



**59. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego
Kielce, 12–14 czerwca 2017 r.**

**Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP
Polska myśl konstytucyjna
a międzynarodowe standardy demokratyczne**

Robert Tabaszewski

Ordery i odznaczenia jako odbicie konstytucyjnych zasad i wartości. Uwagi *de lege lata*

1. Uwagi wstępne

Zagadnienie wyróżniania najwyższymi polskimi znakami zaszczytnymi: orderami i odznaczeniami stanowi przedmiot coraz głębszego zainteresowania juryspruden-cji¹. Najczęściej rozważania dotyczące honorowania za określone osiągnięcia są prowadzone przez przedstawicieli prawa konstytucyjnego i administracyjnego, zaś w mniejszym nieco stopniu prawa cywilnego, karnego, międzynarodowego publicz- nego, jak również prawa finansowego². Warto również zauważyć na głębokie związku aksjologiczne honorowania orderami i odznaczeniami z wartościami dotyczącymi ustroju, organizacji porządku prawnego oraz zasadzie poszanowania człowieka, co uzasadnia honorowanie jego społecznie pożądanym postaw³. Konieczne dla tematyki nadawania, otrzymywania, posługiwania się oraz ewentualnej dopuszczalności pozbawiania orderów i odznaczeń jest wyjaśnienie jej związków z podstawowymi pryncypiami konstytucyjnymi. Istotne jest tu doprecyzowanie konstytucyjnych zasad i wartości wynikających z ustawowego otoczenia prawnego na tle którego zagadnienie nadań się pojawia⁴.

Niezależnie od tego, w doktrynie można niekiedy spotkać opinię, że praktyka honorowania orderami i odznaczeniami to jednak marginalia praktyki ustrojowej państwa⁵. Pogląd ten znajduje odbicie w niewielkiej liczbie literatury przedmiotu jemu poświęconej. Należy to tłumaczyć ważkością innych zagadnień konstytucyjnych, pozostawiających zagadnienie orderów i odznaczeń w polskiej tradycji ustrojowej nieco

¹ M. Wiszowaty, *Wyrażanie przez Prezydenta RP zgody na przyjęcie obcych orderów na gruncie polskiej regulacji prawnej i praktyki orderowej oraz na przykładzie duńskiego Orderu Słonia i szwedzkiego Orderu Serafinów*, [w:] *Ordery i odznaczenia w III RP. Wybrane zagadnienia prawno-ustrojowe*, red. P. Jakubowski, R.K. Tabaszewski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 72.

² Zob. R. Tabaszewski, *Odznaczenia w Służbie Celnej – część I*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2013, nr 9, s. 362–366.

³ W. Bończa-Tomaszewski, *Kodeks orderowy: przepisy obowiązujące posiadaczy orderów, odznaczeń, medali i odznak*, Główna Księgarnia Wojskowa, Warszawa–Kraków 1939, s. 7.

⁴ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008, *Uwagi do art. 138*; B. Banaszak, *Komentarz do art. 138*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁵ R. Tabaszewski, *Uzyskiwanie i posługiwanie się polskimi znakami zaszczytnymi jako szczególnie uprawnienie obywatelskie*, [w:] *Ordery i odznaczenia...*, op.cit., s. 72.

w cieniu, co głosów traktujących to zagadnienie jako ustrojowo wtórne i zastrzeżone kompetencyjnie. Nie oznacza to jednak, że proces nadania orderu i odznaczenia jest zagadnieniem niewartym uwagi. Wręcz przeciwnie, odznaki, jako fizyczne nośniki orderów i odznaczeń, są *quasi*-normatywnym refleksem zasad i wartości konstytucyjnych zawartych w ustawie zasadniczej z 1997 r., których utrwaleniu i promowaniu mają służyć⁶. Stąd też, przyjmując być może nieco idealistyczne założenie, że ordery i odznaczenia mają służyć promowaniu ustrojowych wartości i ich utrwaleniu, celem artykułu jest węzłowe przedstawienie *iunctum* pomięty tymi pryncypiami a ich fizycznym nośnikiem.

2. Ordery i odznaczenia a historycznie uwarunkowane zasady i wartości konstytucyjne

Honorowanie orderami i odznaczeniami to jedna z ważniejszych praktyk państwowych, która posiada tradycyjnie głębokie zakotwiczenie ustrojowe i aksjologiczne. Stąd też należy przyjąć, że akt nadania orderu i odznaczenia stanowi odbicie zmieniających w czasie i sytuacji ustrojowej państwa podstawowych zasad i wartości, w tym dotyczących statusu jednostki w państwie. Polityka odznaczeniowa kreowana przez najwyższe władze państwowe ma zapewnić przede wszystkim ciągłość najlepszych tradycji Rzeczypospolitej Polskiej w wyróżnianiu zasług cywilnych i wojskowych położonych dla chwały i rozwoju państwa⁷. Obecna ustawa zasadnicza, aż trzykrotnie odnosi się do możliwości wyróżniania najwyższymi polskimi znakami szacunkowymi (art. 33, art. 138 oraz art. 144), co w porównaniu do poprzednich regulacji czyni ją pod tym względem wyjątkową. Z kolei zaś w świetle art. 5 Konstytucji z 1997 r. RP strzeże dziedzictwa narodowego, co jest imperatywnym nakazem poszanowania przez władze publiczne i obywateli również tradycji odznaczeniowych Rzeczypospolitej Polskiej. Te zaś są wyjątkowo bogate i sięgają czasów staropolskich⁸.

