

Oskar KUBACKI\*

 <https://orcid.org/0000-0001-5515-0063>

## KILKA UWAG O PREROGATYWIE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ DO NADAWANIA ORDERÓW I ODZNACZEŃ

### Abstrakt

**Przedmiot badań:** Problematyka nadawania orderów i odznaczeń przez Prezydenta RP nie cieszyła się do tej pory szerokim zainteresowaniem polskiej opinii publicznej. Ostatnimi dniami jednak ten stan rzeczy uległ chwilowej zmianie. Obecnie urzędujący prezydent odznaczył bowiem Orderem Orła Białego posła sprawującego mandat. Fakt ten wywołał szerszą dyskusję na temat sposobu wykonywania prezydenckiej prerogatywy w zakresie nadawania orderów i odznaczeń.

**Cel badawczy:** Głównym celem artykułu było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy nadając ordery i odznaczenia prezydent jest związany przepisami ustawy o orderach i odznaczeniach, czy też może nadawać je zupełnie swobodnie, niezależnie od kryteriów wskazanych w ustawie. W tym kontekście autor artykułu szczególną uwagę obdarzył art. 3 ustawy o orderach i odznaczeniach, zgodnie z którym nie można wnioskować o nadanie wyżej wymienionych wyróżnień wobec aktualnie urzędujących posłów i senatorów. W dalszej części artykułu autor rozważył czy prezydent może wręczyć wyżej wskazanym politykom odznaczenia wówczas, gdy działa z urzędu. Drugim głównym celem pracy było wyjaśnienie, czy naruszenie przez prezydenta przepisów ustawy może skutkować pozbawieniem osoby odznaczonej przyznanego jej orderu lub odznaczenia.

**Metoda badawcza:** W artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Oparto się przy tym zarówno na analizie tekstów aktów prawnych, jak i opracowaniach naukowych oraz dorobku judykatury.

**Wyniki:** Na skutek przeprowadzonych badań ustalono, że prezydent posiada swobodę w nadawaniu orderów i odznaczeń. W ramach tej prerogatywy prezydent nie jest związany wolą żadnego innego organu. Prezydent musi jednak przestrzegać przepisów ustawy o orderach i odznaczeniach. Nie może on także nadać orderu lub odznaczenia urzędującemu posłowi lub senatorowi. Nadanie przez prezydenta orderu lub odznaczenia z naruszeniem przepisów ustawy nie daje jednak podstaw do odebrania tego wyróżnienia osobie odznaczonej.

**Słowa kluczowe:** ordery i odznaczenia, poseł i senator, pozbawienie orderów i odznaczeń, prerogatywa, prezydent.

---

\* Mgr, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, aplikant adwokacki; e-mail: [oskarkubacki.97@wp.pl](mailto:oskarkubacki.97@wp.pl)

## 1. Wstęp

Wyrażona w art. 138 Konstytucji RP<sup>1</sup> prerogatywa prezydenta do nadawania orderów i odznaczeń nie cieszyła się do tej pory zbyt dużym zainteresowaniem ze strony opinii publicznej. Ostatnimi dniami jednak w naszym kraju przystąpiono do szerszej, choć krótkotrwałej, dyskusji publicznej w przedmiocie nadawania orderów i odznaczeń. Przyczynę do niej stanowiło nagrodzenie Orderem Orła Białego A. Macierewicza<sup>2</sup>. Zastanawiano się, czy prezydent miał prawo odznaczyć czynnego polityka, będącego posłem na Sejm RP. W tym kontekście podnoszono, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o orderach i odznaczeniach<sup>3</sup>, o nadanie niektórych orderów, w tym Orderu Orła Białego, można wnioskować jedynie po wygaśnięciu mandatu poselskiego lub senatorskiego<sup>4</sup>. W konsekwencji rozważano, czy – jeśli odpowiedź na wyżej postawione pytanie byłaby negatywna – nagrodzony mógłby w przyszłości zostać pozbawiony nadanego mu odznaczenia<sup>5</sup>.

Oczywiście artykuł naukowy to nie miejsce na prowadzenie politycznych dywagacji w kontekście zasadności odznaczenia tej czy innej osoby przez prezydenta. Nie taki też cel stawia przed sobą autor niniejszej pracy. Wyżej opisana dyskusja ujawniła jednak kilka wątpliwości w zakresie realizowania prezydenckiej prerogatywy do przyznawania orderów i odznaczeń, którym – w ocenie autora – warto poświęcić nieco uwagi. Przede wszystkim należałoby poszukać odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, czy prezydent może zupełnie swobodnie nadawać ordery i odznaczenia, czy też jest w tym zakresie związany przepisami u.o.o. lub innymi ograniczeniami? Innymi słowy, czy u.o.o. pełni wobec prezydenckiej prerogatywy rolę jedynie subsydiarną, czy też prezydent jest związany jej normami? W tym zakresie szczególną uwagę poświęcić należy wyżej wspomnianemu art. 3 u.o.o. Jeśli bowiem przyjąć, że prezydent jest związany normami tej ustawy przy realizowaniu prerogatywy z art. 138 Konstytucji RP, to pojawia się pytanie,

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – dalej jako: „Konstytucja RP” lub „ustawa zasadnicza”.

<sup>2</sup> *Antoni Macierewicz odznaczony Orderem Orła Białego*, Onet Wiadomości, 23 września 2022 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/antoni-macierewicz-odznaczony-orderem-orla-bialego/k0z2syg>; stan na 8.10.2022 r.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. z 2022 r., poz. 1031) – dalej jako: „u.o.o.”

<sup>4</sup> Oprócz wyżej wymienionego chodzi o Order Odrodzenia Polski i Krzyż Zasługi.

<sup>5</sup> **M. Domagalski**, *Macierewicz z Orderem w szczególnym trybie*, Rzeczpospolita, 23 września 2022 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37109081-macierewicz-z-orderem-w-szczegolnym-trybie>; stan na 17.10.2022 r.

czy zakaz złożenia wniosku o nadanie orderu lub odznaczenia implikuje niemożność nadania ich przez prezydenta, gdy działa on *ex officio*?

Druga kwestia, jaka poruszona zostanie w dalszych rozważaniach, koncentruje się wokół pytania, czy naruszenie przez prezydenta ograniczeń ustawowych przy nadawaniu orderów i odznaczeń może pociągać za sobą pozbawienie odznaczonego nadanego mu orderu lub odznaczenia, a jeśli tak, to kto i w jakim trybie może tego dokonać?

