



Strażnicy Polskiego & Chrześcijańskiego Dziedzictwa
(Guardians of Polish & Christian Heritage)

Numer Rejestrowy: 15417549

124 City Road

London, England, EC1V 2NX,
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii
i Irlandii Północnej

Londyn, 19.10.2025

SP-01-10-25-PL

ANALIZA PRAWNA

Status prawny stałego eksponowania flag obcych państw na budynkach urzędów publicznych w Polsce

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej analizy jest dokonanie oceny prawnej praktyki polegającej na stałym wywieszaniu flag obcych państw - w szczególności flagi Ukrainy - na budynkach polskich urzędów publicznych. Analiza została sporządzona w kontekście wypowiedzi ówczesnego kandydata na urząd Prezydenta RP, Karola Nawrockiego, który w grudniu 2024 r. stwierdził, że „kwestia wywieszania flag obcych państw leży w gestii samorządów”.

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, taka interpretacja jest błędna i pozostaje w sprzeczności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawą o godle, barwach i hymnie RP. Analiza uwzględnia stan prawny na dzień 19 października 2025 r.

2. Zasada legalizmu i ochrona symboli państwowych

W polskim porządku prawnym obowiązuje **zasada legalizmu** - *nullum officium sine lege* - wyrażona w **art. 7 Konstytucji RP**, zgodnie z którą **organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa** (*intra vires legis*).

Oznacza to, że żaden organ administracji publicznej, samorządowej czy rządowej **nie może podejmować działań, których prawo nie przewiduje**, a tym bardziej - które naruszają obowiązujące przepisy.

Z kolei **art. 28 Konstytucji RP** określa, że **barwy Rzeczypospolitej Polskiej, jej godło i hymn podlegają ochronie prawnej**, a zasady ich używania reguluje ustawa. Z tego wynika **bezwzględny obowiązek poszanowania symboli państwowych** oraz zakaz działań, które mogą osłabić ich znaczenie lub pierwszeństwo.

3. Lex specialis - ustawa o godle, barwach i hymnie RP

Podstawą prawną jest **ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie RP oraz o pieczęciach państwowych** (Dz.U. 1980 nr 7 poz. 18 z późn. zm.).

Zgodnie z jej treścią:

- **Art. 1-3** definiują symbole Rzeczypospolitej, ich wzory i barwy.
- **Art. 7-11** określają zasady używania flagi RP, w tym **obowiązek umieszczania flagi na budynkach urzędów**.
- **Art. 15** nakłada obowiązek „**zapewnienia należytej czci i szacunku**” w sposobie używania symboli RP.

- **Art. 16** dopuszcza stylizacje wyłącznie w odniesieniu do „**przedmiotów handlowych i artystycznych**” - nie dotyczy to urzędów państwowych.

Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że **flaga RP jest znakiem władzy i jurysdykcji państwa polskiego**.

Urzędowe wywieszanie innych flag ma charakter **okazjonalny**, wynikający z protokołu dyplomatycznego lub uroczystości o znaczeniu międzynarodowym.

Ustawa **nie przewiduje żadnej podstawy prawnej do stałego, nieprzerwanego eksponowania flag obcych państw** na budynkach urzędowych w sposób sugerujący współwłasność, dwupaństwowość lub zmianę tożsamości urzędu.

4. Hierarchia symboli i ich znaczenie publiczne

W polskim systemie prawa symbole państwowe mają charakter **imperium państwa**, stanowiąc **emanację jego suwerenności i władzy publicznej**.

Flaga na budynku urzędu jest **znakiem jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej**. Umieszczanie obok niej flagi innego państwa **nie jest zakazane**, o ile ma charakter **okazjonalny** (*ad tempus*) i nie narusza zasady pierwszeństwa.

Stałe, równorzędne eksponowanie obcej flagi oznacza w sensie symbolicznym **pozór współwładzy** (*simulacrum potestatis alienae*) - co w ujęciu prawnym można uznać za **działanie pozbawione podstawy ustawowej**, a tym samym **bezprawne** (*contra legem*).

Takie praktyki, jeśli utrwalone, mogą być interpretowane jako **naruszenie godności symboli RP**, a także **złamanie ustawowego obowiązku lojalności wobec państwa i jego symboli** (art. 15 ustawy).

5. Zasada pierwszeństwa flagi RP

Zgodnie z zasadami protokołu dyplomatycznego, potwierdzonymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych:

„Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej flaga państwowa RP ma zawsze pierwszeństwo wobec flag innych państw i organizacji.”

W praktyce oznacza to, że:

- Flaga RP powinna być **wywieszona jako pierwsza i opuszczona jako ostatnia**,
- Flagi obce mogą być eksponowane tylko z **okazji oficjalnych uroczystości lub wizyt dyplomatycznych**,
- Żadne flagi obce **nie mogą być eksponowane stale** obok flagi RP na budynkach organów władzy publicznej.