Tematyka nadań orderów i odznaczeń, co do zasady, znajdowała się w kolejnych aktach ustrojowych i była wypadkową danych stosunków społecznych. Wyjątkiem w tym zakresie jest Konstytucja z 1791 r., która nie odnosiła się wprawdzie do kwestii nadań orderów, ale prerogatywę w tym zakresie pozostawiono królowi. Do tradycji przedrozbiorowych w zakresie nadań orderów i odznaczeń *expressis verbis* nawiązywała treść art. 85 Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r. W jej świetle utrzymano ordery cywilne i wojskowe „będące w danej Polsce”, a król stał się naczelnikiem

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. 1992, nr 90, poz. 450 z późn. zm.), dalej jako ustawa.

⁸ Zob. R. Tabaszewski, *Komentarz do art. 1*, [w:] R. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa o orderach i odznaczeniach. Komentarz*, Lublin 2013, s. 25–30.

tych orderów⁹. Również w art. 44 Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. uznano, że to do panującego należy ustanowienie, urządzenie i rozdawnictwo orderów cywilnych i wojskowych¹⁰. Do tej tradycji nawiązywał Projekt Konstytucji Państwa Polskiego z 1917 r., który w art. 14 przewidywał, że tytuły, ordery i inne odznaczenia nadaje król. Jego zezwolenie było również potrzebne, aby jednostka mogła przyjmować obce tytuły, ordery i inne odznaczenia od obcych monarchów i rządów. Warto zauważyć, że w obecnym stanie prawnym obowiązuje podobna regulacja, ale zagadnienie to jest sformułowane jedynie na poziomie ustawowym¹¹.

W Konstytucji z 1921 r.¹² przyjęto model skrajnie republikański, odcinając odradzającą się II RP od jej rozbiorowego obciążenia¹³. W treści art. 96 Konstytucji zadeklarowano, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, zaś urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne na warunkach przepisanych prawem. W konstytucji nawiązano do ustawowego zakazu posługiwania się przez jednostki odznaczeniami państwowymi uzyskanymi od byłych zaborców, a także wyrażono zasadę, że Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Obywatelowi Rzeczypospolitej nie wolno było przyjmować bez zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej żadnych nowych tytułów ani orderów cudzoziemskich. Jednocześnie w jej art. 22 uznano, że poseł nie może również otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych pod rygorem utraty mandatu poselskiego. W Konstytucji z 1934 r.¹⁴ nie odniesiono się w jakikolwiek sposób do problematyki orderów i odznaczeń, co jest zresztą charakterystyczne dla konstytucji państw autorytarnych tego okresu.

Przekreślenie dotychczasowego modelu honorowania jednostek za zasługi poczynione przezeń poczynione dla ojczyzny nastąpiło już w 1939 r., zaś po zakończeniu działań wojennych przyjęto koncepcję czystej idei rewolucyjnej, polegającej na zerwaniu z dotychczasową tradycyjną formą aktu nadania orderów i odznaczeń,

⁹ Konstytucja Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. (Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego z 1807 r., t. I, s. II–XLVIII).

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego z dnia 27 listopada 1815 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1815, t. I, s. 1–103).

¹¹ Projekt Konstytucji Państwa Polskiego przyjęty w dniu 28 lipca 1947 r. przez Komisję Sejmowo Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu.

¹² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

¹³ W modelu republikańskim, kładąc nacisk na definicję człowieka jako obywatela, ceni się wartości pierwotne, takie jak samowystarczalność, dobre życie obywateli, nadrzędne jest dobro wspólne niż indywidualizm. Człowiek spełnia się i wypełnia swoją naturę przez realizację dobra wspólnego. Celem miało być praktykowanie cnót takich jak sprawiedliwość, odpowiedzialność, męstwo. Zob. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 51.

¹⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, r 30, poz. 227).

przyznając kompetencję orderową Krajowej Radzie Narodowej¹⁵. Akt nadania uznano za przejaw skrajnego indywidualizmu podmiotu uprawnionego oraz poprzedzającego go aktu heroizmu osoby otrzymującej dane odznaczenie¹⁶. Już w Konstytucji z 1952 r. powrócono do tego modelu, choć jedynie w postaci w postaci szczątkowej, zachowano jednak tradycyjną formułę, zgodnie z którą nawet w czasie PRL ordery, odznaczenia i tytuły honorowe, nadawał Prezydent, a następnie Rada Państwa jako organ kolegialny. Wynikało to z *expressis verbis* z treści art. jej art. 25 ust. 1 pkt 9¹⁷. Przywrócenie tej prerogatywy dopiero w 1992 r.¹⁸ W świetle jej art. 44 to Prezydent był określony jako podmiot który nadaje ordery i odznaczenia. Prezydencka prerogatywa powyższa utrzymała się w prawie niezmienionym brzmieniu w treści art. 138 Konstytucji z 1997 r. stanowiącego, że Prezydent Rzeczypospolitej nadaje ordery i odznaczenia.