## 2. Nadawanie orderów i odznaczeń

Na początku rozważań merytorycznych należy poczynić zasadniczą uwagę terminologiczną i zdefiniować pojęcie „orderu” oraz „odznaczenia”. Ustawodawca przypisuje im bowiem dwa odrębne znaczenia. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie: „[...] odznaczenie to wyróżnienie honorowe, które charakteryzuje się tym, że ma szczególną postać materialną w postaci medalu, krzyża lub gwiazdy, noszonych (przy uroczystych okazjach) zwykle na piersi. Order stanowi zazwyczaj najwyższą formę odznaczenia”<sup>6</sup>. *Definiendum* „odznaczenia” znajduje się więc w stosunku nadrzędności do zakresu znaczeniowego „orderu” stanowiącego pewien szczególnie dostojny rodzaj odznaczenia. Konstatację tę potwierdza także etykieta orderowa. Zgodnie z nią w precedencji order znajduje się przed odznaczeniem<sup>7</sup>.

Celem nadawania omawianych wyróżnień jest wynagrodzenie trudu osób, które swoją działalnością, postawą lub zachowaniem przysłużyły się w jakiś szczególny sposób państwu i/lub społeczeństwu. Nadanie orderu lub odznaczenia pozwala również promować określone wartości oraz zachowania w społeczeństwie. Wyróżnianie obywateli innych państw może z kolei służyć za instrument polityki zagranicznej. Umożliwia cementowanie więzi z sojusznikami lub budowanie pozytywnych relacji z innymi państwami (np. poprzez uhonorowanie odznaczeniem przywódcy obcego państwa)<sup>8</sup>. Nadawanie orderów i odznaczeń stanowi zatem istotny element polityki państwa, tak o charakterze wewnętrznym, jak i zagranicznym.

<sup>6</sup> P. Czarny, *Komentarz do art. 138 Konstytucji RP*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2021, teza 1.

<sup>7</sup> J. Sutor, *Etykieta dyplomatyczna z elementami protokołu i ceremoniałów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 359.

<sup>8</sup> Funkcje polityki orderowej podają za: K. Kozłowski, *Komentarz do art. 138 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 673.

Polski ustawodawca konstytucyjny ogranicza się do wskazania, że organem kompetentnym do nadawania orderów i odznaczeń jest prezydent (art. 138 ustawy zasadniczej). W tym kontekście należy przypomnieć, że spośród kompetencji prezydenta (wymagających dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>9</sup>) wyodrębnia się pewną szczególną grupę, jaką tworzą prerogatywy osobiste (zwolnione z obowiązku kontrasygnaty). Prawodawca konstytucyjny enumeratywnie wymienia prerogatywy osobiste prezydenta w art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zalicza do nich także nadawanie orderów i odznaczeń (art. 144 ust. 3 pkt 16 Konstytucji RP). Prerogatywy określa się niekiedy – w duchu monarchicznym – jako tradycyjne funkcje głowy państwa<sup>10</sup>. Na marginesie wskazać jednak trzeba, że takie podejście jest błędne. Jak trafnie dostrzega M.M. Wiszowaty, pozycja ustrojowa prezydenta wyewoluowała w zupełnie innym kierunku niż pozycja ustrojowa monarchy. Nie posiada on bowiem władzy ustrojodawczej (*pouvoir constituant*), która stanowi przymiot głowy państwa. W przeciwieństwie do monarchów, w imieniu których stanowi i wykonuje się prawo, prezydent jest jedynie jednym z organów państwowych, najczęściej umiejscawianym w ramach egzekutywy. Prezydenta nie można zatem postrzegać jako republikańskiego odpowiednika monarchy i przenosić rozwiązań wypracowanych w konstytucjonalizmie monarchicznym do konstytucjonalizmu republikańskiego<sup>11</sup>.

W Konstytucji RP nie określa się ani przesłanek, ani trybu realizowania prerogatywy do nadawania orderów i odznaczeń, pozostawiając tę kwestię do uregulowania ustawodawcy zwykłemu. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.o. ordery i odznaczenia stanowią formę najwyższego wyróżnienia zasług cywilnych i wojskowych. Dostrzegana już *prima facie* lakoniczność tej regulacji stwarza luz decyzyjny pozwalający prezydentowi określić, czy dana osoba w konkretnych okolicznościach oddała państwu lub społeczeństwu takie właśnie zasługi, a tym samym – czy zasługuje na uhonorowanie. Ustrojodawca nie kreuje zatem po stronie obywatela prawa podmiotowego do otrzymania orderu lub odznaczenia.

<sup>9</sup> Obowiązek kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta wydawanych w celu wykonania kompetencji wynika z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> **B. Banaszak**, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 507–518; **J. Ciapała**, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, Państwo i Prawo 2022/10, s. 233. W ocenie autora prezydent pełni rolę głowy państwa wówczas, gdy wykonuje funkcję najwyższego przedstawiciela państwa.

<sup>11</sup> **M.M. Wiszowaty**, *Prawo łaski Prezydenta III RP jako realizacja funkcji przedstawiciela suwerennego narodu oraz strażnika bezpieczeństwa państwa. Uwagi po uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt I KZP 4/17)*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018/XL, s. 508–512.

Decyzja prezydenta dotycząca przyznania lub odmowy przyznania takiego wyróżnienia charakter uznaniowy (w tym sensie, że to prezydent decyduje, czy dana osoba zasługuje na odznaczenie). Jest ona wyłączona spod kontroli sądowej. Decyzja ta nie stanowi bowiem aktu z zakresu administracji publicznej, lecz dyskrecyjny akt prezydenta<sup>12</sup>. Oczywiście można by podnieść wątpliwość, czy afirmacja wyżej omówionego poglądu nie pozbawia prezydenta luzu decyzyjnego, co do nadawania orderów i odznaczeń. Odpowiedź na tak postawione pytanie musi być negatywna. Wszak nadal to prezydent jest jedynym organem określającym, czy kandydat do orderu lub odznaczenia działał zgodnie z wartościami, o których mowa w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, czy też nie. Żaden inny organ, w tym sąd, nie jest władny do kontrolowania prezydenckich rozstrzygnięć w zakresie przyznania bądź nieprzyznania orderu lub odznaczenia<sup>13</sup>. Jak słusznie zauważa B. Banaszak: „Trudno wyobrazić sobie możliwość sądowego dochodzenia przez obywatela wyróżnienia go za zasługi dla państwa, skoro kryteria przyznawania wszystkich – poza Medalem Za Długoletnie Pożycie Małżeńskie – orderów i odznaczeń są nieostre i typowo uznaniowe”<sup>14</sup>. Wyłączenie to – co należy odnotować – nie narusza jednocześnie zakazu zamykania drogi sądowej wynikającego z art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. *Ratio legis* tej normy jest bowiem przyznanie podmiotom pozostającym pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej możliwości sądowej ochrony swoich wolności i praw. Jak zaś wskazano wyżej, nie ma normy prawnej, w której statuowane byłoby prawo do nadania orderu lub odznaczenia. W szczególności prawa takiego nie można wywodzić z zasady równego dostępu do służby publicznej wyrażonej przez ustrojodawcę w art. 60 Konstytucji RP. W doktrynie co prawda słusznie przyjmuje się, że pojęcie służby publicznej należy rozumieć szeroko jako:

<sup>12</sup> K. Kozłowski, *Komentarz...*, s. 675; P. Czarny, *Komentarz...*, teza 3.

<sup>13</sup> W judykaturze wskazano, że sądy administracyjne nie posiadają kognicji do kontrolowania aktu kończącego postępowania o przyznanie orderu lub odznaczenia, jak również poszczególnych etapów tego postępowania (np. w drodze skargi na bezczynność prezydenta w zakresie przyznania orderu lub odznaczenia po zwróceniu się przezeń z wnioskiem przez uprawniony podmiot o jego nadanie). Podkreślano, że akt urzędowy prezydenta w sferze polityki orderowej nie stanowi decyzji administracyjnej ani żadnego innego aktu z zakresu administracji publicznej – zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2015 r., II SA/Wa 421/15, LEX nr 1762892, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2016 r., IV SAB/Wa 29/16, LEX nr 2228837, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2017 r., IV SAB/Wa 195/17, LEX nr 2359616.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń*, Przegląd Sejmowy 2002/4 (51), s. 31.

„[...] trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub tylko pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych oraz/lub zaspokajaniem potrzeb publicznych (powszechnych, masowych, powtarzalnych) oraz/lub działanie w interesie publicznym (zob. art. 22, art. 213 ust. 1) bądź dla osiągnięcia celu publicznego (art. 216 ust. 2)”<sup>15</sup>. Trzeba jednak mieć na uwadze, że norma ta statuuje zasadę równego dostępu do służby publicznej, a nie prawo do bycia wynagradzonym za tę służbę poprzez przyznanie orderu lub odznaczenia.

Swoboda prezydenta w zakresie nadawania orderów i odznaczeń nie ma jednak charakteru absolutnego. Jak wskazuje się w doktrynie, realizując prerogatywę z art. 138 ustawy zasadniczej, prezydent powinien mieć na względzie brzmienie art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, w którym określono jego funkcje jako konstytucyjnego organu państwa. Zgodnie z tą normą: „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Te właśnie wartości prezydent powinien brać pod uwagę przy honorowaniu danej osoby orderem lub odznaczeniem. Zarazem jeśli odznaczony występowałby przeciwko tym wartościom, to nie powinien być nagradzany przez przyznanie orderu lub odznaczenia<sup>16</sup>. Pogląd ten należy uznać za trafny. Nie można zapominać, że prezydent wykonuje przyznane mu kompetencje (w tym prerogatywy) w oparciu oraz w granicach norm konstytucyjnych i ustawowych (art. 7 Konstytucji RP, art. 126 ust. 3 Konstytucji RP). Służą one realizowaniu konkretnych funkcji tego organu, wyrażonych w art. 126 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej. To wartości wskazane w tych normach wyznaczają kierunek aktywności prezydenta i nie powinien on abstrahować od nich, gdy czyni użytek ze swoich uprawnień (także w zakresie kształtowanej przez siebie polityki orderowej).

W tym miejscu pojawia się z kolei pytanie, czy nadając order lub odznaczenie prezydent jest związany normami u.o.o. Innymi słowy, czy dyskrejonalny charakter jego prerogatywy pozwala mu tak kształtować politykę orderową, że nie musi on w tym zakresie uwzględniać woli ustawodawcy zwykłego?

Niektórzy autorzy są zdania, że normy u.o.o. nie wiążą prezydenta. K. Koźłowski pisze: „[...] kryteria wskazane w ustawie mogą mieć jedynie charakter pomocniczy ze względu na prerogatywny charakter uprawnienia, a zatem choć wyznaczają pewien kierunek, to jednak nie mogą być dla Prezydenta RP

<sup>15</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 60 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, LEX/el., Warszawa 2016, teza 4.

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Kompetencje...*, s. 31.

wiążące. Można zatem zaakceptować pogląd, że prezydent RP może nadać order lub odznaczenie, pomijając regulacje zawarte w ustawie i nie stosując kryteriów w niej zawartych<sup>17</sup>. Stanowisko to opiera się na przekonaniu, że nie można w drodze ustawy zwykłej ingerować w treść prerogatyw osobistych prezydenta, gdyż utraciłyby one wówczas swój indywidualny charakter<sup>18</sup>. Pogląd taki przyjmują również R.K. Tabaszewski i P. Jakubowski<sup>19</sup>. Przeciwny zdaje się przyjmować R. Balicki. W ocenie tego autora u.o.o. reguluje szczegółowy zakres prerogatywy prezydenta ustanowionej w art. 138 Konstytucji RP<sup>20</sup>. Porządkując powyższy skrótowy przegląd poglądów przedstawicieli doktryny, można zauważyć, że *clou* omawianego sporu doktrynalnego stanowi problem relacji pomiędzy prezydenckimi prerogatywami osobistymi a ustawowym dookreśleniem ich wykonywania. Czy wykonując prerogatywy, prezydent jest związany wolą ustawodawcy zwykłego? Czy może raczej realizować je w sposób całkowicie dowolny, abstrahując od norm ustawowych?

