

Tadeusz J. Zieliński

## **Uzasadnienie do projektu ustawy o Panteonie Rzeczypospolitej**

### **Cel i przesłanki projektu ustawy**

Projekt ustawy o Panteonie Rzeczypospolitej ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego przepisów tworzących podstawę prawną dla wzniesienia oraz prowadzenia honorowej publicznej nekropolii dla osób szczególnie zasłużonych dla Państwa Polskiego. Projekt powstał z inicjatywy społecznej ze względu na uznanie, iż w Polsce brak jest państwowego cmentarza (a więc nienależącego do żadnego związku wyznaniowego, ale też do jednostki samorządu terytorialnego) lub innego miejsca przeznaczonego na pochówki (np. mauzoleum), gdzie mogłyby spocząć zwłoki wybitnych przedstawicieli narodu. Pogrzeby dokonywane w świątyniach, np. na Wawelu, w warszawskiej Archikatedrze św. Jana czy w Świątyni Opatrzności Bożej w Warszawie, podlegają różnego rodzaju restrykcjom określonym przez właściciela tych obiektów czyli przez Kościół katolicki. W państwie świeckim, którego władza ma obowiązek „zachować bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych” (art. 25 ust. 2 Konstytucji RP) zasadne jest stworzenie możliwości adekwatnego pośmiertnego docenienia wybitnych obywateli poprzez pochowanie ich w godnej państwowej, wolnej od dyskryminacji, nekropolii. Projektodawcy stoją na stanowisku, iż wzniesienie Panteonu w zaproponowanej formule będzie wzmacniało etos republikański Państwa Polskiego, budowla może kształtować świadomość obywateli na rzecz ideału służby dobru wspólnemu oraz integrować ich wbrew różnicowaniom o charakterze politycznym, światopoglądowym, etnicznym i kulturowym. Przy nadaniu Panteonowi wybitnych walorów architektonicznych i artystycznych, gmach ten wraz z jego otoczeniem może też stać się prestiżowym elementem estetycznym Stolicy. Propozycja wzniesienia w Polsce Panteonu ma wiele wzorów. Tytułem przykładu można wskazać Panteon w Paryżu lub Cmentarz Narodowy w Arlington (USA).

### **Zasadność odrębnej regulacji ustawowej**

Z wielu względów materia objęta projektem zasługuje na regulację w odrębnej ustawie. W szczególności przemawia za tym okoliczność, że obecnie obowiązujące przepisy prawa cmentarnego, a zwłaszcza kluczowa w tym zakresie ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947), nie dopuszczają pochówków w budynkach świeckich (niesakralnych) i nie przewidują cmentarzy innych niż wojenne, których właścicielem byłby niekomunalny podmiot publiczny. Archaiczna pod wieloma względami ustawa z 1959 r. nie nadaje się do nowelizacji w kierunku całościowego uregulowania zagadnień pochówków, w tym tak wyjątkowej materii jak Panteon. Przedkładany projekt zakłada utworzenie państwowej osoby prawnej zajmującej się sprawą tej specyficznej nekropolii, co jest kolejną przesłanką uchwalenia odrębnej ustawy. Ponieważ projektowana regulacja nie jest rozległa (jednak zbyt duża, by wcielić ją do innej ustawy), projekt nie został podzielony na rozdziały. Obejmuje łącznie 30 artykułów. W projekcie znajduje się odesłanie do innego przedłożenia prawodawczego, a mianowicie społecznego projektu ustawy o cmentarzach i pochówkach (137 artykułów). Projekt ten i projekt o Panteonie tworzone były wspólnie i z zamysłem, że wiele pojęć użytych w projekcie ustawy o Panteonie znajduje definicję w projekcie ustawy o cmentarzach i pochówkach przygotowanej jako propozycja całościowego reżimu prawnego dla ogółu zagadnień z zakresu stwierdzania zgonu i chowania zmarłych. Ustawa o cmentarzach i pochówkach ma także zgodnie z zamysłem jej projektantów uzupełniać przepisy ustawy o Panteonie w kwestiach, których ta ostatnia nie reguluje.

### **Pojęcie Panteonu**

Według projektu Panteon Rzeczypospolitej ma być monumentalnym budynkiem wzniesionym na terenie miasta stołecznego Warszawy, w którym w jego części działającej jako nekropolia umieszczone zostaną katakumby i nisze urnowe (art. 2). Dopuszcza się, by na terenie przylegającym do Panteonu utworzono cmentarz (art. 25 ust. 2), będący dodatkowym miejscem honorowego pochówku; osoby tam grzebane powinny spełniać takie same kryteria, jak stawiane są przy pochówku w budynku Panteonu.

