

Piotr Czarny

Opinia prawna na temat podstaw prawnych umieszczania flagi Unii Europejskiej na terenie Sejmu¹

Legal opinion on the legal basis for displaying of the European Union flag in the precincts of the Sejm: According to the author, in the Polish legal system there is no regulation concerning the flag protocol. Therefore, the rules of diplomatic protocol as well as heraldry and vexillology customs are applied which allow for flying, apart from the national flag, also other symbols of states or international organizations. The author claims that, due to lack of provisions governing competence to determine which authority is an appropriate body for adopting flag protocols for particular public administration buildings, this should be the power of the Marshal (Speaker) of the Sejm, who – according to the Standing Orders of the Sejm – ensures order and decorum within the precincts of the Chamber.

Keywords: flag | European Union | Marshal of the Sejm

Słowa kluczowe: flaga narodowa | Unia Europejska | Marszałek Sejmu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim; piotr.czarny@neostrada.pl.

Zagadnienia wstępne

Przedmiotem opinii prawnej jest przede wszystkim odpowiedź na pytanie dotyczące podstaw prawnych umieszczenia „na stałe” w Sejmie RP (w sali posiedzeń oraz na terenie Sejmu) „flagi UE” przy fładze polskiej „jako równorzędnej jej”. W szczególności zaś przedmiotem rozważań jest problem zgodności takiej praktyki z obowiązującymi przepisami.

W opinii poruszono wyłącznie problematykę prawną. Nie dotyczy ona natomiast analizy, gdzie (w jakich miejscach) na terenie Sejmu flaga państwowa Rzeczypospolitej Polskiej jest faktycznie eksponowana razem z flagą Europy

¹ Opinia sporządzona 20 maja 2013 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP 1045/13.

i czy jest to faktycznie zgodne z zasadami przyjętymi w weksylologii. Z tego powodu nie przedstawiano szczegółowo zasad protokołu flagowego.

Na wstępie wyjaśnić też należy, że określenie flaga Unii Europejskiej nie jest w pełni precyzyjne. Flagi o takim samym wzorze używa bowiem również (i to dużo dłużej niż Unia, bo od 1955 r.) Rada Europy. Dopiero od roku 1986 r. Wspólnoty Europejskie zaczęły ją oficjalnie używać (za zgodą Rady Europy). Wraz z powstaniem Unii Europejskiej flaga Europy stała się również jej symbolem. Z tego względu lepiej jest mówić o fładze europejskiej lub fładze Europy i pamiętać, że symbolika przez nią wyrażana ma szerszy kontekst niż tylko unijny.

W opinii wykorzystano przede wszystkim wcześniejsze opracowania Biura Analiz Sejmowych dotyczące omawianej problematyki, a zwłaszcza:

1. Informację prawną na temat zasad eksponowania flagi Unii Europejskiej z 10 września 2008 r. (BAS-WAL-2042/08),
2. Informację na temat zasad wywieszania flag narodowych oraz Unii Europejskiej na masztach przed gmachem Sejmu z 11 marca 2009 r. (BAS-WA-MiP-429/09),
3. pracę D. Dziewulaka, *Etykieta flagowa*².

W opinii pominięto rozważania dotyczące potrzeby ustanowienia w Polsce przepisów regulujących dokładniej tzw. protokół flagowy. Należy jednak podkreślić, że przyjęcie takiej regulacji rozwiązałoby wiele niejasności związanych z eksponowaniem innych flag obok flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

Zgodnie z art. 28 ust. 2 Konstytucji barwami Rzeczypospolitej Polskiej są kolory biały i czerwony. Barwy (podobnie jak godło i hymn) podlegają ochronie prawnej (art. 28 ust. 4 Konstytucji), a szczegóły ich dotyczące powinna określić ustawa (art. 28 ust. 5). Aktem wykonującym nakaz jest (wielokrotnie nowelizowana) ustawa z 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. z 2005 r. nr 235, poz. 2000, ze zm.; dalej: ustawa z 1980 r., ustawa) Precyzuje ona w art. 4 układ barw Rzeczypospolitej Polskiej, a w art. 5 ust. 1 stanowi, że barwy te stanowią składniki polskiej flagi państwowej. Flagą jest prostokątny płat tkaniny o barwach Rzeczypospolitej Polskiej umieszczony na maszcie. Artykuł 7 ustawy ustanawia nakaz umieszczenia flagi państwowej na lub przed budynkiem stanowiącym urzędową siedzibę lub miejsce obrad Sejmu.

