



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KOMISJA USTAWODAWCZA

BPS/KU-034/576/9./14

Warszawa, 6 marca 2014 r.

Przewodniczący
Komisji Krajowej NSZZ
"Solidarność"
Piotr Duda

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z rozpoczęciem prac nad inicjatywą ustawodawczą przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach (*druk senacki nr 576**), działając na podstawie art. 79a ust.1 Regulaminu Senatu, zwracam się z prośbą o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie.

W związku z przyjętym harmonogramem prac legislacyjnych, bardzo proszę o przedłożenie przedmiotowej opinii do dnia 27 marca 2014r.

Z wyrazami szacunku,

Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
/ - / Piotr Zientarski

* druk senacki jest dostępny na stronie:

http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/druki/550/576.pdf



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 21 lutego 2014 r.

Druk nr 576

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Jana Wyrowińskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| (-) Łukasz Abgarowicz | (-) Józef Pinior |
| (-) Bogdan Borusewicz | (-) Jan Rulewski |
| (-) Stanisław Iwan | (-) Grażyna Sztark |
| (-) Bogdan Klich | (-) Michał Wojtczak |
| (-) Ireneusz Niewiarowski | (-) Jan Wyrowiński |
| (-) Andrzej Owczarek | |

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach

Art. 1. W ustawie z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. Nr 90, poz. 450 z późn. zm.)¹⁾ wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15a:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Krzyż Wolności i Solidarności jest odznaczeniem o charakterze pamiątkowym będącym 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., na terytorium Polski co najmniej przez 12 miesięcy.”;

b) dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu:

„4. Krzyż Wolności i Solidarności nadaje się osobom, które spełniają kryteria, o których mowa w ust. 1 lub 2, jeżeli nie zachodzą wobec nich okoliczności, o których mowa w ust. 3.

5. Przepisu art. 32 nie stosuje się.”;

2) w art. 30 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Nieprzedstawienie Prezydentowi wniosku o nadanie Krzyża Wolności i Solidarności przez organ uprawniony wymaga zawiadomienia zgłaszającego inicjatywę.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1177, z 2000 r. Nr 62, poz. 718, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 194, poz. 1432, z 2007 r. Nr 25, poz. 162 i Nr 123, poz. 848, z 2009 r. Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 155, poz. 1041 oraz z 2011 r. Nr 205, poz. 1207.

UZASADNIENIE

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest poszerzenie kręgu osób odznaczonych Krzyżem Wolności i Solidarności.

Zgodnie z ustawą z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach Krzyż Wolności i Solidarności jest nagrodą dla działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej, działających w latach 1956–1989.

Warunki przyznania odznaczenia jakim jest Krzyż Wolności i Solidarności zawarte są w art. 15a ustawy o orderach i odznaczeniach.

Z wnioskiem o nadanie Krzyża Wolności i Solidarności do Prezydenta RP może zwrócić się Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W ustawie o orderach i odznaczeniach nie wyrażono wprost zasady, że posiadanie odznaczeń wyższej klasy uniemożliwia nadanie Krzyża Wolności i Solidarności, jednakże ze względu na wynikającą z tej ustawy hierarchię orderów i odznaczeń, a także stosowaną przez Prezydenta precedencję ugruntował się trwały zwyczaj nie nadawania Krzyża Wolności i Solidarności osobom, które otrzymały ordery lub odznaczenia wyższej rangi.

Na fakt ten wskazuje w swoim piśmie do Marszałka Senatu, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, przytaczając opinię Kancelarii Prezydenta RP, zgodnie z którą Krzyż Wolności i Solidarności nie jest odznaczeniem o charakterze pamiątkowym, przyznawanym wszystkim działaczom opozycji antykomunistycznej, bez względu na ich zasługi. Zasługi te mogą być uhonorowane Krzyżem Wolności i Solidarności, ale również odznaczeniami wyższej rangi jak Order Odrodzenia Polski przyznawany za wybitne zasługi położone w służbie państwu i społeczeństwu. Mając to na względzie, Biuro Kadr i Odznaczeń Kancelarii Prezydenta RP stoi na stanowisku, że osoby uhonorowane za działalność na rzecz przemian demokratycznych, a więc, co jest oczywiste, w tym również za działalność opozycyjną, odznaczeniem państwowym wyższej rangi niż Krzyż Wolności i Solidarności, nie mogą być, za te same zasługi, odznaczone po raz drugi.