Za poglądem o jedynie subsydiarnym charakterze norm u.o.o. przy realizowaniu prerogatywy w przedmiocie nadawania orderów i odznaczeń przemawia supremacja Konstytucji w systemie źródeł prawa. Konstytucja stanowi najwyższe prawo w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ustawy zasadniczej). Zasada ta przedkłada się na jej nadrzędną – nad ustawami – pozycją w hierarchii źródeł prawa (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że jeśli dana materia jest regulowana w Konstytucji RP w sposób odmienny niż w ustawach – to prymat należy dać unormowaniom konstytucyjnym. Jak więc zdają się przyjmować zwolennicy tej koncepcji, jeśli w Konstytucji RP przyznaje się prezydentowi pełną swobodę w zakresie nadawania orderów i odznaczeń, zaś w ustawie wprowadza się pewne ograniczenia tej prerogatywy, to za istotniejszą uznać trzeba regulację konstytucyjną jako stojącą wyżej w hierarchii źródeł prawa. Tak rozumując, konstatuje się, iż prezydent nie jest związany przepisami ustawy jako aktu niższego rzędu. Za pomocą ustaw zwykłych nie można bowiem wpływać na treść materii konstytucyjnej. Innymi słowy, skoro ustrojodawca przyznał prezydentowi pełną swobodę w nadawaniu orderów i odznaczeń, to ustawodawca zwykły nie może tej swobody ograniczać.

<sup>17</sup> K. Kozłowski, *Komentarz...*, s. 675–676.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 676.

<sup>19</sup> R.K. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa o orderach i odznaczeniach. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013, s. 46.

<sup>20</sup> R. Balicki, *Komentarz do art. 138 Konstytucji RP*, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, teza 1.

Z drugiej wszakże strony nie można abstrahować od faktu, że zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu organy władzy publicznej – a więc także prezydent stanowiący część egzekutywy – mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. O ile więc w stosunku do jednostek przyjmuje się, że dozwolone jest to, czego prawo wyraźnie nie zakazuje, o tyle organom władzy publicznej wolno czynić tylko tyle, ile prawo im dozwala<sup>21</sup>. Oczywiście pojęcie „prawo” należy w tym przypadku definiować szeroko; chodzi tu nie tylko o Konstytucję RP, ale także ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (na terytorium właściwości organów, które je wydały). Jak trafnie dostrzega P. Tuleja, działanie na podstawie i w granicach prawa to nie tylko zakaz domniemywania kompetencji, ale też „[...] zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania”<sup>22</sup>. Stąd też przyjąć trzeba, że wykonując swoje kompetencje, także te przyznane konstytucyjnie, organy władzy publicznej muszą przestrzegać prawa (w tym ustaw) regulujących sposób ich realizowania.

W stosunku do prezydenta zasada legalizmu znajduje swoje dookreślenie także na gruncie art. 126 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tą normą: „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Sam ustrojodawca związuje zatem prezydenta normami ustawowymi przy wykonywaniu zadań przewidzianych dla tego organu. Zasada ta bezpośrednio oddziałuje na sferę prezydenckich kompetencji (w tym prerogatyw) – służą one wszakże realizacji zadań wskazanych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W konsekwencji, jak dostrzega P. Sarnecki, jeśli na gruncie Konstytucji powierza się prezydentowi określoną kompetencję, której zasady wykonywania dookreśla się następnie w ustawach zwykłych, to: „Brzmienie art. 126 ust. 3 nakazuje niewątpliwie Prezydentowi przestrzegania wówczas wskazywanych w takich sytuacjach wymogów ustawowych [...], czyli stosowania się również do przepisów proceduralnych”<sup>23</sup>.

Z łącznej wykładni przepisów art. 7 oraz art. 126 ust. 3 Konstytucji RP wynika nakaz działania przez prezydenta w granicach Konstytucji i ustaw. Wykonując swoje kompetencje oraz wydając akty urzędowe, prezydent nie może zatem traktować norm konstytucyjnych i ustawowych w sposób dowolny,

<sup>21</sup> **W. Skrzydło**, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, w: **W. Skrzydło**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.

<sup>22</sup> **P. Tuleja**, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, w: **M. Safjan**, **L. Bosek** (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 305.

<sup>23</sup> **P. Sarnecki**, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 37.



arbitralny. Prezydent – w przeciwieństwie do monarchy<sup>24</sup> – jest związany prawem i ponosi odpowiedzialność za naruszenie Konstytucji i ustaw (art. 198 ust. 1 ustawy zasadniczej). Dlatego też należy przyjąć, że przy wykonywaniu swoich kompetencji prezydent musi brać pod uwagę także normy ustawowe, które są dla niego wiążące.

Nie można również abstrahować od faktu, że – jak słusznie wskazuje się w doktrynie – wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP prerogatywy osobiste prezydenta nie zawsze mogą być przez niego wykonywane w sposób dyskrecyjny. Bywa bowiem i tak, że ich realizacja stanowi konieczne następstwo wcześniejszego działania innego organu lub wystąpienia takich warunków, w których prezydent – niezależnie od swojej woli – musi wydać określony akt urzędowy<sup>25</sup> (np. odwołanie ministra, wobec którego Sejm wcześniej wyraził wotum nieufności). Innymi słowy, prerogatywy osobiste prezydenta niekiedy stanowią również formę kompetencji związanych.

W ocenie autora niniejszej pracy za trafny należy uznać pogląd, w myśl którego prezydent nie może wykonywać swoich kompetencji (w tym prerogatyw osobistych) w sposób zupełnie dowolny, abstrahując od norm ustawowych. Takie rozumowanie stoi w sprzeczności z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, a – w stosunku do prezydenta – dookreślona dodatkowo na gruncie art. 126 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wszelkie działania organów władzy publicznej muszą znajdować swoje oparcie w prawie powszechnie obowiązującym. Jednocześnie wyznacza ono granice, poza które nie wolno organom władzy publicznej wykraczać, również przy wykonywaniu określonych kompetencji. Warto także zauważyć, że afirmacja tego poglądu nie godzi w zasadę supremacji Konstytucji. Jak bowiem wyżej wykazano, to sam ustrojodawca wiąże prezydenta normami ustawowymi przy wykonywaniu jego prerogatyw (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP).

Wobec tego poglądu można by kontrargumentować, że istotą prerogatywy osobistej prezydenta jest możliwość swobodnego jej wykonywania. Czy więc związanie prezydenta normami u.o.o. nie odbiera mu swobody działania? Tak postawione pytanie opiera się jednak na błędnym pojmowaniu swobody w realizowaniu prerogatywy. Jak słusznie bowiem wywodzi J. Ciapała, wykonywanie

<sup>24</sup> Zgodnie z zasadą *rex non potest peccare* monarchowie cieszą się przywilejem całkowitej nieodpowiedzialności – zob. **M.M. Wiszowaty**, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 156–164.