² Seria „Analizy BAS” 2009, nr 14(22), <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>.

Artykuł 1 ust. 2 ustawy z 1980 r. stwierdza ogólnie, że otaczanie wszystkich symboli Rzeczypospolitej Polskiej czcią i szacunkiem jest prawem i obowiązkiem wszystkich organów państwa, a więc również Sejmu i jego organów. Artykuł 15 ustawy nakazuje umieszczanie barw Rzeczypospolitej w sposób zapewniający im należną cześć i szacunek. W odróżnieniu od uregulowań dotyczących hymnu ustawa z 1980 r. nie reguluje jednak bliżej, na czym polega należna barwom narodowym cześć i szacunek. Stwierdza jedynie, że jako symbol państwa barwy Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być umieszczane na przedmiotach przeznaczonych do obrotu handlowego (art. 16 ust. 1).

Ten skrótowy przegląd uregulowań ustawowych wskazuje, że nie ma w nich regulacji dotyczących umieszczania flagi państwowej Rzeczypospolitej obok innych flag (w tym flag innych państw) oraz – co nie jest wykluczone – innych symboli, np. symboli religijnych. Inaczej mówiąc, prawo polskie nie reguluje tzw. etykiety flagowej (protokołu flagowego), tj. sposobów, w jaki należy ekspozycjonować polską flagę państwową, flagi innych państw, organizacji międzynarodowych oraz jednostek samorządu terytorialnego (i inne podobne symbole) na budynkach i w pomieszczeniach instytucji publicznych oraz terenach przez nie administrowanych. Stąd też nie ma konkretnego przepisu, który nakazywałby określonym organom umieszczanie flagi Unii Europejskiej (a dokładniej tzw. flagi europejskiej lub flagi Europy) obok flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie nie ma też przepisów, które by tego wyraźnie zakazywały.

Również prawo UE nie reguluje wprost tego zagadnienia. Zawarte są w nim jedynie regulacje pozwalające osobom trzecim na korzystanie z – jak to nie całkiem ściśle określono w polskim tłumaczeniu – godła europejskiego. Zasady wykorzystywania godła europejskiego przez strony trzecie zostały określone w porozumieniu administracyjnym z Radą Europy. Porozumienie to zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 8 września 2012 r. (C 271, s. 4). Zgodnie z porozumieniem *każda osoba fizyczna lub prawna („użytkownik zewnętrzny”) może wykorzystywać godło europejskie lub jakikolwiek z jego elementów pod warunkiem, że wykorzystanie to:*

a) nie stwarza wrażenia ani nie prowadzi do założenia, że użytkownik zewnętrzny jest powiązany z którąkolwiek z instytucji, organów, urzędów, agencji lub jednostek Unii Europejskiej lub Rady Europy, jeśli takie powiązanie nie istnieje;

b) nie wywołuje u obywateli przekonania, że użytkownik otrzymał wsparcie, środki finansowe, zezwolenie lub zgodę którejkolwiek z instytucji, organów, urzędów, agencji lub jednostek Unii Europejskiej lub Rady Europy, jeśli tak nie jest;

c) nie jest związane z celem lub działalnością niezgodną z celami i zasadami Unii Europejskiej lub Rady Europy lub nie jest w inny sposób niezgodne z prawem.

Jeżeli wykorzystanie godła europejskiego jest zgodne z powyższymi warunkami, nie ma konieczności ubiegania się o pisemną zgodę³.

³ Zob. http://europa.eu/geninfo/legal_notices_pl.htm#emblem.

Z regulacji tych nie wynika nakaz wykorzystywania przez państwa członkowskie Unii flagi europejskiej. Jednocześnie nie tworzy on zakazu tego rodzaju stałej lub czasowej praktyki.