Mając na uwadze powyższe Prezes Instytutu Pamięci Narodowej zaniechał występowania z wnioskami o nadanie Krzyża Wolności i Solidarności wobec osób wyróżnionych uprzednio orderami bądź odznaczeniami wyższej rangi.

Obowiązujący tryb postępowania eliminuje znaczną liczbę osób, których wybitna i bogato udokumentowana działalność niepodległościowa zasługuje na wyróżnienie. Należy zwrócić uwagę, iż praktycznie niemożliwe jest dokonanie merytorycznej oceny, za jakie konkretnie zasługi zostało nadane odznaczenie wyższej rangi niż Krzyż Wolności i Solidarności i czy wyróżnienie to było również uhonorowaniem działalności warunkującej przyznanie odznaczenia jakim jest Krzyż Wolności i Solidarności.

Nieprzedstawianie wniosku przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – będącego zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach wnioskodawcą nadania Krzyża Wolności i Solidarności – prowadzi do formułowania pod jego adresem uwag o wstrzymywanie procedury odznaczeniowej. Krytyce poddawane jest również stanowisko Biura Kadr i Odznaczeń Kancelarii Prezydenta RP.

Przedstawiony projekt zmian w ustawie o orderach i odznaczeniach wychodzi naprzeciw oczekiwaniom byłych działaczy opozycji demokratycznej i osób represjonowanych w PRL. Uzasadnione jest bowiem wprowadzenie ustawowej zasady, iż Krzyż Wolności i Solidarności jest odznaczeniem o charakterze pamiątkowym nadawanym, nie ze względu na podlegające subiektywnej ocenie zasługi, lecz wszystkim osobom spełniającym określone kryteria. Projektowana zamiana w art. 15a ust. 1 ustawy o orderach i odznaczeniach prowadzi do rezygnacji z zasady precedencji, a tym samym umożliwia powszechne nadawanie Krzyża Wolności i Solidarności. Jednocześnie nowy ust. 4 w art. 15a jednoznacznie przesądza, że przedmiotowe odznaczenie nadawane jest wszystkim osobom spełniającym kryteria, o których mowa w ust. 1–3 tego artykułu. Takie rozwiązanie uznać należy za społecznie aprobowane, tym bardziej, iż prowadzi do symbolicznego uhonorowania i przyznania należnej rangi dla całego wielkiego i masowego ruchu Solidarności. Należy też podkreślić, że zasada zgodnie z którą Krzyż Wolności i Solidarności miał być odznaczeniem przyznawanym każdemu z działaczy opozycji wobec komunistycznej dyktatury, który spełniał warunki formalne do jego otrzymania była (niezrealizowanym) założeniem projektu ustawy o wznowieniu Krzyża Niepodległości oraz ustanowieniu Krzyża Wolności i Solidarności (druk sejmowy nr 2899, z dnia 5 marca 2010 roku), ostatecznie uchwalonym w brzmieniu nowelizacji z dnia 5 sierpnia 2010 r. (wprowadzającej do ustawy o orderach i odznaczeniach Krzyż Wolności i Solidarności).

Założenia proponowane projektowaną ustawą wpisują się w istniejące już w ustawie o orderach i odznaczeniach rozwiązania prawne. Obok orderów i odznaczeń nadawanych

przez Prezydenta RP za wybitne zasługi funkcjonuje odrębna kategoria nagród o charakterze pamiątkowym. Są nimi: Medal za Długoletnią Służbę, odznaczenia wojskowe o charakterze pamiątkowym mających w nazwie wyraz „Gwiazda” oraz Medal za Długoletnie Pożycie Małżeńskie. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, iż istnieją bardzo merytoryczne i wysokie kryteria, których spełnienie jest konieczne do nadania Krzyża Wolności i Solidarności (w tym również określenie w art. 15a ust. 3 przesłanki prowadzące do utraty prawa do otrzymania odznaczenia). Okoliczności te prowadzą do stwierdzenia, iż pomimo zmiany statusu Krzyża Wolności i Solidarności na odznaczenie o charakterze pamiątkowym, nie utraci ono swojej renomy i prestiżu społecznego.