<sup>25</sup> **B. Opaliński**, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Część II*, *Ius Novum* 2011/3, s. 153.

prerogatyw osobistych prezydenta nie może być utożsamiane z w pełni dowolnym, wręcz uznaniowym działaniem piastuna tego organu. Polega ono raczej na uniezależnieniu prezydenta od rządu i umożliwieniu mu samodzielnego działania poprzez zwolnienie aktu rządowego służącego realizacji prerogatywy spod obowiązku uzyskania kontrasygnaty<sup>26</sup>. Innymi słowy, realizując prerogatywę prezydent podejmuje samodzielne decyzje, które – inaczej niż w przypadku kompetencji – nie wymagają dla swej ważności aprobaty ze strony Prezesa Rady Ministrów. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że istotą prerogatyw osobistych prezydenta nie tyle jest umożliwienie mu zupełnie dowolnego działania, ile uniezależnienie go spod wpływu Rady Ministrów przy wykonywaniu niektórych konstytucyjnie przyznanych mu kompetencji.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że związanie prezydenta ustawami przy wykonywaniu jego prerogatyw osobistych nie odbiera mu swobody działania. Prezydent nadal bowiem działa samodzielnie, niezależnie od Prezesa Rady Ministrów. Owa samodzielność nie może jednak oznaczać pełnej arbitralności. Prezydentowi nie wolno abstrahować od norm konstytucyjnych i ustawowych, którymi – na gruncie art. 7 Konstytucji RP i art. 126 ust. 3 Konstytucji RP – jest związany. W konsekwencji przyjąć trzeba, że nadając ordery i odznaczenia, prezydent musi przestrzegać norm u.o.o. Wskazane w tym akcie prawnym kryteria nie pełnią jedynie roli pomocniczej, lecz są dla prezydenta wiążące.

### **3. Prerogatywa Prezydenta RP do nadawania orderów i odznaczeń a ograniczenia wynikające z art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o.**

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.o.o.: „Z wnioskiem o nadanie Orderu Orła Białego, Orderu Odrodzenia Polski lub Krzyża Zasługi posłowi lub senatorowi można wystąpić po wygaśnięciu mandatu osoby proponowanej do odznaczenia”. Zasada ta rozciąga się również na osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe na czas ich zajmowania (art. 3 ust. 2 u.o.o.). *A contrario* zatem należy przyjąć, że ustawodawca zakazuje złożenia stosownego wniosku wobec posła lub senatora w trakcie pełnienia przez niego mandatu i – odpowiednio – wobec osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w trakcie ich pełnienia. Celem tej regulacji jest zapobieżenie sytuacjom, w których posłowie lub senatorowie wykorzystywaliby swoje stanowisko do prowadzenia formalnego

<sup>26</sup> J. Ciapała, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów. Refleksje krytyczne*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018/2, s. 498–500.

lub nieformalnego lobbingu za przyznaniem powiązanej z nimi osobie danego orderu lub odznaczenia<sup>27</sup>. Ustawodawca zmierzał także do tego, by nadanie orderu lub odznaczenia następowało po rzetelnej i obiektywnej ocenie dokonanej osoby odznaczonej, której przeprowadzenie możliwe jest dopiero po zakończeniu służby publicznej. Taka zobiektywizowana ocena jest niezbędna, skoro nadanie orderu lub odznaczenia ma stanowić wyraz wdzięczności suwerena za wykonywaną służbę publiczną. Znakomicie egzemplifikuje to przywoływany już na wstępie do niniejszego artykułu *casus* A. Macierewicza: jego zwolennicy podkreślają zasługi tego polityka w służbie publicznej zarówno w okresie PRL, jak i współcześnie. Przeciwnicy z kolei wskazują na negatywne aspekty jego współczesnej działalności politycznej w zakresie wyjaśniania przyczyn katastrofy smoleńskiej<sup>28</sup>. W tak zantagonizowanej sytuacji niemożliwe jest dokonanie obiektywnej oceny odznaczonego i jego ewentualnych osiągnięć (lub ich braku). Nadanie orderu lub odznaczenia w czasie wykonywania mandatu rodzi również niebezpieczeństwo, że po jego przyznaniu, a przed złożeniem mandatu osoba odznaczona dopuści się czynu, który w późniejszym rozrachunku uczyni ją niegodną odznaczenia.

Prezydent może nadać order albo działając z urzędu, albo na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz Kapituł Orderów (art. 2 ust. 2 u.o.o.). W przypadku odznaczeń katalog podmiotów mogących wnioskować o ich nadanie ulega przy tym rozszerzeniu o dodatkowe podmioty: ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów, a w przypadku enumeratywnie wskazanych odznaczeń: Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>29</sup> oraz Dyrektora Instytutu Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego<sup>30</sup> (art. 2 ust. 3 u.o.o.). W czasie wojny ordery i odznaczenia wojenne z upoważnienia prezydenta nadaje Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (przy czym chodzi tu jedynie o te ordery i odznaczenia, które nadaje się w Siłach Zbrojnych – art. 2 ust. 4 u.o.o.). Jak wynika z art. 8 ust. 1 u.o.o., ordery i odznaczenia nadaje się postanowieniem.

Z powyższych rozważań wynika, że w przypadku działania na wniosek prezydent nie może nadać orderu lub odznaczenia posłowi, senatorowi lub innej

<sup>27</sup> R.K. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa...*, s. 46.

<sup>28</sup> *Politycy o orderze dla Antoniego Macierewicza. „Jest jeden zasadniczy powód, dla którego Kaczyński kazał to zrobić Dudzie”*, TVN24, 25 września 2022 r., <https://tvn24.pl/polska/antoni-macierewicz-dostal-order-orka-bialego-dyskusja-politykow-w-kawie-na-lawe-6128863>; stan na 17.10.2022 r.

<sup>29</sup> Chodzi o Krzyż Wolności i Solidarności.

<sup>30</sup> Chodzi o Medal Virtus et Fraternitas.

osobie pełniącej kierownicze stanowisko państwowe w czasie wykonywania mandatu albo pełnienia stanowiska. Uprawnione podmioty nie posiadają wówczas kompetencji do wystąpienia z wnioskiem o nadanie orderu lub odznaczenia takim osobom z uwagi na zakaz z art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o. Brak wniosku implikuje również brak reakcji na niego w postaci nadania orderu lub odznaczenia.