Wspomniana wcześniej ustawa z roku 1980 o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (art. 7–9), jak również wydane na jej podstawie przepisy szczególne, nakazują stałe lub czasowe umieszczanie flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w określonych miejscach. Zasadniczo przepisy te nie są jednak interpretowane jako zakaz umieszczania polskiej flagi państwowej w innych miejscach lub okresach, w szczególności zaś nieco inny jest status flag państwowych wywieszonych (umieszczonych) na zewnątrz, a inny flag wewnątrz budynku. Podkreśla się przy tym, że: *eksponowanie flagi państwowej wewnątrz oficjalnych siedzib urzędowych stanowi potwierdzenie oficjalnego charakteru miejsca, wcześniej manifestowanego flagą na zewnątrz*⁴.

W sytuacji, kiedy umieszczenie flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w określonym miejscu i czasie nie wynika z nakazu prawnego, ale z innych powodów (np. dostosowania się do protokołu dyplomatycznego), działania tego rodzaju podejmowane przez instytucje państwowe mają charakter tzw. działań społeczno-organizacyjnych (niewładczych). Oznacza to, że mogą być podejmowane samoistnie, tj. ich podstawą prawną mogą być ogólne przepisy dotyczące zadań pewnych instytucji lub celów ich działalności⁵. Oznacza to również, że instytucja publiczna ma pewną swobodę (choć nie dowolność) w zakresie sposobu, w jaki realizuje swoje zadania w formach niewładczych. Nie ulega wątpliwości, że dążenie do podkreślenia znaczenia symboli państwowych przez ich obecność w budynkach należy do zadań instytucji państwowych.

Wobec jednak zasygnalizowanego wcześniej braku regulacji prawnej co do etykiety flagowej powstała, szczególnie po 2004 r., potrzeba przyjęcia pewnych ujednoczonych reguł. W praktyce stosowano się przede wszystkim do zasad protokołu dyplomatycznego oraz opartych na zwyczajach heraldycznych i weksylogicznych zasad opracowanych w kwietniu 2004 r. przez Komisję Heraldyczną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Komisja ta jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a podstawą jej działania jest art. 2a ustawy z 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz.U. nr 31, poz. 130, ze zm.; dalej: u.o.m.). Do jej zadań należy m.in.: *udzielanie konsultacji władzom i organom administracji publicznej w dziedzinie właściwego używania insygniów władzy państwowej, herbów, flag, emblematów i innych znaków i symboli związanych z heraldyką i weksylogią* (art. 2a ust. 3 pkt 3 u.o.m.). Zasady opracowane przez

⁴ Informacja prawna na temat zasad eksponowania flagi Unii Europejskiej, s. 2–3, BAS-WAL-2042/08.

⁵ Zob. np. Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 309–310.

komisję są więc wskazówką dla organów państwowych, jak używać m.in. flag zgodnie z regułami przyjętymi w heraldyce i weksylologii. Należy podkreślić, że w opinii Komisji Heraldycznej nie było potrzeby tworzenia przepisów dotyczących sposobów eksponowania flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej „obok” flagi europejskiej.

W świetle przyjętych przez Komisję Heraldyczną „Zasad eksponowania flagi Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w siedzibach polskich urzędów” dopuszczalne jest umieszczanie obok polskiej flagi państwowej flag innych państw, organizacji międzynarodowych, jednostek samorządu terytorialnego i innych instytucji. Z ustawowej zasady otaczania barw Rzeczypospolitej należną czcią i szacunkiem wyprowadzono jednak wniosek, że flaga z barwami Rzeczypospolitej Polskiej powinna być, zgodnie z tzw. zasadą starszeństwa, umiejscowiona jako uprzywilejowana po lewej stronie innych flag (z punktu widzenia osoby patrzącej). Tak więc o naruszeniu prawa mówić można byłoby jedynie w takiej sytuacji, gdyby flaga Rzeczypospolitej umieszczona była obok innych flag niezgodnie z tą zasadą. Należy tu podkreślić, że z punktu widzenia weksylologii nie ma istotnego znaczenia wielkość flag – powinna ona być taka sama i nie świadczy to o równorzędności symboli.