Przepis art. 138 Konstytucji z 1997 r. nie może być bynajmniej oderwany od całości regulacji rangi konstytucyjnej i ustawowej¹⁹. W doktrynie najczęściej wyróżnia się kilka zasad, których zakres znaczeniowy przynajmniej częściowo można odnosić do tematyki orderów i odznaczeń²⁰. Wydaje się, że w świetle rozdziału I Konstytucji są to następujące zasady i wartości ustrojowe: państwa prawnego oraz poszanowania wolności i demokracji, a także wartości aksjologicznie odnoszące się wprost do człowieka jako do osoby: zasady poszanowania jej godności, zasady równości oraz zasady poszanowania praw człowieka. Stąd też zasadnym wydaje się skonfrontowanie zastanej regulacji wyrażonej w ustawie o orderach i odznaczeniach z 1992 r., ze stanem aktualnie odczytywanych pryncypiów konstytucyjnych oraz przy uwzględnieniu realiów historycznych. Należy zestawić ustawowe wartości w których zamyka się tematyka nadań z trzema kategoriami zasad konstytucyjnych: pierwszej, odnoszącej się do podmiotu uprawnionego do dokonywania nadań, drugiej dotyczącej zasad nadań obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej, a także trzeciej, odnoszącej się

¹⁵ J. Szreniawski, *Wybrane problemy nadawania orderów i odznaczeń*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, red. A. Łopatka, Warszawa 1999, s. 382.

¹⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. ze zmianami o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1917, nr 18, poz. 71).

¹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).

¹⁸ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

¹⁹ Warto zauważyć, że obecna regulacja rangi konstytucyjnej dotycząca tematyki orderów i odznaczeń i została dostosowana do już obowiązującej ustawy z 1992 r., co rodzi pewne konsekwencje intertemporalne związane z wykładnią niektórych jej przepisów. Zob. Ustawa z dnia 16 października 1992 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o orderach i odznaczeniach, uchylające przepisy o tytułach honorowych oraz zmieniające niektóre ustawy (Dz.U. 1992, nr 90, poz. 451).

²⁰ Por. D. Dudek i in. (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 17–24.

do godności człowieka, jako źródła tych wartości będących przyczyną i przesłanką potencjalnych nadań.

3. Ordery i odznaczenia a zasady dotyczące ustroju

Do zasadniczych zasad ustrojowych należą wyrażone w Konstytucji: zasada trójpodziału podziału władzy, zasada równoważenia się władz oraz zasada republikańskiego charakteru tej władzy, a więc pryncypia określające republikański ustrój, wolnościowy i demokratyczny charakter państwa²¹. Przenosząc je na grunt ustawy zasadniczo umożliwiają one odpowiedź na pytanie o podmiot historycznie wyposażony w ekskluzywną kompetencję w zakresie nadań oraz o zakres tego uprawnienia. Należy zasady te łączyć i odczytywać z historycznie przyjętymi wartościami ustrojowymi Rzeczypospolitej zapewniających ciągłość tradycji narodowych w wyróżnianiu zasług, cnót obywatelskich i wybitnych osiągnięć²². Ponadto należy je wiązać z regulacjami ustawowymi dotyczącymi podmiotu uprawnionego do inicjowania procedury odznaczeniowej (art. 2 ustawy), samodzielności podmiotu uprawnionego w dokonaniu nadania (art. 29 ustawy i następne), a także w procedurze ewentualnej weryfikacji uzyskanego nadania, a także w procesie pozbawiania przyznanych już orderów i odznaczeń (art. 39 ustawy). Podstawę aksjologiczną nadań uzasadnia natomiast treść art. 1 ustawy, nawiązująca do tradycji narodowych I i II RP.

Gdyby przyjąć wyłącznie kryterium historycznego rozwoju instytucji nadań, o którym mowa w art. 1 ustawy, a następnie zestawić je ze wspomnianymi zasadami konstytucyjnymi, to można byłoby sformułować nietrafne stwierdzenie, że ordery i odznaczenia są niezgodne z obecnie obowiązującymi zasadami: republikanizmu, państwa prawnego, a także złotej „wolności”. Wynika to z faktu, iż podstawy ustroju I Rzeczypospolitej, w tym „powszechnie głoszona równość i wolność szlachecka wykluczała nie tylko wyróżnianie jedynie części szlachty, ale także dawała pretekst do blokowania powstania orderu jako narzędzia frakcji królewskiej”²³. Wyrazem tych tendencji było uchwalenie nawet konstytucji z 1637 r. o tytułach cudzoziemskich²⁴. Dopiero XVIII w. to okres, w którym to monarcha w pełni dysponował możliwością dokonania nadania orderu, czy innego ważnego odznaczenia, a fakt nadania ekspozował monarchę jako piastuna władzy, był atrybutem tej władzy i poprzez politykę

²¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2006, s. 53–80; J. Sobczak, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 107–147.

