

Warszawa, dnia 14 marca 2014 r.

PREZES
Instytutu Pamięci Narodowej
Komisji Ścigania Zbrodni
przeciwko Narodowi Polskiemu

dr Łukasz Kamiński

BPR-0711-9(3)/14

Pan Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej



w odpowiedzi na pismo z dnia 6 marca 2014 roku przedstawiam swoją opinię o projekcie zmiany ustawy z dnia 16 października 1992 roku o orderach i odznaczeniach (druk senacki nr 576).

Na wstępie pragnę wyrazić podziękowanie za podjęcie przez Senat RP kolejnej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej praw dawnych działaczy opozycji antykomunistycznej, co w moim głębokim przekonaniu stanowi dowód uznania dla ich wybitnych dokonań w budowie wolnej i demokratycznej Polski.

Takim powszechnym dowodem wdzięczności – według zamierzeń pomysłodawców – miał stać się Krzyż Wolności i Solidarności. Jednak ze względu na ustanowienie go nie odrębną ustawą, lecz poprzez nowelizację obowiązującej wcześniej ustawy o orderach i odznaczeniach (ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach - Dz. U. Nr 155, poz. 1041) Krzyż Wolności i Solidarności był dotychczas nadawany według ogólnych reguł określonych w tym akcie prawnym. Ponadto, chociaż w ustawie o orderach i odznaczeniach nie wyrażono wprost zasady, że posiadanie odznaczeń wyższej klasy uniemożliwia nadanie Krzyża Wolności i Solidarności, to jednak ze względu

na wynikającą z tej ustawy oraz rozporządzenia Prezydenta RP hierarchię orderów i odznaczeń, a także stosowaną przez Kancelarię Prezydenta RP zasadę precedencji, ugruntował się trwały zwyczaj nie nadawania Krzyża Wolności i Solidarności osobom, które już otrzymały ordery lub odznaczenia wyższej rangi. Z tego powodu dotychczas Krzyż otrzymało niewiele ponad tysiąc działaczy opozycji antykomunistycznej.

Proponowana nowelizacja ustawy o orderach i odznaczeniach wprowadza szereg istotnych zmian zarówno, co do statusu Krzyża Wolności i Solidarności, jak i zasad jego nadawania. Krzyż Wolności i Solidarności ma stać się odznaczeniem o charakterze pamiątkowym nadawanym, nie ze względu na podlegające subiektywnej ocenie zasługi, lecz wszystkim osobom spełniającym jednoznacznie określone ustawowe kryteria. Tym samym uchylona zostałaby zasada precedencji, co otworzy możliwość powszechnego nadawania Krzyża Wolności i Solidarności. Podobnemu celowi służy usunięcie, istniejącej obecnie, przeszkody prawnej do pośmiertnego nadawania Krzyży Wolności i Solidarności polegające na uchyleniu - w odniesieniu do tego odznaczenia - art. 32 ustawy stanowiącego, że z wnioskiem o odznaczenie zasłużonych osób zmarłych można występować wyjątkowo w uznaniu szczególnych i godnych upamiętnienia zasług dla Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym obowiązywałaby wyłącznie ogólna zasada, iż ordery i odznaczenia mogą być nadawane pośmiertnie (art. 7).

Oceniam zatem przedstawione rozwiązania legislacyjne bardzo wysoko, tym bardziej, że są one w pełni zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Problem nadawania Krzyża Wolności i Solidarności był tematem wiodącym podczas pierwszego spotkania Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z przedstawicielami organizacji pozarządowych w marcu 2012 roku. Utworzona wówczas Grupa Robocza organizacji środowisk represjonowanych i opozycji antykomunistycznej w PRL, współdziałająca z Instytutem Pamięci Narodowej, skierowała w dniu 19 czerwca 2012 r. do Prezydenta RP pismo z propozycją wprowadzenia zmian prawnych, które umożliwiłyby nadawanie Krzyża Wolności i Solidarności wszystkim osobom spełniającym pozytywne przesłanki wymienione w art. 15 a ust. 1 lub ust. 2 ustawy o orderach i odznaczeniach. Przedstawiony senacki projekt zmian w ustawie o orderach i odznaczeniach wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom byłych działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych w PRL. Jestem przeświadczony, że nowe zasady nadawania Krzyża Wolności i Solidarności – jak wynika z dotychczasowych

2/4

doświadczeń Instytutu Pamięci Narodowej – będą społecznie aprobowane, tym bardziej, iż prowadzą między innymi do symbolicznego uhonorowania i przyznania należnej rangi dla działaczy wielkiego i masowego ruchu Solidarności.