W tym kontekście dodać również należy, że naruszeniem ustawy byłaby ekspozycja flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej obok flag lub symboli nawiązujących do wartości lub idei sprzecznych z Konstytucją RP oraz niezgodnych z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym. Symbolika flagi Europy, która stanowi również flagę Unii Europejskiej, nie wyraża treści, które w sensie prawnym oznaczałyby taką sprzeczność. Wynika to z faktu przynależności Polski do Unii Europejskiej, a zgodność przystąpienia do Unii z Konstytucją RP potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r.⁶. Zgodność celów Rady Europy z Konstytucją RP nigdy nie była kwestionowana. Negatywna ocena działalności Unii Europejskiej wyrażana przez część społeczeństwa nie może podważać rozstrzygnięć podjętych przez naród w referendum akcesyjnym z czerwca 2003 r. oraz ocen wyrażonych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

We wspomnianych wcześniej zasadach opracowanych przez Komisję Heraldyczną MSWiA istotnie wskazano, że flaga europejska na budynkach i w pomieszczeniach instytucji publicznych nie powinna być eksponowana w sposób ciągły, ale okazjonalnie. Wynikał z tego wniosek, że: *stałe eksponowanie flagi Unii Europejskiej na budynku Sejmu czy też w jego wnętrzu nie znajduje uzasadnienia. Jej wywieszanie tylko przy okazji określonych wydarzeń, jakie mogą mieć miejsce w Sejmie RP, będzie natomiast w sposób symboliczny manifestować ich szczególny charakter i nadaną im w sposób oficjalny wagę*⁷.

⁶ OTK-A ZU 2005, nr 5, poz. 49.

⁷ Informacja prawna na temat zasad eksponowania flagi Unii Europejskiej, *op. cit.*, s. 4.

Jednak zasady przyjęte przez Komisję Heraldyczną są tylko niewiążącą prawnie opinią. Jak już wspomniano, zadaniem Komisji jest udzielanie konsultacji organom państwowym, a nie podejmowanie wiążących rozstrzygnięć. Przyjęcie więc odmiennej od wskazanej przez Komisję praktyki nie jest samo w sobie naruszeniem prawa.

Poza tym zasady przyjęte przez Komisję określały pewien zwyczaj, nawiązujący do protokołu dyplomatycznego, w którym symbole i flagi innych państw eksponowane są na terenie Polski okazjonalnie. Tymczasem przynależność do Unii Europejskiej ma charakter trwały. Inny jest też charakter związków Rzeczypospolitej z innymi państwami, a inny z Unią Europejską. Te drugie są o wiele głębsze i wielopłaszczyznowe.

Poza tym omówione wcześniej zasady przyjęte zostały w 2004 r., a od tego czasu istotnie zmienił się charakter integracji europejskiej. Uległa ona dalszemu pogłębieniu, głównie w związku z wejściem w życie traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisanego 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. nr 203, poz. 1569). W myśl preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej jednym z celów jego zawarcia było kontynuowanie procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy oraz pogłębienie solidarności między swymi narodami państw członkowskich. Inspiracją dla twórców traktatu było też kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy jako takiej, flaga Europy zaś symbolizować ma – jak już wspomniano – nie tylko Unię Europejską, ale solidarność i harmonię między narodami Europy. W tym znaczeniu stwierdzić należy, że Traktat o Unii Europejskiej ustanawia pewne cele i zadania, które stanowić mogą podstawę działań społeczno-organizacyjnych polegających na posługiwaniu się przez polskie organy państwowe również symbolami europejskimi w tym flagą Europy. Oczywiście nie może to prowadzić do zaniechania używania i nadawania szczególnej rangi symboli, o których mówi art. 28 ust. 1 Konstytucji.

Zwrócić należy także uwagę, że w wielu krajach Unii przyjęto obecnie zasadę eksponowania flagi narodowej łącznie z flagą europejską. W czasie, kiedy powstały zasady Komisji Heraldycznej, sytuacja wyglądała nieco inaczej, nie była też jasna praktyka, jaką przyjmą nowe państwa członkowskie. Przejęcie przez Polskę zwyczaju eksponowania flagi Europy podkreśla zaś wyrażoną w Traktacie o Unii Europejskiej zasadę solidarności między wszystkimi państwami członkowskimi i ich narodami. Uznać więc można, że obecnie są podstawy do zmiany praktyki wskazanej w zasadach opracowanych przez Komisję Heraldyczną przy MSWiA.