Stała ekspozycja flag obcych, zwłaszcza **w sposób sugerujący współistnienie dwóch jurysdykcji**, jest **sprzeczna z zasadą nadrzędności symboli RP**.

6. Odpowiedzialność prawna urzędników

W kontekście stałego wywieszania flag obcych na budynkach urzędów, można mówić o **potencjalnych naruszeniach prawa** na kilku płaszczyznach:

a) Wykroczenie z art. 49 §2 Kodeksu wykroczeń

„Kto narusza przepisy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze aresztu albo grzywny.”

Czyn ten może popełnić zarówno osoba fizyczna, jak i funkcjonariusz publiczny, który **nie stosuje przepisów ustawy o symbolach RP** - np. poprzez trwałe zestawienie flagi RP z flagą obcego państwa bez podstawy prawnej, co **narusza art. 15 ustawy**.

b) Przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 §1 Kodeksu karnego)

„Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.”

Decyzja o trwałym wywieszeniu obcej flagi bez podstawy prawnej może być uznana za **działanie poza granicami kompetencji ustawowej**, a tym samym za **naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej** poprzez osłabienie znaczenia jej symboli państwowych.

c) Publiczne znieważenie symbolu państwowego (art. 137 §1 Kodeksu karnego)

„Kto publicznie znieważa, niszczy, uszkadza lub usuwa godło, barwy lub hymn Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności do roku.”

Nie chodzi tu o „fizyczne niszczenie” flagi, ale o działania **symbolicznie deprecjonujące jej znaczenie** - np. trwałe zestawienie jej z flagą innego państwa w sposób sugerujący równorzędność jurysdykcyjną lub zmianę barw narodowych urzędu (np. podświetlenia w kolorach innych państw na stałe).

d) Naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych)

Środki wydatkowane na eksponowanie symboli innych państw bez podstawy prawnej mogą być uznane za **wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem**.

7. Lex superior derogat legi inferiori - nadrzędność Konstytucji

Zasada *lex superior derogat legi inferiori* oznacza, że **akty wykonawcze, uchwały samorządowe czy decyzje administracyjne** nie mogą pozostawać w sprzeczności z ustawą ani z Konstytucją RP. W praktyce oznacza to, że **żaden urząd**, w tym gmina, powiat czy województwo, **nie może uchwalić ani zarządzić** stałego eksponowania flag obcych, jeżeli nie wynika to z ustawy - nawet w imię „solidarności” czy „poparcia politycznego”.

W przeciwnym razie dochodzi do **czynu bezprawnego administracyjnie i symbolicznie**, co można kwalifikować jako **naruszenie godności Rzeczypospolitej Polskiej** (*offensa Reipublicae*).

8. Konkluzja

Stałe wywieszanie flag obcych państw na budynkach polskich urzędów publicznych jest prawnie niedopuszczalne,
gdyż:

- brak jest przepisu rangi ustawowej, który by to umożliwił (*nulla lex - nulla potestas*),
- narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP),
- może stanowić naruszenie przepisów o symbolach państwowych (art. 49 §2 KW),
- a w przypadku działania umyślnego - przekroczenie uprawnień funkcjonariusza (art. 231 §1 KK).

Symbole Rzeczypospolitej Polskiej są **dobrami konstytucyjnie chronionymi**, a ich trwałe zestawianie z flagami innych państw - w szczególności w sposób, który sugeruje **podwójną tożsamość urzędu lub zmianę barw narodowych** - stanowi **naruszenie prawa i porządku publicznego**.

Polska flaga jest **jedna**, i może być tylko **pierwsza**.

Stała obecność barw obcych na urzędach państwowych to nie solidarność - to **symboliczna erozja suwerenności**.

Uzasadnienie w kontekście zawartych terminologii prawnych

1. Znaczenie słowa „okazjonalnie” w prawie

W języku prawnym i urzędowym pojęcie „**okazjonalny**” oznacza:

działanie, które ma **charakter wyjątkowy, czasowo ograniczony i związany z konkretnym zdarzeniem, uroczystością lub okolicznością**, po ustaniu której działanie to **powinno ustać**.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że:

„okazjonalność to cecha czynności lub stanu prawnego, który ma trwać jedynie przez czas trwania określonej sytuacji faktycznej, po której ustaniu czynność traci uzasadnienie prawne.”

Łac. można to ująć jako:

ad tempus eventus - „na czas wydarzenia”,

lub

temporaria causa cessante cessat effectus - „gdy ustaje przyczyna tymczasowa, ustaje także jej skutek”.

2. „Okazjonalność” w kontekście flag obcych państw

Zgodnie z **ustawą o godle, barwach i hymnie RP** oraz z praktyką protokołu dyplomatycznego (MSZ, 2019), **flagi innych państw** mogą być eksponowane **okazjonalnie**, czyli:

- **na czas wizyt oficjalnych delegacji zagranicznych,**
- **podczas wydarzeń międzynarodowych,**
- **z okazji rocznic, świąt państwowych obcych państw (na zaproszenie lub w geście dyplomatycznym),**
- **dla upamiętnienia wydarzeń o znaczeniu międzynarodowym, jeśli ma to związek z państwem, którego flaga jest wywieszana.**

Po zakończeniu takiego wydarzenia **flaga obcego państwa musi zostać zdjęta**.