²² Zob. R. Tabaszewski, *Komentarz do art. 1*, [w:] R. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa...*, op.cit., s. 40.

²³ S. Artymowski, *Ordery i odznaczenia polskie jako źródło informacji historycznych*, „Niepodległość i Pamięć” 18/1 (33), s. 157–173.

²⁴ Volumina legum vol. III, f. 931; T. Taras, *O orderach i odznaczeniach państwowych*, [w:] *Ordery i odznaczenia...*, op.cit., s. 72.

nadaniową zmierzał do jej umocnienia. Dlatego też, aby zrozumieć szerszy kontekst tej zasady, to obecnie ideę republikańskiej formy władzy należy wiązać nie w oparciu o kryterium genetyczne, ale o kryterium podmiotowe, które precyzyjnie zostało określone w art. 2 ustawy w zw. z art. 138 Konstytucji, gdzie jest mowa o wyposażonym w kompetencję do nadań za zasługi dla Rzeczypospolitej, niż powołując się wyłącznie na treść art. 1 ustawy, będącej jedynie aksjologicznym uzasadnieniem ustawowej podstawy kompetencyjnej.

W przeciwieństwie do poprzedniego ustroju, w III RP, jako państwie demokratycznym, możliwość nadawania orderów i odznaczeń zastrzeżona została wyłącznie dla władzy²⁵. W świetle art. 2 ustawy to właśnie Prezydent, jako organ władzy wykonawczej dysponuje samodzielną i samoistną kompetencją w zakresie nadań²⁶. Jest on jednocześnie, jako najwyższy piastun władzy państwowej, wyłącznym podmiotem dysponującym pełną samodzielnością w prowadzeniu polityki odznaczeniowej²⁷. Treść art. 2 ustawy jest w rozwinięciem normy art. 138 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że Prezydent RP nadaje ordery i odznaczenia, umiejscawiającej tę kompetencję w grupie tzw. klasycznych uprawnień głowy państwa, jako wyjątkowego podmiotu, w którego gestii znajduje się możliwość nadawania orderów i odznaczeń państwowych, z szacunku dla tradycji Rzeczypospolitej oraz w imieniu i dla dobra całej Rzeczypospolitej Polskiej²⁸. Obecna kompetencja, wyrażona w art. 2 ustawy nawiązuje jednak swoją treścią bardziej do okresu międzywojennego, kiedy w oparciu o przepisy ustawowe, ordery i odznaczenia, zarówno cywilne, jak i wojskowe, przyznawał Prezydent RP, dysponujący pełną swobodą podejmowania decyzji²⁹.

Prezydencka prerogatywa jest poniekąd również reminiscencją dawnego monarchicznego ustroju państwa. Prezydent jest bowiem samodzielny w procesie podejmowania decyzji o ewentualnym przyznaniu danego orderu i odznaczenia, przy czym nie jest on związany decyzją kapituły stojącej na straży honoru orderu, dla

²⁵ B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 27.

²⁶ Nieco inaczej było na pod rządami ustawy z 1960 r., zgodnie z którą ordery i odznaczenia nadawała Rada Państwa, natomiast wnioski o nadanie orderów i odznaczeń przedstawiała Radzie Państwa naczelne władze organizacji politycznych, społecznych, związkowych, spółdzielczych i naukowych, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy centralnych urzędów oraz prezydium wojewódzkich (miejskich w miastach wyłączonych z województw) rad narodowych. Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. 1960, nr 10, poz. 66).

²⁷ A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Institucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 84.

²⁸ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 321.

²⁹ K. Kozłowski, *Nota do art. 138*, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

którego zostały ustanowione³⁰. Kapituły Orderowe mają wprawdzie prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących orderu, ale ostateczna decyzja jest pozostawiona Prezydentowi³¹. Decyzja ta, jest aktem podejmowanym dyskrejonalnie, jako wolna od kontrasygnaty premiera i w świetle art. 144 ust. 3 pkt 1 została ona zaliczona do prerogatywy głowy państwa. Oznacza to, że akty rządowe Prezydenta, będące realizacją polityki odznaczeniowej, dla swojej ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów. Tak skonstruowana prerogatywa, jako uprawnienie osobiste Prezydenta, wyznacza sferę samodzielnej władzy głowy państwa, co pozwala na sprawne wykonywanie tego urzędu³². Wydaje się, że poszczególne decyzje w zakresie polityki odznaczeniowej są prerogatywami, choć oczywiście oceny w tym zakresie należałoby dokonywać *in concreto*³³.

