



Opinia
o ustawie o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach
(druk nr 909)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. Nr 90, poz. 450, z późn. zm.).

Wprowadza Order Krzyża Niepodległości oraz Krzyż Wolności i Solidarności.

Order Krzyża Niepodległości będzie przyznawany w dwóch klasach, jako nagroda dla osób, które w latach 1939-1956 położyły zasługi w obronie niepodległości Państwa Polskiego. Na jego czele będzie stała Kapituła.

Krzyż Wolności i Solidarności będzie nadawany za działalność opozycyjną w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 4 czerwca 1989 r. Jedynym podmiotem uprawnionym do składania wniosków o uhonorowanie tym odznaczeniem będzie Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 69. posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r. w oparciu o przedłożenie poselskie. Pierwotnie ustawa miała regulować nadawanie Orderu Krzyża Niepodległości oraz Krzyża Wolności i Solidarności w odrębnym akcie prawnym. W toku pierwszego czytania sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych postanowiła materię ustawy uregulować poprzez nowelizację ustawy o orderach i odznaczeniach. Sejm przyjął ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania, modyfikujące przesłanki przyznania Krzyża Wolności i Solidarności.

III. Uwagi szczegółowe

1) Nowelizacja art. 2 ust. 3 dodaje do katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o nadanie odznaczenia Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Językowej wykładnia przepisu może prowadzić do wniosku, że Prezydent nie ma prawa nadawania Krzyża Wolności i Solidarności z własnej inicjatywy. Aby jednoznacznie potwierdzić tę prerogatywę Prezydenta proponuję następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 1, ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Prezydent nadaje odznaczenia z własnej inicjatywy lub na wniosek:

- 1) Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów,*
- 2) Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w przypadku odznaczenia, o którym mowa w art. 15a.";*

2) Zgodnie z art. 15a ust. 1 Krzyż Wolności i Solidarności jest nagrodą dla działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej, którzy w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 4 czerwca 1989 r., z wyłączeniem okresu od 31 sierpnia 1980 r. do 12 grudnia 1981 r. byli aktywnymi członkami nielegalnych organizacji, które stawiały sobie za cel odzyskanie przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowanie praw człowieka w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, albo prowadzili zagrożoną odpowiedzialnością karną lub represjami działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Określony w tym przepisie okres wyłączenia, to okres, w którym NSZZ "Solidarność" był legalną organizacją. Trudno uzasadnić dlaczego w tym okresie działalność w nielegalnych organizacjach lub prowadzenie działalności zagrożonej represjami nie zasługuje na wyróżnienie odznaczeniem.

Ustawodawca kreując normy prawne powinien konsekwentnie posługiwać się spójnym systemem logicznym, aksjologicznym i prakseologicznym. Odmienna regulacja dwóch podobnych stanów faktycznych wymaga wskazania istotnej okoliczności, która to uzasadnia.

Jeżeli nie ma uzasadnienia dla wyłączenia prawa przyznania odznaczenia za działalność w okresie od 31 sierpnia 1980 r. do 12 grudnia 1981 r., należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15a w ust. 1 skreśla się wyrazy ", z wyłączeniem okresu od 31 sierpnia 1980 r. do 12 grudnia 1981 r.",;

3) W art. 15a ust. 3 określone są negatywne przesłanki otrzymania Krzyża Wolności i Solidarności. Odznaczenia nie dostaną osoby, które były pracownikami, funkcjonariuszami, żołnierzami organów bezpieczeństwa państwa określonych w art. 5 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, **chyba że przedłożą dowody**, że przed 4 czerwca 1989 r., bez wiedzy przełożonych czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 15a ust. 3 pkt 1).

Takie rozwiązanie jest wyłomem w dotychczasowym systemie nadawania orderów i odznaczeń. Do tej pory ustawa nie przewidywała udziału osoby mającej zostać uhonorowaną w procedurze przyznawania orderu lub odznaczenia. Wynika to faktu, że ordery i odznaczenia są wyrazem wyróżnienia zasług, cnót obywatelskich i wybitnych osiągnięć (art. 1 ust. 1 ustawy o orderach i odznaczeniach). Zasługi, cnoty obywatelskie i wybitne osiągnięcia powinny być jedynymi kryteriami przyznawania orderów i odznaczeń.

Wyróżnienie uzależnione od dodatkowej aktywności wyróżnionego może doprowadzić do sytuacji, że osoba obiektywnie zasługująca na odznaczenie nie otrzyma go ze względów proceduralnych – bo nie przedłoży dowodów. Prezydent oraz Prezes IPN nie będą mogli skorzystać z innych dowodów, np. dokumentów znajdujących się w archiwach IPN lub zeznań świadków.

Ponadto niemożliwe będzie nadawanie Krzyża Wolności i Niepodległości pracownikom, funkcjonariuszom i żołnierzom organów bezpieczeństwa państwa pośmiertnie, ponieważ ustawa nie przewiduje możliwości przedłożenia dokumentów przez spadkobierców.

Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15a w ust. 3 w pkt 1 skreśla się wyrazy "że przedłożą dowody,";

4) Okolicznością wyłączającą możliwość odznaczenia osoby jest zachowanie się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokumentów wytworzonych przez nią lub przy jej udziale, w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa (art. 15a ust. 3 pkt 2).

Również w tym wypadku ograniczono katalog środków dowodowych – tym razem do dokumentów, które zachowały się w archiwach IPN.

Jeżeli więc organ postępowania będzie wiedział o działalności kandydata do odznaczenia, jako informatora lub pomocnika organów bezpieczeństwa PRL, ale w archiwach IPN nie będzie dokumentów o których mowa w art. 15a ust. 3 pkt 2, to będzie możliwe nadanie takiej osobie Krzyża Wolności i Solidarności.

Propozycja poprawki :

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15a w ust. 3 w pkt 2 wyrazy "co do których w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu zachowały się dokumenty wytworzone przez nie lub przy ich udziale, w ramach czynności wykonywanych przez nie w charakterze tajnego informatora lub pomocnika" zastępuje się wyrazami "które były tajnymi informatorami lub pomocnikami";

5) W art. 15a w ust. 3 w pkt 1 znajduje się odesłanie do art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu opatrzone rocznikiem, numerem i pozycją Dziennika Ustaw.

W nowelizowanej ustawie w art. 32a znajduje się odesłanie do ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wraz ze wskazaniem adresu publikacyjnego.

Na podstawie § 158 ust. 1 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej jeżeli w akcie normatywnym odsyła się kilkakrotnie do innego aktu normatywnego, który był nowelizowany i został ogłoszony jego tekst jednolity - przy pierwszym odesłaniu przytacza się aktualny tytuł tego aktu w całości wraz z oznaczeniem rocznika, numeru i pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity, a przy kolejnych odesłaniach przytacza się tylko rodzaj aktu oraz jego datę i przedmiot, bez oznaczenia rocznika, numeru i pozycji dziennika urzędowego.

Istnieje więc konieczność nowelizacji art. 32a polegająca na skreśleniu zbędnego adresu publikacyjnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 6 na końcu kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje pkt 7 w brzmieniu:

"7) art. 32a otrzymuje brzmienie:

"Art. 32a. Przed podjęciem decyzji o nadaniu orderu lub odznaczenia danej osobie, Prezydent może zwrócić się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przekazanie informacji na temat istnienia w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dokumentów stanowiących podstawę zamieszczenia danych osobowych tej osoby w katalogu, o którym mowa w art. 52a pkt 5, 6 lub 8 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu."."

Michał Gil

Legislator