



Warszawa, dnia 10 listopada 2016 r.

Opinia do ustawy o ustanowieniu Krzyża Wschodniego

(druk nr 319)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zgodnie z ustawą ustanawia się Krzyż Wschodni wypełniając moralny obowiązek wobec osób, które w latach 1937-1959 niosły pomoc Polakom na dawnych Kresach Wschodnich pierwszej i drugiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz na terenach byłego Związku Sowieckiego i ratowały ich w obliczu prześladowań oraz ludobójstwa ryzykując życiem własnym i swoich rodzin, jako dowód wdzięczności oraz wyraz szacunku i pamięci o tych osobach. Tym samym ustawa przewiduje ustanowienie Krzyża Wschodniego jako odznaczenia nadawanego osobom narodowości innej niż polska, które udzielały pomocy Polakom lub obywatelom polskim.

Krzyż Wschodni nadaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, złożony po uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej. Zgodnie z ustawą osoba odznaczona otrzymuje odznakę nadanego Krzyża oraz legitymację potwierdzającą nadanie. Krzyż Wschodni można nadać również pośmiertnie. Można pozbawić Krzyża, jeśli jego posiadacz zachowuje się w sposób uwłaczający Rzeczypospolitej Polskiej lub Polakom. Ustawa określa też podmioty, z inicjatywy których minister właściwy do spraw zagranicznych przedstawia wnioski o odznaczenie, oraz zawiera opis i wzór graficzny odznaki. Sprawy związane ze szczegółowym trybem postępowania o nadanie Krzyża Wschodniego, postępowania w przypadku zgubienia lub zniszczenia odznaki oraz sposób i okoliczności noszenia Krzyża określić ma rozporządzenie Prezydenta RP. W sprawach nieuregulowanych w ustawie powinny znaleźć zastosowanie przepisy ustawy o orderach i odznaczeniach.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 29. posiedzeniu w dniu 4 listopada 2016 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 889).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą. Komisja wprowadziła do projektu szereg zmian zarówno o merytorycznym jak i o techniczno-legislacyjnym charakterze. Poprawki Komisji między innymi wprowadziły regulacje związane z możliwością pozbawienia Krzyża Wschodniego, dodały wymóg zasięgnięcia opinii Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, dokonały zmian w opisie odznaki oraz wydłużyły *vacatio legis*. W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono dodatkowe poprawki ponownie modyfikujące opis i wzór graficzny Krzyża, ponownie wydłużające *vacatio legis*, dodające brakującą wytyczną do wydania rozporządzenia oraz nadające opinii Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej wiążący charakter. Poprawki te zostały przyjęte w trzecim czytaniu projektu.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 2 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 Krzyża Wschodu można pozbawić, gdy jego posiadacz zachowuje się w sposób uwłaczający Rzeczypospolitej Polskiej lub Polakom.

Jednocześnie zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o orderach i odznaczeniach Prezydent podejmuje decyzję o pozbawieniu Krzyża (z własnej inicjatywy po zasięgnięciu opinii wnioskodawcy lub na wniosek odpowiednich organów) w razie stwierdzenia, że:

- 1) nadanie orderu lub odznaczenia nastąpiło w wyniku wprowadzenia w błąd albo
- 2) odznaczony dopuścił się czynu, wskutek którego stał się niegodny orderu lub odznaczenia.

Dodatkowo zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach postanowienie Prezydenta w sprawie pozbawienia orderu lub odznaczenia jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Analiza powyższych przepisów w kontekście art. 7 opiniowanej ustawy (w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o orderach i odznaczeniach, z wyjątkiem art. 8) prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, pozbawić Krzyża

Wschodu będzie można jedynie gdy jego posiadacz zachowuje się w sposób uwłaczający Rzeczypospolitej Polskiej lub Polakom, ale już nie jeśli nadanie odznaczenia nastąpiło wyniku wprowadzenia w błąd (sprawy te są uregulowane odmiennie w obydwu przedmiotowych ustawach). Po drugie, postanowienie Prezydenta o pozbawieniu Krzyża będzie ogłaszane w Monitorze Polskim, pomimo iż opiniowana ustawa wyłącza możliwość ogłoszenia samego postanowienia o nadaniu Krzyża (art. 7 opiniowanej ustawy wyłącza stosowanie jedynie art. 8 o orderach i odznaczeniach – ogłoszenie postanowienia o przyznaniu odznaczenia, nie wyłącza stosowania art. 36 ust. 3 – ogłoszenie postanowienia o pozbawieniu odznaczenia). Po trzecie, z samego brzmienia art. 2 ust. 3 opiniowanej ustawy nie wynika jednoznacznie, kto pozbawia Krzyża (przesądza to dopiero przepis upoważniający, co samo w sobie jest niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej).