### **Osoby kwalifikujące się do pochowania w Panteonie**

Do kręgu osób, których zwłoki, szczątki lub prochy będą kwalifikowały się do pochówku w Panteonie w projekcie zalicza się: 1) monarchów suwerennego Królestwa Polskiego; 2) prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej; 3) damy i kawalerów Orderu Orła Białego; 4) kawalerów Orderu Virtuti Militari I–III klasy; 5) laureatów Nagrody Nobla będących obywatelami polskimi lub urodzonych w Polsce (art. 4). Ostateczna decyzja o pochówku podejmowana ma być przez Kapitułę Panteonu. Do wymienionego grona, obejmującego z oczywistych względów czołowe postaci dziejów Polski, będą mogły dołączyć inne osoby wyłonione w procedurze z art. 20–21 gwarantującej wyróżnienie w ten sposób ludzi szczególnie zasłużonych dla Ojczyzny. Alternatywnym wobec decyzji Kapituły sposobem podjęcia decyzji o pochówku w Panteonie ma być ustawa uchwalona przez Sejm RP kwalifikowaną większością głosów (art. 22). W każdym przypadku decyzja o złożeniu zwłok, szczątków lub prochów w tej nekropolii narodowej może być podjęta po uzyskaniu zgody osób najbliższych, oczywiście o ile uzyskanie deklaracji takich osób jest możliwe (art. 24). Brzmienie art. 19 oraz art. 25 ust. 1 i 3 wyklucza automatyzm wszczynania procedur w przedmiocie decyzji o pochowaniu w Panteonie osób określonych w art. 4 (monarchowie, prezydenci RP, damy i kawalerowie dwóch Orderów, laureaci Nagrody Nobla). Innymi słowy, uchwalenie ustawy o Panteonie i jej stosowanie nie wymusi dokonywania żadnych ekshumacji ani pierwotnych pochówków.

### **Świecki charakter Panteonu**

Jako instytucja publiczna Panteon i prowadząca go osoba prawna ma zachowywać charakter świecki, czemu ma służyć ustawowy zakaz sprawowania na jego terenie kultu religijnego oraz umieszczania tam symboli religijnych (art. 3). Wyjątkiem od tej zasady jest dopuszczanie elementów religijnych podczas ceremonii pogrzebowych urządzanych w Panteonie i na przylegającym doń cmentarzu oraz możliwość umieszczania na znajdujących się tam nagrobkach symboli religijnych, jeśli taka będzie wola osób najbliższych osobie chowanej (art. 26). Projekt zawiera delegację ustawową do wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia określającego świecki ceremoniał pogrzebowy w Panteonie, dopuszczający elementy religijne wnioskowane przez osoby najbliższe zmarłego (art. 23 ust. 2).

### **Podmiot prowadzący Panteon**

Podmiotem prawa powołanym w celu wzniesienia i prowadzenia Panteonu ma być zgodnie z projektem Instytut Panteonu Rzeczypospolitej (art. 1), państwowa osoba prawna z siedzibą w Warszawie, posiadająca dwa organy: Kapitułę Panteonu i Zarząd Instytutu (art. 5). Uznano, iż wyodrębnienie takiej jednostki organizacyjnej i wyposażenie jej w osobowość prawną jest najlepszym sposobem zapewnienia regulowanemu przedsięwzięciu pełnej efektywności. Przyjęto, że działalność Instytutu będzie w całości finansowana z budżetu państwa (art. 6), co wynika z założenia, iż działalność Panteonu we wszystkich aspektach jest przedsięwzięciem państwowym i leżącym w najlepszym interesie Państwa. Instytut jako osobę prawną mają reprezentować członkowie Zarządu na zasadach określonych w art. 16. Projekt określił jednolite wymagania dla osób ubiegających się o zasiadanie w obu organach Instytutu (art. 7).