Kolejnym niezwykle doniosłym problemem, który ujawnił się po ustanowieniu Krzyża Wolności i Solidarności, jest ograniczona możliwość przyznawania go osobom zmarłym. Zgodnie z art. 7 nowelizowanej ustawy ordery i odznaczenia mogą być nadawane pośmiertnie. Ograniczeniem tej zasady jest art. 32, zgodnie z którym z wnioskiem o odznaczenie zasłużonych osób zmarłych można występować wyjątkowo, w uznaniu szczególnych i godnych upamiętnienia zasług dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje, przytoczone przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, stanowisko Kancelarii Prezydenta RP, treść art. 32 ustawy o orderach i odznaczeniach, odczytywana w kontekście usytuowania Krzyża Wolności i Solidarności w hierarchii odznaczeń państwowych, nakazuje wysnuć wniosek, że w praktyce nadanie tego odznaczenia pośmiertnie zdarzyć się może niezwykle rzadko. Do złożenia wniosku o pośmiertne odznaczenie Krzyżem Wolności i Solidarności nie jest bowiem wystarczające spełnienie kryteriów nadania tego odznaczenia określonych w art. 15a ust. 1 i 2 ustawy o orderach i odznaczeniach. Zasługi osoby zmarłej muszą być w tym zakresie szczególne i godne upamiętnienia, wówczas zaś osoba proponowana do odznaczenia zasługiwać może na uhonorowanie odznaczeniem wyższej rangi niż Krzyż Wolności i Solidarności.

Przyjęte rozwiązania spotykają się z krytyką środowisk skupiających działaczy i rodziny osób działających w opozycji antykomunistycznej i poddanych represjom w okresie PRL (notabene art. 15 a ust. 2 pkt. 1 stanowi, że Krzyż Wolności i Solidarności nadaje się również osobom, które zostały zabite). Należy także zwrócić uwagę, że pośmiertne odznaczenie Krzyżem Wolności i Solidarności stanowi bardzo często jedyny możliwy sposób

uhonorowania działalności takiej osoby będąc aktem o dużej doniosłości nie tylko dla jej najbliższych, ale także dowodem trwałej pamięci i międzypokoleniowej solidarności.

Przedstawiona propozycja nowelizacji ustawy o orderach i odznaczeniach, która usuwa przeszkodę do szerszego pośmiertnego nadawania Krzyża Wolności i Solidarności, polega na wskazaniu – w odniesieniu do tego odznaczenia – że art. 32 ustawy o orderach i odznaczeniach nie stosuje się. Jednocześnie obowiązywałaby nadal ogólna zasada, iż ordery i odznaczenia mogą być nadawane pośmiertnie. Za takim rozwiązaniem przemawia także okoliczność zmiany charakteru Krzyża Wolności i Solidarności poprzez nadanie mu charakteru pamiątkowego.

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. 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.

Mając powyższe na uwadze propozycja nowelizacji zakłada, że Prezes Instytutu Pamięci Narodowej byłby zobowiązany jedynie do poinformowania o nieprzedstawieniu Prezydentowi wniosku o nadanie odznaczenia, jednakże bez wskazywania powodów takiej decyzji (nowy ust. 4 w art. 30 ustawy o orderach i odznaczeniach).

Projektowana ustawa w zakresie w jakim przyczyni się do poszerzenia kręgu osób odznaczonych Krzyżem Wolności i Solidarności wpłynie na budżet państwa, w części, której dysponentem jest Prezydent RP oraz Instytut Pamięci Narodowej. Zwiększeniu ulegną środki finansowe, przeznaczone na wykonanie odznaczeń, baretek i wstążeczek Krzyża Wolności i Solidarności oraz wykonanie legitymacji dla osób odznaczonych Krzyżem Wolności

i Solidarności. Nieznacznemu wzrostowi mogą też ulec koszty związane z procedurą weryfikacji wniosków o odznaczenie.

W uzasadnieniu do pierwotnego projektu ustawy o wznowieniu Krzyża Niepodległości oraz ustanowieniu Krzyża Wolności i Solidarności (ostatecznie przyjętym jako ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach, która wprowadziła przedmiotowe odznaczenia) oszacowano, że kryteria do otrzymania Krzyża Wolności i Solidarności spełni około 30 tys. osób. W rzeczywistości według informacji Instytutu Pamięci Narodowej do października 2013 roku Prezydent RP nadał zaledwie 1021 Krzyże Wolności i Solidarności. Odznaczenie to otrzymało więc tylko około 3 proc. osób, spośród tych które – jak wskazywały pierwotne szacunki - powinny zostać uhonorowane tą nagrodą. Projektowana ustawa, poprzez wyłączenie zasady precedencji oraz szersze umożliwienie przyznawania tego odznaczenia osobom zmarłym ma przyczynić się do poszerzenia kręgu osób odznaczonych Krzyżem Wolności i Solidarności do liczby pierwotnie zakładanej.

Przedmiot projektowanej ustawy pozostaje poza obszarem regulacji prawa Unii Europejskiej.