4. Ordery i odznaczenia a zasady odnoszące się do porządku obowiązującego w państwie

Ordery i odznaczenia są również obiciem zasad aktualnie regulujących porządek normatywny obowiązujących w państwie. Należą do nich: zasada demokratycznego państwa prawa, zasada praworządności oraz zasada równości wobec stanowionego prawa³⁴. W świetle art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie wchodząc w rozważania teoretyczne, należy przyjąć, że demokracja jest na tyle ogólnym i wieloznacznym pojęciem, że wymaga skonkretyzowania i łączenia zarówno z ideą praworządności (art. 7), jak i równości (art. 33)³⁵. Zasada legalizmu będzie zachowana, kiedy ordery i odznaczenia będą przyznawane podmiotom posiadającym tzw. zdolność orderową, po spełnieniu przez nie określonych przesłanek ustawowych³⁶. Z ustawy z 1992 r. można odczytać również niektóre inne aspekty zasady wynikającej z art. 2: ochrony praw nabytych, zakazu retroakcji ustawy, przyzwoitości legislacyjnej, a także ochrony zaufania obywateli do podmiotów kreujących politykę odznaczeniową.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2012, sygn. Kp 5/09.

³¹ P. Jakubowski, *Kapituły Orderów – kompetencje i praktyka funkcjonowania, Ordery i odznaczenia...*, op.cit., s. 77–79.

³² P. Kuczma, *Nadawanie orderów i odznaczeń państwowych jako prerogatywa prezydenta*, [w:] *Profesora Jana Bocia styl, słowa, szkoła*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2009, s. 184–185.

³³ *Komentarz do art. 1*, [w:] R. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa...* op.cit., s. 40.

³⁴ Zob. P. Czarnek, *Analiza zasady demokratycznego państwa prawnego. Geneza i konsekwencje obowiązywania*, [w:] *Ius et veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W.S. Staszewski, Lublin 2003, s. 123–137.

³⁵ W. Sokolewicz, *Artykuł 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 15.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97.

Poszanowanie zasady praworządności oznacza w pierwszej kolejności respektowanie reguł nadawania i posługiwania się orderami i odznaczeniami wynikających z ustawy z 1992 r., w tym zachowanie wymienionej w niej procedury nadań i pozbawień. Oznacza ona, że podmiot uprawniony do nadań, posiadając stopień władzy dyskrecyjnej, nie dysponuje całkowitą dowolnością w nadawaniu orderów i odznaczeń, musi bowiem przestrzegać reguł obowiązujących w państwie demokratycznym. Zasada demokratycznego państwa prawnego aktualizuje się m.in. w konieczności ustanawiania tzw. kapituł orderowych, ich demokratycznego wyboru, sposobu procedowania, a także liczenia głosów³⁷. Przedstawiciele Kapituł mają prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących danego orderu, a także wszelkich kwestii dotyczących ewentualnego pozbawienia osoby orderu już przyznanego.

Przyjęcie prymatu zasady praworządności nad innymi zasadami oznaczałoby, że Prezydent dysponuje względną samodzielnością jeśli chodzi o możliwość zainicjowania procedury odznaczeniowej. Oznacza to, że również inne wymienione w ustawie podmioty mają możliwość jej uruchomienia. Zakres przyznanej tym podmiotom kompetencji zależy od tego, czy mamy do czynienia z procedurą nadania orderu czy odznaczenia. W odniesieniu do orderów, to Prezydent nadaje ordery z inicjatywy własnej lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz Kapituł Orderów. Krąg ten natomiast jest szerszy w przypadku odznaczeń i obejmuje również Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, a w przypadku odznaczenia „Krzyż Wolności i Solidarności” także Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Organy te przedstawiają Prezydentowi wnioski o nadanie odznaczeń za zasługi w dziedzinach objętych zakresem ich działania³⁸.

Z zasadą demokratycznego prawa związana jest także zasada nieretroakcji i pewności nadań, co w ujęciu pozytywnym oznacza, że zasady na których następuje przyznanie orderu i odznaczenia pozostają niezmiennie. W ujęciu zaś negatywnym oznacza ona, że jednostka uhonorowana posiada prawo do zachowania i posługiwania się orderami i odznaczeniami już przyznanymi, o ile prawo to nie zostanie jej to odebrane mocą prawomocnego wyroku sądowego³⁹. Znaczącym odstępstwem od tej zasady było zniesienie w 1992 r. tytułów honorowych, a także niektórych kategorii orderów i odznaczeń, które były ustanowione w odrębnych przepisach. Dokonano tego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 października 1992 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o orderach i odznaczeniach, uchylające przepisy o tytułach honorowych oraz zmieniające niektóre ustawy⁴⁰. Ustawodawca, zdecydował się na

³⁷ P. Jakubowski, *op.cit.*, s. 77–79; B. Banaszak, *op.cit.*, s. 35.

³⁸ Art. 29 ustawy. Szczegóły określają przepisy zawarte w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie orderów i odznaczeń oraz wzorów odpowiednich dokumentów (Dz.U. 2004, nr 277, poz. 2743 z późn. zm.).