Zadaniem Kapituły będzie strzeżenie charakteru Panteonu jako nekropolii narodowej, w tym podejmowanie decyzji o pochówkach (art. 8). W skład Kapituły ma wejść 9 osób fizycznych, a mianowicie: 1) przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 2) przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) przedstawiciel Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; 4) przedstawiciel Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego; 5) przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów; 6) przedstawiciel Uniwersytetu Jagiellońskiego; 7) przedstawiciel Uniwersytetu Warszawskiego; 8) przedstawiciel Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; 9) przedstawiciel Zgromadzenia Ogólnego Polskiej Akademii Nauk (art. 9 ust. 1). Taka konfiguracja składu Kapituły wynika z założenia, iż w jej gronie powinni się znaleźć przedstawiciele naczelných władz Państwa zgodnie z konstytucyjną zasadą podziału władz (Sejm, Senat, Prezydent, Premier, Sąd Najwyższy) oraz przedstawiciele środowiska akademickiego, które od wieków jest strażnikiem etosu obywatelskiego (stąd wskazanie przedstawicieli trzech najstarszych działających obecnie w Polsce uniwersytetów oraz przedstawiciela Polskiej Akademii Nauk). W projekcie ujęto tryb powoływania członków Kapituły, czas trwania ich kadencji (kadencje zróżnicowano w celu zapewnienia ciągłości prac organu), sposób powołania przewodniczącego Kapituły i przepisy o służące przejrzystości majątkowej członków organu (art. 9 ust. 2–8, art. 10). Projekt określa rygory dla procesu decyzyjnego w Kapitulce, w tym kwalifikowany tryb podejmowania uchwał w sprawie pochówku w Panteonie. Przy redagowaniu tych przepisów kierowano się przekonaniem, że w tak delikatnej materii, jak decydowanie o wyróżnieniu pochówkiem w narodowej nekropolii, członkowie Kapituły powinni być w maksymalnym stopniu zgodni (art. 12).

Bieżącą działalność Instytutu Panteonu prowadzi Zarząd Instytutu. Działalność ta powinna uwzględniać decyzje Kapituły Panteonu (art. 14). Zarząd ma składać się z minimum trzech lecz nie więcej niż siedmiu członków powoływanych przez Kapitułę, której też przyznano prawo mianowania przewodniczącego Zarządu nazwanego w projekcie Kanclerzem (art. 15 ust. 1–2). W projekcie ujęto przepisy określające tryb podejmowania decyzji w Zarządzie (art. 15 ust. 3), uprawnienie członków Zarządu do reprezentowania Instytutu (art. 16) oraz status pracowników Instytutu, do grona których zalicza się także członków Zarządu (art. 18). Dla obsługi administracyjnej Kapituły i Zarządu powołane ma być Biuro Instytutu (art. 17).

### **Postępowanie w przedmiocie pochówku w Panteonie**

Projekt przewiduje włączenie w proces wnioskowania pochówków w Panteonie grup obywateli. Oznacza to, że inicjować postępowanie w tym zakresie będą mogły nie tylko Kapituła, Prezydent, Sejm i Senat, ale także: grupa co najmniej 10 tysięcy obywateli mających czynne prawo wyborcze – przy wnioskach dotyczących pochówku osób z art. 4 pkt 1–5 (monarchowie, prezydenci RP, damy i kawalerowie dwóch Orderów, laureaci Nagrody Nobla); zaś grupa co najmniej 50 tysięcy obywateli mających czynne prawo wyborcze – przy wnioskach dotyczących pochówków innych osób wybitnie zasłużonych dla Państwa (art. 19–20). Projekt przewiduje nałożenie na Prezesa Rady Ministrów obowiązku wydania rozporządzenia określającego warunki, jakim mają odpowiadać wnioski o pochowanie w Panteonie (art. 23 ust. 1). W przypadku każdego wniosku o pochowanie w Panteonie Kapituła ma mieć prawo swobodnego rozstrzygnięcia, a decyzje w tej sprawie mają być ostateczne i mają nie podlegać zaskarżeniu (art. 21). Decyzja Kapituły nie będzie potrzebna, gdy decyzja o pochówku zostanie podjęta przez Sejm (art. 22).

### **Terminy ukonstytuowania Instytutu Panteonu i oddania Panteonu do użytku**

Prezentowany projekt ustawy określa termin oddania Panteonu do użytku. Fakt ten ma nastąpić nie później niż w roku 2030. Sformułowano także wymóg wyboru projektu architektonicznego Panteonu w trybie konkursowym, przy czym projekt wyłoniony w ten sposób wymaga zatwierdzenia przez Kapitułę (art. 27). Przepis projektu przewiduje zobowiązanie Premiera do ukonstytuowania Instytutu i jego organów w terminie trzech

miesiący od dnia wejścia w życie ustawy. Dla projektowanego aktu prawnego przewidziano 14-dniowy okres *vacatio legis*.

### **Zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.