W mojej ocenie – po nowelizacji ustawy - Krzyż nie straci swojego statusu i wyjątkowego prestiżu. Trzeba bowiem podkreślić, iż nadal będą istniały bardzo merytoryczne i wysokie kryteria, których spełnienie jest konieczne dla jego uzyskania (w tym także stwierdzenie brak przesłanek negatywnych określonych w art. 15a ust. 3 ustawy). Natomiast Krzyż Wolności i Solidarności stanie się wreszcie takim odznaczeniem, jakim miał być według jego pomysłodawców – podziękowaniem i uznaniem dla tych wszystkich, którzy przyczynili się do obalenia w Polsce systemu komunistycznego.

Na aprobatę zasługuje także dodanie art. 30 ust. 4 ustawy. Obecnie zgodnie z treścią art. 30 ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach „*Nieprzedstawienie Prezydentowi wniosku o nadanie orderu lub odznaczenia przez organ uprawniony wymaga zawiadomienia i podania przyczyny zgłaszającemu inicjatywę.*” Zasada ta nakłada na Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej obowiązek informowania inicjatorów wniosku - organów samorządu, organizacji społecznych lub zawodowych – o istnieniu przeszkody formalnej do przyznania Krzyża Wolności i Solidarności. Wśród okoliczności prowadzących do utraty prawa otrzymania tego odznaczenia są dane szczególnie wrażliwe (karalności oraz fakt współpracy z organami bezpieczeństwa państwa). Kilkuletnie doświadczenie Instytutu Pamięci Narodowej wskazuje, iż brak jest merytorycznych przesłanek uzasadniających przekazywanie tego rodzaju informacji inicjatorom wniosków. Istniejący w tym wypadku konflikt istotnych konstytucyjnie i społecznie wartości, jakimi są ochrona godności człowieka oraz prawo do informacji, powinien być jednoznacznie rozstrzygnięty na korzyść pierwszej z nich. Propozycja nowelizacji zakładająca, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej byłby zobowiązany jedynie do poinformowania o nieprzedstawieniu Prezydentowi wniosku o nadanie odznaczenia, jednakże bez wskazywania powodów takiej decyzji, jest zatem celowa i merytorycznie zasadna.

Ocena skutków finansowych wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach powinna być dokonana na podstawie pierwotnych szacunków dotyczących liczby osób, które spełniają kryteria do otrzymania Krzyża Wolności i Solidarności (przy

uwzględnieniu także zmarłych działaczy). Pierwotnie liczba ta była określana na około 30 tys. osób i biorąc pod uwagę przyznanie dotychczas zaledwie nieco ponad tysiąca odznaczeń, nie uległa ona znaczącej zmianie.

Procedura powszechnego nadawania Krzyża Wolności i Solidarności będzie wymagała stworzenia w Instytucie Pamięci Narodowej większego aparatu urzędniczego, niż ten który funkcjonuje obecnie. Liczba nadawanych odznaczeń znacząco, nawet dziesięciokrotnie, wzrośnie i będzie wynosiła kilka tysięcy rocznie. Wymaga to także zwiększonych nakładów biurowych i stworzenia przynajmniej dwóch etatów na potrzeby realizacji takiego zadania. Jednocześnie należy założyć, iż nadanie wszystkim uprawnionym osobom (ok. 30 tys.) Krzyża Wolności i Solidarności – co wymaga współdziałania Instytutu Pamięci Narodowej z Kancelarią Prezydenta RP – będzie trwało około 6 lat. Przyjmując zwiększone nakłady na ten cel w kwocie około 150 tys. rocznie, całkowite wydatki na ten cel powinny się zamknąć w kwocie 900 tys. zł.

Skutki finansowe nowelizacji ustawy będą dotyczyły także Kancelarię Prezydenta RP, co będzie głównie związane z kosztami wytworzenia odznaczeń. Jednak w tym zakresie stosownymi danymi powinna dysponować Kancelaria Prezydenta RP.

Przekazując swoją w pełni aprobującą opinię dotyczącą proponowanych zmian ustawowych deklaruję pełne wsparcie tej senackiej inicjatywy ustawodawczej podczas prac legislacyjnych. Pozostaję także w przeświadczeniu, iż prace te zakończą się – w możliwie najszybszym terminie – przyjęciem znowelizowanych przepisów ustawy o orderach i odznaczeniach dotyczących Krzyża Wolności i Solidarności.

2 powiecie -

Łukasz Kuciński