³⁹ R. Tabaszewski, *Uzyskiwanie...*, *op.cit.*, s. 69–71.

⁴⁰ Dz.U. 1992, nr 90, poz. 451.

tak radykalny krok likwidacji znacznej liczby odznaczeń, mając na względzie fakt, że aksjologia nadań niektórych odznaczeń nie była już do pogodzenia z wartościami właściwymi dla obecnego ustroju. Z drugiej też strony, było to podyktowane chęciom zapobieżenia tzw. inflacji nadań i chęci odciążenia podmiotu uprawnionego od znacznej liczby wniosków⁴¹.

Z kolei z konstytucyjnej zasady równości, polegającej na zagwarantowaniu, że wszyscy są wobec prawa równi, wynika równy dostęp do nadań i zasada tzw. równości szans w procedurze ubiegania się o odznaczenia. Art. 1 i 2 ustawy z 1992 r. oparty został na zasadzie równości w aspekcie występowania z wnioskami o nadanie orderów i odznaczeń i należy go odczytywać w powiązaniu z treścią konstytucyjnej reguły zawartej w ust. 2 art. 32, w świetle której wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne⁴². Nie wynika niej bynajmniej jakkolwiek parytet płci, czy wieku. Z kolei z art. 33 Konstytucji, będącego normą o charakterze gwarancyjnym, wynika prawo kobiet do równego z mężczyznami traktowania w zakresie do jednakowego uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń. Jest to dość interesująca regulacja, zwłaszcza, że w ustawie nie została ona powtórzona. Stąd też przepis ten, rozpatrywany w kontekście ustawowym, w wymiarze horyzontalnym jest gwarancją, że ich osiągnięcia i zasługi obywatelskie będą rozpoznawane w kontekście egalitarności, zaś wymiar wertykalny nakłada obowiązek stworzenia pewnych mechanizmów postępowania, umożliwiających zapewnienie stosowanej procedury w trakcie przekazywania wniosków przez organy uprawnione do nadania⁴³.

Znaczącym wyłomem od konstytucyjnej zasady równości w dostępie do orderów i odznaczeń są gwarancje materialno-prawne zapobiegające dowolnemu nadawaniu orderów i odznaczeń określonym podmiotom wykonującym funkcje publiczne przez podmiot uprawniony zawarte w art. 3 ustawy. W przepisie uznano za niedopuszczalne wystąpienie z wnioskiem o nadanie w czasie pokoju najważniejszych polskich orderów i odznaczeń: Orderu Orła Białego, Orderu Odrodzenia Polski lub Krzyża Zasług pewnej kategorii podmiotom: posłom, senatorom oraz osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe określone w odrębnych przepisach. Przepis ten ma charakter prewencyjny, ma bowiem zapobiegać podejmowaniu się przez te podmioty, zwłaszcza posłów, senatorów oraz osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe czynności o charakterze lobbingsowym, w zamian za uzyskanie orderu lub odznaczenia bądź też wywarcie wpływu na podmioty uczestniczące w procesie podejmowania decyzji o nadaniu odznaczenia państwowego⁴⁴.

⁴¹ R. Tabaszewski, *Komentarz do art. 38*, [w:] R. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa...*, op.cit., s. 173.

⁴² W. Borysiak, *Nota do art. 33*, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

⁴³ R. Tabaszewski, *Uzyskiwanie...*, op.cit., s. 66.

⁴⁴ Idem, *Komentarz do art. 3*, op.cit., s.46.

Odstępstwem od zasady równości wyrażonej w art. 32 i 33 Konstytucji jest również ustawowa zasada obywatelstwa. Oznacza ona, że ordery i odznaczenia, co do zasady mogą otrzymać obywatele polscy. Ustawa, na zasadzie wyjątku, umożliwia również nadawanie orderów i odznaczeń cudzoziemcom za zasługi położone dla Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, a także stosownie do zwyczajów międzynarodowych⁴⁵. W ujęciu negatywnym, specyficznie, bo ustawowo odczytywana zasada legalizmu oznacza również, że z tytułu posiadanych orderów i odznaczeń nie mogą być przyznawane żadne dodatkowe przywileje, z kolei na osoby już odznaczone nie mogą być nałożone dodatkowe obowiązki. Obecnie z posiadania orderów i odznaczeń nie posiada się żadnych profitów, w postaci np. dodatku chlebowego do emerytury, czy dodatkowych praw obywatelskich przyznawanych pewnym grupom zawodowym, np. nauczycielom⁴⁶. Ewentualnie przy rozważaniu przyznania tzw. świadczenia z ubezpieczenia społecznego możliwe jest uwzględnienie przesłanki posiadania szczególnych zasług, których fizycznym potwierdzeniem jest odznaka danego odznaczenia, przy czym traktowana ona jako jest nie jako składnik samoistny, ale uzupełniający⁴⁷.