Trzeba też zauważyć, że już w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 14 sierpnia 1988 r. zwrócono się do państw członkowskich o eksponowanie flagi Europy łącznie z flagami narodowymi⁸. Apel ten – choć nie jest oczywiście

⁸ Zob. https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2009/_03/_17/Petition_3310.abschlussbegruendungpdf.pdf.

prawnie wiążący – skierowany jest przede wszystkim do parlamentów państw członkowskich.

Rzeczpospolita Polska istotnie nie podpisała deklaracji nr 52 dołączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, w której Belgia, Bułgaria, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja oświadczyły, 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. Jednak w świetle preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej trudno interpretować to jako zakaz odwoływania się do symboli europejskich, bo podważałoby założenie pogłębiania solidarności między narodami. Wydaje się, że chodziło tu o uniknięcie prawnego zobowiązania się przez Rzeczpospolitą Polską do uznania tych symboli za własne, a także konieczności zmiany ich rangi i sposobu korzystania (np. przyznania starszeństwa).

Należy wreszcie zwrócić uwagę, że już w protokole Sekretariatu Generalnego Rady Europy z 1951 r. znalazła się sugestia, aby władze państw członkowskich stosowały godło Rady Europy w połączeniu z flagami narodowymi na wszystkich oficjalnych budynkach i podczas wszystkich okazji, przy których flagi są oficjalnie wymagane, w tym 5 maja każdego roku – rocznicy podpisania statutu Rady Europy⁹. Jeszcze zwrócić więc trzeba uwagę, że niewłaściwe jest kojarzenie flagi europejskiej wyłącznie z Unią Europejską i członkostwem w niej. Flaga Europy odnosi się w istocie do wielu instytucji międzynarodowych o charakterze integracyjnym, choć istotnie Unia wprowadza najdalej idące mechanizmy współdziałania.

W nawiązaniu do treści pytania postawionego na wstępie opinii powiedzieć wreszcie można, że stałe eksponowanie flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w relacji starszeństwa w stosunku do flagi Europy podkreśla w sposób bardzo wyraźny zachowanie nadrzędności polskich symboli państwowych nad symbolami europejskimi. W tym aspekcie konieczna byłaby jednak szersza informacja, bowiem nawet w pytaniu ze wstępu mowa jest o „równorzędnym” traktowaniu obu flag, co nie odpowiada założeniom weksylologicznym.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowane zarządzenia porządkowe. Postanowienia tego nie można interpretować w sposób wąski, tylko jako zadania zapewnienia przestrzegania prawa, ale szerzej jako upoważnienie Marszałka dla podejmowania różnych działań

⁹ Zob. A. Szydłowska, *Budowa tożsamości europejskiej przez symbole. Przykład flagi europejskiej*, „Analizy UniaEuropejska.org” 2011, nr 4(5), s. 10.

w celu zapewnienia porządku jako *stanu w którym wszystkie rzeczy mają swoje miejsce, a zdarzenia zachodzą we właściwym czasie*¹⁰. Wobec braku konkretnych przepisów kompetencyjnych określających organy właściwe w sprawach ustalania protokołu flagowego dla konkretnych budynków, pomieszczeń i terenów administrowanych przez instytucje publiczne przyjąć więc trzeba, że na terenie Sejmu należy to do zakresu uprawnień Marszałka Sejmu, który zgodnie z regu-
laminem jest „gospodarzem” całego obszaru należącego do izby poselskiej.

Podsumowanie

Podsumowując, stwierdzić należy, że prawo polskie nie zawiera konkretnych norm materialnoprawnych i proceduralnych dotyczących tzw. protokołu flagowego (etykiety flagowej), tj. dokładnych zasad określających, w jaki sposób należy eksponować flagę państwową Rzeczypospolitej Polskiej, flagi innych państw, organizacji międzynarodowych oraz jednostek samorządu terytorialnego (i inne podobne symbole) na budynkach i w pomieszczeniach instytucji publicznych oraz terenach przez nie administrowanych. Stąd też nie ma konkretnego przepisu, który nakazywałby określonym organom umieszczanie flagi Unii Europejskiej (a dokładniej tzw. flagi europejskiej lub flagi Europy) obok flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie nie ma też przepisów, które by tego wyraźnie zakazywały. Również prawo UE nie reguluje wprost tego zagadnienia.