Propozycja poprawek zakłada, że wystarczającym dla zrealizowania zamiaru ustawodawcy będzie pozostawienie w opiniowanej ustawie samego odesłania do stosowania ustawy o orderach i odznaczeniach, bez wskazywania na dodatkową przesłankę pozbawienia odznaczenia – „gdy jego posiadacz zachowuje się w sposób uwłaczający Rzeczypospolitej Polskiej lub Polakom” jako mieszczącej się w ogólniejszej przesłance z art. 36 ust. 1 pkt 2 – „dopuszczenie się czynu, wskutek którego odznaczony stał się niegodny orderu lub odznaczenia”.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 2 skreśla się ust. 3;
 - 2) w art. 6 w pkt 1 skreśla się wyrazy „, tryb postępowania w przypadku podjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej decyzji o pozbawieniu Krzyża”;
 - 3) w art. 7 wyrazy „z wyjątkiem art. 8” zastępuje się wyrazami „z wyjątkiem art. 8 i art. 36 ust. 3”;
- 2) art. 4 i art. 6 pkt 1 i 2 ustawy.

Racjonalny ustawodawca do oznaczenia jednakowych pojęć używa jednakowych określeń. Tymczasem legitymacja potwierdzająca nadanie Krzyża Wschodu określana jest przez opiniowaną ustawę jako „legitymacja” – art. 4, „jego legitymacja” (czyli legitymacja Krzyża Wschodu) – art. 6 pkt 1 albo „legitymacja potwierdzająca nadanie Krzyża” – art. 6 pkt 2. Wskazane jest ujednoczenie przepisów.

Propozycja poprawek:

1) w art. 4 wyraz „legitymację” zastępuje się wyrazami „legitymację potwierdzającą nadanie Krzyża”;

2) w art. 6 w pkt 1 wyrazy „jego legitymacji” zastępuje się wyrazami „legitymacji potwierdzającej nadanie Krzyża”;

3) art. 6 pkt 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem upoważniającym Prezydent RP określić ma w drodze rozporządzenia wzór wykazu przedstawianych wniosków. Tymczasem żaden materialny przepis ustawy nie formułuje obowiązku prowadzenia takiego wykazu ani nie określa zasad jego powadzenia. Propozycja poprawki zmierza do wykreślenia stosownego fragmentu upoważnienia.

Propozycja poprawki:

– w art. 6 w pkt 2 skreśla się wyrazy „wykazu przedstawianych wniosków,”;

4) art. 6 ustawy.

Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, poza organem uzyskującym kompetencje do wydania rozporządzenia i zakresem spraw przekazanych do uregulowania powinien zawierać wytyczne dotyczące treści aktu (zob. art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także § 63 Zasad techniki prawodawczej). W przypadku upoważnienia z art. 6 opinowanej ustawy wytyczne uznać należy za niekompletne. Konieczność ustalenia faktycznych okoliczności przemawiających za nadaniem Krzyża Wchodu oraz sprawność postępowania w sprawie jego nadania nie mogą stanowić wytycznych dla określenia sposobu i okoliczności noszenia Krzyża (art. 6 pkt 3 ustawy). W celu określenia wytycznych również dla zakresu spraw wskazanych w art. 6 pkt 3 należy rozważyć wprowadzenie odpowiedniej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 6 w części wspólnej na końcu dodaje się wyrazy „, a także konieczność zachowania kolejności wynikającej ze starszeństwa przyznanych orderów i odznaczeń oraz uwzględniając święta i rocznice państwowe”.

Szymon Giderewicz

Główny legislator