Zakaz z art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o. dotyczy jednak jedynie złożenia wniosku. Czy może on więc ograniczać działanie prezydenta podejmowane *ex officio*? W ocenie autora niniejszej pracy odpowiedź na tak postawione pytanie jest twierdząca<sup>31</sup>. Trzeba wszak mieć na uwadze, że zgodnie z wykładnią *a minori ad maius*: gdy ustawa zakazuje czegoś mniej, to zakazuje również czegoś więcej. Skoro więc ustawodawca zakazuje zainicjowania procedury w przedmiocie nadania orderu lub odznaczenia, to tym bardziej zakazuje ich nadawania.

Przyjęcie odmiennego poglądu godziłoby w racjonalność prawodawcy. Po pierwsze, nielogicznym byłoby założenie, że racjonalny prawodawca z jednej strony zakazuje inicjowania wobec określonych osób procedury w przedmiocie nadania orderu lub odznaczenia, a z drugiej – dopuszcza nadanie orderu lub odznaczenia tymże osobom w przypadku działania przez prezydenta z urzędu. Prawodawca sam by sobie wówczas przeczył.

Po drugie, przy przyjęciu odmiennego poglądu należałoby założyć, że prawodawca dopuszcza, aby prezydent – działając *ex officio* – obchodził cel, dla którego ustanowiono regulację z art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o. Przypomnijmy, że norma ta ma zapobiegać sytuacji, w której władza wykorzystuje politykę orderową dla własnych celów politycznych. Z drugiej strony, celem regulacji jest tutaj umożliwienie dokonywania wywarzonej oceny działalności odznaczanego polityka, której dokonanie jest niemożliwe w czasie jego urzędowania. W polskich realiach prezydent jest czynnym politykiem, związanym najczęściej z określoną partią<sup>32</sup>. Dopuszczenie więc, aby mógł on – działając z urzędu – odznaczać innego polityka, którym jest urzędujący poseł, senator albo inna osoba pełniąca kierownicze stanowiska państwowe – zwłaszcza jeśli wywodzi się ona z tego

<sup>31</sup> Tożsame stanowisko przyjmuje B. Banaszak – zob. **B. Banaszak**, *Kompetencje...*, s. 33. Cytowany autor nie podaje jednak uzasadnienia dla swojego poglądu.

<sup>32</sup> Brak apolityczności urzędu prezydenta dostrzega również M. Florczak-Wątor. Autorka zauważa, że prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych. Kandydaci na ten urząd wywodzą się z partii politycznych. Prezydenta z jego zapleczem politycznym wiąże dodatkowo możliwość ubiegania się o reelekcję. Gdyby bowiem prezydent odciął się od swojej macierzystej partii, mógłby utracić poparcie jej elektoratu w wyborach przed drugą kadencją – **M. Florczak-Wątor**, *O legitymacji prezydenta do inicjowania procedury zmiany Konstytucji*, w: **Ł. Bojarski et al.** (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 22–23.

samego obozu politycznego co urzędujący prezydent – przekreśla wyżej opisane cele, dla jakich ustanowiono normę z art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o.

Skonkludować zatem należy, że pogląd, w myśl którego prezydent mógłby odznaczyć osoby, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o. przed zakończeniem wykonywania przez nich mandatu poselskiego lub senatorskiego albo pełnienia kierowniczych stanowisk państwowych, nie zasługuje na aprobatę.

#### **4. Konsekwencje nadania orderu lub odznaczenia w sprzeczności z przepisami u.o.o.**

Omówiwszy zagadnienia związane z nadawaniem orderów i odznaczeń, należy teraz przejść do kolejnego pytania postawionego we wstępie do niniejszego artykułu: jakie konsekwencje powoduje nadanie orderu lub odznaczenia w sprzeczności z u.o.o.? Czy fakt ten może stanowić przesłankę do pozbawienia osoby odznaczonej przyznanego jej orderu lub odznaczenia?

Zagadnienie pozbawienia orderów lub odznaczeń ustawodawca reguluje w trzech aktach prawnych: Kodeksie karnym<sup>33</sup>, ustawie o Trybunale Stanu<sup>34</sup> oraz samej u.o.o. Udzielając odpowiedzi na wyżej zakreślone wątpliwości, należy pokrótce omówić każdą z nich, weryfikując, czy umożliwiają pozbawienie orderu lub odznaczenia w przypadku nadania go niezgodnie z przepisami u.o.o.

Zgodnie z art. 40 § 1 k.k. utrata orderów i odznaczeń jest elementem pozbawienia praw publicznych, a więc środka karnego z art. 39 pkt 1 k.k. W przedmiocie zastosowania tego środka orzeka sąd. Pozbawienie praw publicznych można zastosować wówczas, gdy dochodzi do skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art. 40 § 2 pkt 1 k.k.) lub gdy dochodzi do skazania za jeden z czynów zabronionych stypizowanych w przepisach enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę w art. 40 § 2 pkt 2 k.k. (np. za przyjęcie korzyści majątkowej w związku z pełnieniem funkcji – art. 228 § 1 k.k. albo przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej za głosowanie w określony sposób – art. 250a § 1 k.k.). Można orzec utratę wszelkich

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1138) – dalej jako: „k.k.”

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762) – dalej jako: „u.t.s.”

orderów lub odznaczeń państwowych nadanych przez prezydenta<sup>35</sup>. Środek ten stosuje się wówczas, gdy czyn popełniony przez skazanego przekreśla jego dotychczasowe zasługi, które uzasadniały nagrodzenie go orderem lub odznaczeniem<sup>36</sup>. Nie znajduje on zatem zastosowania wówczas, gdy order lub odznaczenie zostały danej osobie nadane z naruszeniem u.o.o. (chyba, że doszło przy tym do popełnienia jakiegoś przestępstwa, które wypełnia przesłanki z art. 40 § 2 pkt 1 lub 2 k.k. – np. odznaczony wręczył prezydentowi korzyść majątkową w celu otrzymania orderu lub odznaczenia).

Na gruncie art. 25 ust. 1 pkt 3 u.t.s. utrata wszystkich albo niektórych orderów lub odznaczeń stanowi karę wymierzaną za czyny popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swego urzędowania, stanowiące chociażby nieumyślne naruszenie Konstytucji lub ustawy przez podmioty wskazane przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1 u.t.s.<sup>37</sup> Konsekwencją zastosowania tej kary jest utrata nadanych skazanemu orderów lub odznaczeń, która ma charakter nieodwracalny, lecz nie implikuje niemożności otrzymania orderu lub odznaczenia w przyszłości; nawet jeśli chodzi o order lub odznaczenie tożsame do utraconego<sup>38</sup>. Podobnie zatem jak w przypadku środka karnego z art. 40 § 1 k.k. utrata orderów lub odznaczeń z art. 25 ust. 1 pkt 3 u.t.s. ma charakter kary wymierzanej za konkretne czyny. Przesłanką jej zastosowania nie jest natomiast nadanie orderu lub odznaczenia dokonane niezgodnie z przepisami u.o.o.