Poza przypadkami, kiedy ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych lub wydane na podstawie ustawy przepisy szczególne nakazują stałe lub czasowe umieszczanie flagi państwowej Rzeczypospolitej w określonych miejscach, działania tego rodzaju (tj. eksponowanie flag i innych symboli państwowych lub lokalnych) podejmowane przez instytucje państwowe mają charakter tzw. działań społeczno-organizacyjnych (niewładczych). Oznacza to, że mogą być podejmowane samoistnie, czyli ich podstawą prawną mogą być ogólne przepisy dotyczące zadań pewnych instytucji lub celów ich działalności.

Wobec zasygnalizowanego wcześniej braku regulacji prawnej w praktyce co do etykiety flagowej stosowano się przede wszystkim do zasad protokołu dyplomatycznego oraz opartych na zwyczajach heraldycznych i weksylologicznych zasad opracowanych przez Komisję Heraldyczną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w kwietniu 2004 r. W ich świetle dopuszczalne jest umieszczanie obok flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej flag innych państw, organizacji międzynarodowych, jednostek samorządu terytorialnego i innych instytucji. Z ustawowej zasady otaczania barw Rzeczypospolitej należ-

¹⁰ Zob. *Słownik języka polskiego*, t. IV, M. Bańko (red.), Warszawa 2007, s. 117.

ną wciąż i szacunkiem wyprowadzono jednak we wspomnianych zasadach taki wniosek, że flaga z barwami państwowymi powinna być, zgodnie z tzw. zasadą starszeństwa, umiejscowiona zasadniczo po lewej stronie innych flag (z punktu widzenia osoby patrzącej). Tak więc o naruszeniu prawa mówić można byłoby wówczas, gdyby flaga Rzeczypospolitej Polskiej umieszczona była obok innych flag niezgodnie z zasadą starszeństwa.

W tym kontekście dodać jednak należy, że naruszeniem ustawy byłaby ekspozycja flagi państwowej Rzeczypospolitej Polskiej obok flag lub symboli nawiązujących do wartości lub idei sprzecznych z Konstytucją RP oraz niezgodnych z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym. Symbolika flagi Europy, która stanowi również flagę Unii Europejskiej, nie wyraża treści, które oznaczałyby taką sprzeczność.

We wspomnianych wcześniej zasadach opracowanych przez Komisję Heraldyczną MSWiA wskazano, że flaga europejska na budynkach i w pomieszczeniach instytucji publicznych nie powinna być eksponowana w sposób ciągły, ale okazjonalnie. Jednak charakter tych zasad będących tylko niewiążącą prawnie opinią Komisji oznacza, że określały one pewien zwyczaj, nawiązujący do protokołu dyplomatycznego, w którym symbole i flagi innych państw eksponowane są okazjonalnie. Tymczasem przynależność do Unii Europejskiej ma charakter trwały. Zwrócić należy również uwagę, że w wielu krajach Unii przyjęto obecnie zasadę eksponowania flagi narodowej łącznie z flagą europejską. Przyjęcie takiego zwyczaju podkreśla wyrażoną w Traktacie o Unii Europejskiej zasadę pogłębiania integracji i solidarności między wszystkimi państwami członkowskimi. Uznać więc można, że są obecnie podstawy do pewnej zmiany praktyki wskazanej w zasadach opracowanych przez Komisję Heraldyczną przy MSWiA.

Wobec braku konkretnych przepisów kompetencyjnych określających organy właściwe w sprawach ustalania protokołu flagowego dla konkretnych budynków i terenów administrowanych przez instytucje publiczne, przyjąć trzeba, że na terenie Sejmu należy to do zakresu uprawnień Marszałka Sejmu, który zgodnie z regulaminem sprawuje pieczę nad porządkiem na całym obszarze należącym do izby poselskiej.