5. Ordery i odznaczenia a zasady odnoszące się do człowieka

Zasady konstytucyjne odnoszące się do statusu jednostki w państwie precyzują zakres jej sfery praw i wolności, regulują także relacje pomiędzy jednostką a organami władzy publicznej. Do podstawowych zasad odnoszących się do człowieka należą: zasada poszanowania godności ludzkiej oraz zasada poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności⁴⁸. Zasady te przekładają się na aksjologię nadań zawartą w ustawie. Z istoty nadania orderu i odznaczenia wynika bowiem chęć wyróżniania najwybitniejszych zasług, cnót obywatelskich i wybitnych osiągnięć cywilnych i wojskowych położonych w czasie pokoju lub wojny dla chwały i rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹. Osiągnięcia i nagrody są więc istotne, niemniej jednak z ustawy wynika, że to człowiek, jako indywiduum wyposażone w przymiot godności, powinien być w centrum zainteresowania jako podmiot nadań i finalny jego adresat. Uwzględnienie zasad odnoszących się do człowieka w procesie nadań orderów i odznaczeń za zasługi położone dla rozwoju i chwały Rzeczypospolitej jest wyrazem dowartościowania wartości człowieka.

⁴⁵ Art. 4 ustawy.

⁴⁶ R. Tabaszewski, *Wybrane aspekty nagradzania nauczycieli za zasługi dla oświaty i wychowania*, [w:] *Aktualne problemy szkolnictwa wyższego*, red. E. Biradzka, K. Koziół, Ł. Jurek, Lublin–Warszawa 2016, s. 116–117.

⁴⁷ Zob. art. 82 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 887).

⁴⁸ K. Orzeszyna, *Godność ludzka podstawą praw człowieka*, [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R. Tabaszewski, Lublin 2013, s. 17.

⁴⁹ Zob. art. 1 ust. 1 i 2 ustawy.

Od wspomnianej zasady indywidualizmu istnieje jednak zasadniczy wyjątek, polegający na szerokim rozumieniu podmiotowości. W świetle ustawy z 1992 r. ordery i odznaczenia nadaje się określonym kategoriom podmiotów, którymi co do zasady są osoby fizyczne (art. 4), niemniej jednak przywilej ten może być też zapewniony formacjom walczącym oraz poszczególnym miejscowościom (art. 11 ust. 4 oraz art. 14 ust. 3)⁵⁰. *Ratio legis* tej regulacji jest nie tyle honorowanie podmiotów zbiorowych, co raczej upamiętnianie ważnych dla społeczności i narodu wydarzeń i okoliczności mających następnie być wzorem kształconych i promowanych postaw, a także przykładem dla kolejnych pokoleń. O tyle ważny, co fakt nominacji, jest również sposób realizacji tego uprawnienia obywatelskiego. Jednostka wprawdzie nie uzyskuje odrębnego uprawnienia podmiotowego, ani nawet ekspektatywy tego prawa, natomiast kompetencję jej fizycznego dysponowania uzyskuje z momentem otrzymania odznaki danego odznaczenia bądź orderu.

Obowiązek poszanowania praw człowieka to kolejna zasada na której opiera się ustrój RP. Wynika on bezpośrednio z art. 5 Konstytucji, w świetle którego Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa jej obywateli. Zapewnienie wolności i praw człowieka znajduje się zatem na drugim miejscu jako obowiązek władz państwowych, zaraz po obowiązku strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium RP⁵¹. Przekładając powyższe na płaszczyznę ustawową, oznacza ono nakaz honorowania osób, które oddały swoje życia w obronie niepodległości i nienaruszalności terytorium. Ustawa wprowadza jednocześnie przy tym ograniczenie czasowe, bowiem ordery i odznaczenia wojenne są nadawane tylko w czasie wojny lub nie później niż przez pięć lat od jej zakończenia⁵². Podobnie ordery i odznaczenia wojskowe, co do zasady są nadawane w czasie działań bojowych i nie później niż przez trzy lata od zakończenia tych działań. Stąd też istotne jest, że nagroda w formie odznaki orderu bądź odznaczenia może być nadana po śmierci podmiotu szczególnie zasłużonego, zwłaszcza gdy dana osoba poległa w obronie ojczyzny.

Z zasady poszanowania praw człowieka wynika także obowiązek honorowania przez władze podmiotów, które poświęciły swoje życie w obronie praw i wolności ludzkich. Od ostatnich dwóch dekad niektóre kategorie odznaczeń są przeznaczone wyłącznie dla obywateli, którzy poświęcili swoje życie w imię obrony praw i wolności człowieka. Takim odznaczeniem jest Krzyż Wolności i Solidarności⁵³. Jako odznaczenie o charakterze pamiątkowym jest nagrodą dla działaczy opozycji wobec dyktatury komunistycznej, którzy w okresie od 1 stycznia 1956 r. do 4 czerwca 1989 r., z wy-

⁵⁰ R. Tabaszewski, *Komentarz do art. 1*, op.cit., s. 32.

⁵¹ Art. 5 Konstytucji.

⁵² Art. 7 ustawy.