<sup>35</sup> Sporne jest natomiast orzeczenie utraty orderów zagranicznych przyznanych obywatelowi polskiemu po uzyskaniu uprzedniej zgody prezydenta. Możliwość taką akceptuje R.A. Stefański, wskazując, że wyrok sądu polskiego nie wpływa na decyzję organu państwa zagranicznego o nadaniu orderu lub odznaczenia, a jedynie pozbawia odznaczonego przyznanych mu orderów lub odznaczeń. Przy czym autor ten dostrzega, że utrata tychże następuje jedynie na terytorium RP. Państwo nadające odznaczenie samo jest bowiem władne do uznania, czy na jego terytorium skazany odznaczenie lub order utracił, czy też nie – **R.A. Stefański**, *Środek karny pozbawienia praw publicznych*, Ius Novum 2009/3, s. 42–43. Przeciwnego zdania jest M. Budyn-Kulik, która uważa, iż skoro ustawodawca w art. 40 § 1 k.k. nie wspomina o pozbawianiu orderów lub odznaczeń przyznanych przez państwa obce, to rozszerzanie tej normy o takie ordery i odznaczenia stanowiłoby stosowanie wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy – zob. **M. Budyn-Kulik**, *Środek karny pozbawienia praw publicznych. Analiza dogmatyczna i praktyka orzecznicza*, Prawo w Działaniu 2015/23, s. 111 i cyt. tam literatura.

<sup>36</sup> **R.A. Stefański**, *Środek...*, s. 42 i cyt. tam literatura.

<sup>37</sup> Wskazany tam katalog obejmuje: Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, członków Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

<sup>38</sup> **M. Radajewski**, *O karach orzekanych przez Trybunał Stanu za delikty konstytucyjne*, Przegląd Sejmowy 2016/3, s. 213–214.

### Stosownie do art. 36 ust. 1 u.o.o.:

Prezydent może podjąć decyzję o pozbawieniu orderów i odznaczeń na wniosek Kapituł Orderów, organów wymienionych w art. 2 ust. 2 i 3 oraz z własnej inicjatywy po zasięgnięciu opinii wnioskodawcy, a w przypadku pozbawienia orderu – po zasięgnięciu opinii odpowiedniej Kapituły, 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.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której prezydent nadaje order lub odznaczenie, pozostając w przekonaniu, że stan faktyczny uzasadniający wyróżnienie prezentuje się w określony sposób, podczas gdy w rzeczywistości jest on odmienny. Przykładowo może zaistnieć sytuacja, w której prezydent odznacza kogoś za jakiś heroiczny czyn, po czym okazuje się, że odznaczony nigdy tego czynu nie dokonał bądź przypisał sobie cudze zasługi. Odpada wówczas przesłanka do nagrodzenia danej osoby orderem lub odznaczeniem, co implikuje pozbawienie jej tego wyróżnienia.

Drugi przypadek dotyczy sytuacji, w której odznaczony swoim późniejszym zachowaniem przekreśla zasługi, jakie stanowiły podstawę nadania mu orderu lub odznaczenia<sup>39</sup> (np. zasłużony polityk dopuszcza się szpiegostwa na rzecz obcego państwa). Zachowanie takie może jednocześnie stanowić przestępstwo, choć nie musi. Omawiana regulacja uzupełnia zatem środek karny z art. 40 § 1 k.k. W sytuacji, w której sąd nie może zastosować środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych (z uwagi na niezrealizowanie przesłanek z art. 40 § 2 k.k.), albo gdy późniejszy czyn odnanzonego nie stanowi przestępstwa, prezydent zawsze może – reagując na ten czyn – pozbawić nagrodzonego orderu lub odznaczenia.

Żadna z przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 u.o.o. nie upoważnia jednak prezydenta do pozbawienia osoby odnanzonej nadanych jej orderów lub odznaczeń w sytuacji, w której zostały one nadane z naruszeniem przepisów tej ustawy (chyba, że prezydenta wprowadzono w błąd, np. wskazując, iż uprawniony organ złożył wniosek o nadanie odznaczenia, podczas gdy w rzeczywistości taki wniosek nie został złożony).

Z powyższych rozważań wynika, że ustawodawca nie daje możliwości pozbawienia osoby orderów lub odznaczeń nadanych jej w sprzeczności z normami u.o.o. Taki stan rzeczy wynika zapewne z faktu, iż prawodawca traktuje pozbawienie orderów lub odznaczeń jako środek o charakterze *ultima ratio*,

<sup>39</sup> R.K. Tabaszewski, P. Jakubowski, *Ustawa...*, s. 164.

który winien być stosowany w wyjątkowych sytuacjach<sup>40</sup>, gdy osoba wyróżniona dopuściła się czynu przekreślającego jej dotychczasowe zasługi dla państwa i społeczeństwa. Nie godzi się natomiast obciążać obywatela negatywnymi konsekwencjami za niewłaściwie działania władz publicznych, a więc za nadanie mu orderu lub odznaczenia niezgodnie z przepisami u.o.o.

## 5. Zakończenie

Na zakończenie warto wskazać na kilka relewantnych wniosków, wypływających z powyższych rozważań.

Po pierwsze, prawo nadawania orderów i odznaczeń jest prerogatywą osobistą prezydenta. Jego akty urzędowe wydawane w tym zakresie pozostają zatem wolne od wymogu uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Daje to prezydentowi pewną swobodę w decydowaniu o tym, kto ma zostać wyróżniony danym orderem lub odznaczeniem oraz jaki order lub odznaczenie ma zostać wręczone. Prezydent jest jedynym organem władnym do nadawania orderów i odznaczeń. Żaden inny organ państwa, w szczególności sąd, nie jest w stanie przymusić prezydenta do nadania orderu lub odznaczenia.

Po drugie, swoboda prezydenta w nadawaniu orderów i odznaczeń nie ma charakteru absolutnego. Wyróżniając daną osobę, prezydent powinien zmierzać do realizacji celów określonych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Dodatkowo, wykonując swoje kompetencje i prerogatywy, prezydent musi przestrzegać norm ustawowych (dookreślających sposób realizowania tychże kompetencji i prerogatyw). Obowiązek taki wynika z zasady legalizmu (art. 7 i art. 126 ust. 3 Konstytucji RP). Nadając ordery i odznaczenia, prezydent jest więc związany normami u.o.o.

