozważanie zmian tej terminologii, jako skutkujące potencjalnymi zmianami ustawy zasadniczej, o ile pozostają w gestii m.in. Senatu RP (vide art. 235 ust.1 Konstytucji RP) to wykraczają poza kompetencje ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku wprowadzenia nowych jednolitych zasad używania barw narodowych, godła państwowego i wizerunku orła ustalonego dla godła potencjalne ich oddziaływanie może dotyczyć nie tylko kwestii witryn internetowych urzędów administracji publicznej czy pism urzędowych, ale praktycznie każdego działu administracji rządowej, a wręcz każdej z władz publicznych. Przykładowo tylko wypada zasygnalizować, iż może to dotyczyć:

- 1) świadectw szkolnych;
- 2) dowodów osobistych i dokumentów paszportowych;
- 3) różnego rodzaju legitymacji służbowych;
- 4) dotychczasowych różnych druków, formularzy czy blankietów;
- 5) elementów umundurowania i znaków różnych służb;

6) elementów stroju urzędowego sędziów czy urzędników stanu cywilnego (tzw. łańcuchy z orłem).

Nie można też z góry wykluczyć wpływu takich nowych jednolitych zasad używania np. wizerunku orła ustalonego dla godła na emitowane przez NBP monety i banknoty.

Warto bowiem pamiętać, że o ile generalna regulacja ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych, określa np. w art. 2a katalog podmiotów uprawnionych do używania wizerunku orła ustalonego dla godła to szczegółowe uregulowania ustawowe i podustawowe w tej materii są bardzo różnorodne. Powyższe oznaczałoby także konieczność szczegółowego przeglądu całości polskiego prawodawstwa dot. danej problematyki pod kątem ustanowienia odpowiednich przepisów przejściowych, tak aby w przypadku wprowadzenia nowych jednolitych zasad używania barw narodowych, godła państwowego i wizerunku orła ustalonego dla godła dotychczasowe druki, formularze czy blankiety, elementy umundurowania itd. mogły podlegać odpowiedniej wymianie.

Należy podkreślić w kontekście powyższych uwag konieczność rozważenia szerszych konsultacji (nie tylko z MKiDN) podnoszonej w petycji problematyki. Szczególnie z uwagi na potencjalne skutki zmian w niej postulowanych. Jak wskazują bowiem tylko przytoczone przykłady obowiązujących regulacji prawnych oddziaływanie wymogów przewidywanych w proponowanej tzw. księdze znaku (np. pole ochronne i podstawowe) mogłoby skutkować koniecznością istotnych zmian tych regulacji.

Jednocześnie informuję, że wiodąca rola w zakresie analizy unormowań ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2005, Nr 235, poz. 2000 j.t.) w kontekście koniecznej jej nowelizacji należy do Rady Ministrów i tym samym w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie są prowadzone aktualnie prace legislacyjne w przedmiotowym zakresie. W zakresie wyżej opisanym Ministerstwo pozostaje zatem w oczekiwaniu na odpowiednie decyzje Rady Ministrów.

  
Jarosław Sellin