⁵³ Art. 15a ustawy.

łączeniem okresu od 31 sierpnia 1980 r. do 12 grudnia 1981 r., na terytorium Polski co najmniej przez 12 miesięcy byli aktywnymi członkami nielegalnych organizacji, które stawiały sobie za cel odzyskanie przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowanie praw człowieka w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, lub prowadzili zagrożoną odpowiedzialnością karną lub represjami taką działalność.

Obowiązek poszanowania godności i praw człowieka w ujęciu negatywnym to zakaz honorowania osób, które nie służą umacnianiu poszanowania człowieka jako nośnika godności. Przykładowo, z treści art. 13 Konstytucji wynika zakaz promowania i propagowania totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także idei, które propagują nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa⁵⁴. Bez wątpienia osoby, które charakteryzują się cechami określonymi w treści tego przepisu nie posiadają tzw. pozytywnej zdolności orderowej i nie mogą być podmiotami nadań. Z drugiej strony, w świetle przepisów ustawy nie jest do końca jasne, czy możliwe jest odebranie takiej osobie odznaczenia już przyznanego, w sytuacji wyjścia na jaw okoliczności będących przeszkodą uruchomienia procedury nadaniowej. Postanowienie o przyznaniu orderu lub odznaczenia jest bowiem aktem końcowym wynikającym z całej procedury weryfikacji sylwetki danego kandydata, w trakcie której należy pozyskiwane są informacje dotyczące m.in. karalności, posiadanych obywatelstwach, życiorysu, w tym także w oparciu o dane zgromadzone przez IPN⁵⁵.

6. Wnioski

Pomimo, że ustawa z 1992 r. o orderach i odznaczeniach została uchwalona wcześniej niż Konstytucja z 1997 r., to jako akt niższego rzędu antycypuje pewne fundamentalne wartości wyrażone następnie w ustawie zasadniczej. Z tekstu ustawy można dekodować następujące zasady konstytucyjne: dotyczące ustroju (zasada trójpodziału podziału władzy, zasada równoważenia się władz oraz zasada republikańskiego charakteru tej władzy), odnoszące się do porządku obowiązującego w państwie (zasada demokratycznego państwa prawa, zasada praworządności oraz zasada równości wobec stanowionego prawa), a także zasady odnoszące się do statusu jednostki w państwie (zasada poszanowania godności ludzkiej oraz obowiązek poszanowania praw człowieka i jego podstawowych wolności). Zasady te zresztą w mniejszym lub większym stopniu pokrywają się ze standardami wyliczonymi m.in. w art. 2 TUE oraz w art. 3 Statutu Rady Europy.

⁵⁴ Art. 15 Konstytucji.

⁵⁵ R. Tabaszewski, *Komentarz do art. 15a*, [w:] R. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa...*, op.cit., s. 101.

Fizycznym nośnikiem konstytucyjnie uznanych wartości są natomiast odznaki orderów i odznaczeń jako formy upamiętnienia tych zasad, w imię których obywatele poświęcają swoje najcenniejsze dobra, takie jak: życia, zdrowie, własność, intelekt, a nawet swoją godność. Wydaje się, że obecnie obowiązująca ustawa, pomimo licznych nowelizacji, w których zawarto wiele rażących błędów merytorycznych, w tym m.in. dotyczących rozszerzenia kategorii podmiotów legitymowanych do wystąpienia z wnioskami o nadania, czy archaiczności regulacji dotyczących zgody na przyjmowanie odznaczeń cudzoziemskich i tych przyznawanych przez Stolicę Apostolską. Zagadnieniem dodatkowym, nieuregulowanym na płaszczyźnie konstytucyjnej, jest dopuszczalność pozbawiania prawa posiadania i noszenia orderów i odznaczeń, czyli tzw. zdolności orderowej. Pewne wątpliwości mogą dotyczyć też konstytucyjności przesłanek pozytywnych, umożliwiających nabycie odznaczenia, a dotyczących np. Krzyża Zesłańców Sybiru, Pomimo tych i wielu jeszcze innych niedociągnięć ustawa ta zachowuje wciąż spójność normatywną i aksjologiczną.

Summary

The orders and decorations constitute the supreme honor for the civil and military merits, for the glory and development of the Republic of Poland. The article attempts to show the main ways of awarding under Constitutional Principles and the act on orders and decorations from 1992. The orders and decorations constitute the supreme honor for the civil and military merits, during the time of peace and war, for the glory and development of the Republic of Poland. The text contains the analysis of public policies on prizes and honors as an extraordinary form of awarding. Question of awarding policy is often seen as the only supplement their activities. Author deals with the most important awards in succession, which were and are components of the Polish system. Then there are presented the most important principles connected with orders and decorations, which are gave for outstanding services and achievements. The Polish orders and decorations may be awarded to foreign citizens for merits to the Republic of Poland or its citizens, and as appropriate to the international customs.

Keywords: orders and decorations, honors, holy orders, medals and decorations, badges, awards, state distinctions