Po trzecie, z normy zakodowanej w art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o. wynika nie tylko zakaz występowania z wnioskiem o nadanie orderu lub odznaczenia posłowi lub senatorowi w trakcie pełnienia przezeń mandatu lub osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe w czasie, w którym je sprawuje, ale także zakaz nadawania im orderów lub odznaczeń również wówczas, gdy prezydent działa *ex officio*. Skoro bowiem ustawodawca zakazuje czegoś mniej, to tym bardziej zakazuje czegoś więcej. Prezydent, mając obowiązek przestrzegania ustawy przy wykonywaniu swojej prerogatywy, nie może zatem pominąć art. 3 ust. 1 i 2 u.o.o.

Po czwarte, nadanie orderu lub odznaczenia wbrew normom ustawy nie implikuje pozbawienia wyróżnionej osoby nadanego jej orderu lub odznaczenia.

<sup>40</sup> O wyjątkowości postanowienia prezydenta wydanego na podstawie art. 36 u.o.o. – zob. **R.K. Tabaszewski, P. Jakubowski**, *Ustawa...*, s. 165.



## Bibliografia

### Opracowania

- Balicki R.**, *Komentarz do art. 138 Konstytucji RP*, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Banaszak B.**, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń*, *Przegląd Sejmowy* 2002/4 (51), s. 27–39.
- Banaszak B.**, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Budyn-Kulik M.**, *Środek karny pozbawienia praw publicznych. Analiza dogmatyczna i praktyka orzecznicza*, *Prawo w Działaniu* 2015/23, s. 104–160.
- Ciapała J.**, *Kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów. Refleksje krytyczne*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2018/2, s. 493–505.
- Ciapała J.**, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, *Państwo i Prawo* 2022/10, s. 232–253.
- Czarny P.**, *Komentarz do art. 138 Konstytucji RP*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el., Warszawa 2021.
- Florczyk-Wątor M.**, *O legitymacji prezydenta do inicjowania procedury zmiany Konstytucji*, w: Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza Sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 15–34.
- Kozłowski K.**, *Komentarz do art. 138 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 672–679.
- Opaliński B.**, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Część II*, *Ius Novum* 2011/3, s. 131–155.
- Radajewski M.**, *O karach orzekanych przez Trybunał Stanu za delikty konstytucyjne*, *Przegląd Sejmowy* 2016/3, s. 203–219.
- Sarnecki P.**, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Skrzydło W.**, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, w: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K.**, *Komentarz do art. 60 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, LEX/el., Warszawa 2016.
- Stefański R.A.**, *Środek karny pozbawienia praw publicznych*, *Ius Novum* 2009/3, s. 7–66.
- Sutor J.**, *Etykieta dyplomatyczna z elementami protokołu i ceremoniałów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Tabaszewski R.K., Jakubowski P.**, *Ustawa o orderach i odznaczeniach. Komentarz*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013.
- Tuleja P.**, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 301–307.
- Wiszowaty M.M.**, *Prawo łaski Prezydenta III RP jako realizacja funkcji przedstawiciela suwerennego narodu oraz strażnika bezpieczeństwa państwa. Uwagi po uchwaleniu składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt I KZP 4/17)*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2018/XL, s. 507–524.

**Wiszowaty M.M.**, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

### **Orzecznictwo**

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2015 r., II SA/Wa 421/15, LEX nr 1762892.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2016 r., IV SAB/Wa 29/16, LEX nr 2228837.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2017 r., IV SAB/Wa 195/17, LEX nr 2359616.

### **Strony internetowe**

**Antoni Macierewicz odznaczony Orderem Orła Białego**, Onet Wiadomości, 23 września 2022 r., <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/antoni-macierewicz-odznaczony-orderem-orla-bialego/k0z2syg>; stan na 8.10.2022 r.

**Domagalski M.**, *Macierewicz z Orderem w szczególnym trybie*, Rzeczpospolita, 23 września 2022 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37109081-macierewicz-z-orderem-w-szczegolnym-trybie>; stan na 17.10.2022 r.

*Politycy o orderze dla Antoniego Macierewicza. „Jest jeden zasadniczy powód, dla którego Kaczyński kazał to zrobić Dudzie”*, TVN24, 25 września 2022 r., <https://tvn24.pl/polska/antoni-macierewicz-dostal-order-orla-bialego-dyskusja-politykow-w-kawie-na-lawe-6128863>; stan na 17.10.2022 r.

Oskar KUBACKI

## **SOME REMARKS ON THE PREROGATIVE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND TO AWARD THE ORDERS AND DECORATIONS**

### **Abstract**

**Background:** The issue of the awarding of orders and decorations by the President of the Republic of Poland has so far not received little from the Polish public. In recent days, however, this state of affairs has changed. The current President awarded the Order of the White Eagle to a Member of Parliament. This fact has sparked a broader debate on how the presidential prerogative of award orders and decorations is exercised.

**Research purpose:** The main aim of the article was to answer the question whether, when awarding orders and decorations, the President is bound by the provisions of the Act on Orders and Decorations or whether he can award them completely independently of the criteria specified in the 1a. In this regard, the author of the article paid special attention to Article 3 of the Act on Orders and Decorations, according to which the awarding of the aforementioned distinctions cannot be requested to be bestowed upon currently serving MPs and senators. In the following part of the paper, the author addressed the question of whether the President can award the above-mentioned honours to politicians when acting ex officio. The second main objective of the paper

was to clarify whether a breach by the President of the provisions of the Act could result in the honoured person being deprived of the order or decorations bestowed upon them.

**Methods:** The dogmatic-legal method was used in the article. The author is based on the analysis of the legal text, research works and jurisprudence.

**Conclusions:** As a result of the conducted research, it was found that the President has discretionary powers when awarding orders and decorations. In this prerogative, the President is not bound by the will of any other authority. However, the President must comply with the provisions of the Act on Orders and Decorations. Nor may he award any order or decoration on any incumbent MP or Senator. The awarding of an order or decoration by the President in contravention of the provisions of the Act does not, however, give rise to the withdrawal of that award from the person awarded it.

**Keywords:** orders and decoration, deputy and senator, deprivation of the orders and decorations, prerogative, president.