Tak stanowi praktyka dyplomatyczna - nie ma prawnej możliwości utrzymywania jej stale.

Przykład:

- Gdy Polska ogłasza żałobę narodową po katastrofie w innym państwie - flagę tamtego kraju można wywiesić na 1-2 dni.
- Gdy odbywa się wizyta prezydenta lub premiera innego kraju - flaga tego państwa widnieje **tylko w czasie wizyty**.
- Gdy Polska chce wyrazić solidarność (np. z narodem ukraińskim) - dopuszczalne jest **krótkotrwale wywieszenie flagi Ukrainy, ale nie w sposób stały i nie na urządach państwowych**.

3. Długość „okazjonalności” - czas trwania

Nie ma w ustawie ścisłego terminu (np. 24h, 7 dni), ale interpretacyjnie:

„Okazjonalność” oznacza **czas trwania faktycznej okoliczności**, której dotyczy gest symboliczny, **nie dłużej niż do momentu ustania przyczyny faktycznej**.

Dlatego:

- W przypadku wizyty zagranicznej – 1-3 dni.
- W przypadku wydarzenia lub rocznicy - 1 dzień.
- W przypadku symbolicznego gestu solidarności - maksymalnie kilka dni lub **do czasu ustania konkretnego wydarzenia, które było przyczyną**.

Nie może trwać miesiącami ani latami.

Bo wtedy przestaje być *okazjonalne*, a staje się **stałe (permanentne)** - czyli w świetle prawa **pozbawione podstawy ustawowej**.

4. Kontekst: flaga Ukrainy na polskich urządach

Po 24 lutego 2022 r. wiele urzędów w Polsce wywiesiło **flagę Ukrainy** jako gest solidarności z narodem napadniętym przez Rosję.

Wówczas była to sytuacja nadzwyczajna (*casus belli*) - i **okazjonalne wywieszenie flagi** było uzasadnione faktem wojny oraz międzynarodowym odruchem solidarności.

Jednak:

- Wojna trwa już **ponad 2,5 roku**,
- Flagi Ukrainy **wciąż wiszą stale na urządach państwowych i samorządowych**,
- W wielu przypadkach **flaga RP i flaga Ukrainy eksponowane są równorzędnie** - na wspólnych masztach, w tych samych proporcjach.

Taki stan rzeczy **nie jest już okazjonalny** - to **permanentna ekspozycja symbolu obcego państwa**, a więc **działanie bez podstawy prawnej**, sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 15 ustawy o godle, barwach i hymnie RP.

5. Skutki prawne i odpowiedzialność

a) Przekroczenie uprawnień (art. 231 §1 Kodeksu karnego)

Urzędnik, który **bez podstawy prawnej** decyduje o stałym wywieszeniu obcej flagi, działa **poza zakresem swoich kompetencji (*ultra vires*)** - czyli **przekracza uprawnienia funkcjonariusza publicznego**.

Kara: do **3 lat pozbawienia wolności**.

b) Naruszenie przepisów o symbolach RP (art. 49 §2 Kodeksu wykroczeń)

Czyn polegający na **nieprawidłowym używaniu flagi RP lub jej równorzędnym zestawieniu z flagą obcego państwa** w sposób sugerujący równość symboli państwowych
→ kara grzywny lub aresztu.

c) Naruszenie art. 15 ustawy o godle, barwach i hymnie RP

„Symbole Rzeczypospolitej Polskiej powinny być otaczane należnym szacunkiem i czcią.”
Stała obecność flagi obcego państwa obok flagi RP może być interpretowana jako **umniejszenie czci i rangi symbolu narodowego** - *diminutio dignitatis rei publicae*.

6. Konkluzja

Okazjonalność to stan prawnie dozwolony tylko *na czas trwania konkretnej sytuacji faktycznej* - czyli symboliczny gest solidarności, wizyty, uroczystości lub żałoby.

Stałe utrzymywanie flagi obcego państwa na budynku urzędu publicznego nie jest już okazjonalne, lecz permanentne - a więc bezprawne.

W przypadku flagi Ukrainy na polskich urzędach po upływie wielu miesięcy od wybuchu wojny **nie istnieje już żadna podstawa faktyczna ani prawna** do dalszego utrzymywania tego symbolu w przestrzeni urzędowej.

Tym samym - ciągłe eksponowanie flagi Ukrainy **narusza ustawę o symbolach RP**, zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji),
oraz **może stanowić delikt administracyjny i wykroczenie urzędnicze.**

Lord Michał Kurzdym

Lord Michał Kurzdym

Dyrektor Generalny

Guardians of Polish & Christian Heritage

mgr Mirosław Gózdź

mgr Mirosław Gózdź

Dyrektor Regionalny na Polskę

Guardians of Polish & Christian Heritage