

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia w sprawie trybu
wyrażania przez Senat zgody
na przeprowadzenie referendum
ogólnokrajowego

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-92

PAŹDZIERNIK 2008

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Redakcja techniczna:
Jagoda Tracz-Dral

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Opinia w sprawie trybu wyrażania przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest określenie trybu wyrażania przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego na wniosek prezydenta RP.

II. Stan prawny

Tryb wyrażania przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego jest uregulowany w konstytucji oraz w regulaminie Senatu.

Konstytucja w art. 125 ust. 2 stanowi jedynie, iż zgoda Senatu powinna być wyrażona bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Z kolei regulamin Senatu reguluje tę kwestię w art. 86–89. Zgodnie z tymi przepisami Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie referendum w ciągu 14 dni od dnia przekazania projektu zarządzenia prezydenta w sprawie przeprowadzenia referendum.

Marszałek Senatu kieruje projekt zarządzenia do właściwych komisji senackich. Komisje po rozpatrzeniu projektu zarządzenia prezydenta przygotowują projekt uchwały Senatu, w której proponują:

- wyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum albo
- niewyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum.

Niezależnie od tego marszałek Senatu może zwrócić się do prezydenta o przedstawienie uzasadnienia do projektu zarządzenia w sprawie przeprowadzenia referendum zawierającego:

- 1) określenie potrzeby i celu zarządzenia referendum,
- 2) wyjaśnienie treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum,

- 3) oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne sprawy poddanej pod referendum.

III. Postępowanie

Określony przepisami regulaminu Senatu tryb wyrażania zgody na przeprowadzenie referendum nie usuwa wszystkich wątpliwości interpretacyjnych. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości ułatwi odróżnienie, w ramach całej procedury, kolejnych etapów postępowania, a następnie ich odrębna analiza. Jak się wydaje, w postępowaniu w sprawie referendum należy odpowiednio stosować przepisy regulaminu Senatu, a w szczególności działu V, VI i IX. W świetle przepisów regulaminu Senatu postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie referendum można umownie podzielić na trzy etapy: 1) przygotowanie, 2) praca w komisjach (pierwsze czytanie), 3) posiedzenie plenarne (drugie czytanie).

Etap pierwszy rozpoczyna się w chwili wniesienia do Senatu prezydenckiego projektu zarządzenia i kończy się z momentem skierowania projektu zarządzenia do właściwych komisji senackich. Na tym etapie, zgodnie z art. 87 regulaminu, marszałek Senatu może zwrócić się do prezydenta o przedstawienie uzasadnienia do projektu zarządzenia w sprawie przeprowadzenia referendum zawierającego: 1) określenie potrzeby i celu zarządzenia referendum, 2) wyjaśnienie treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum, 3) oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne sprawy poddanej pod referendum.

Jest oczywiste, że w takim przypadku bieg terminu wyrażenia zgody, o którym mowa w art. 86 regulaminu, ulega zawieszeniu do czasu przedstawienia przez prezydenta tego uzasadnienia. Regulamin nie rozstrzyga, w jakim terminie prezydent powinien złożyć takie uzasadnienie oraz nie reguluje skutku złożenia takiego uzasadnienia w niepełnym zakresie. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż prezydent nie jest ograniczony czasowo w obowiązku przedstawienia uzasadnienia, zaś Senat nie może wyznaczać prezydentowi terminu do wykonania tego obowiązku, z zastrzeżeniem, iż do czasu przedstawienia uzasadnienia przez prezydenta marszałek Senatu nie może skierować projektu zarządzenia do właściwych komisji senackich.

Na gruncie art. 87 regulaminu może powstać wątpliwość, czy wniosek marszałka Senatu o przedstawienie uzasadnienia do projektu zarządzenia powinien obejmować wszystkie elementy uzasadnienia określone w tym przepisie, czy marszałek może zwrócić się do prezydenta o wyjaśnienie tylko niektórych kwestii, np. treści pytań i wariantów rozwiązań sprawy poddanej pod referendum. Stylizacja językowa art. 87 regulaminu prowadzi do wniosku, że marszałek Senatu zwracając się do prezydenta o przedstawienie uzasadnienia, nie

może dowolnie określać jego zakresu. Z drugiej strony prezydent, przedstawiając uzasadnienie, ma prawo i obowiązek zamieścić w nim wszystkie elementy zawarte w art. 87.

Etap drugi trwa od chwili skierowania sprawy do komisji senackich do momentu skierowania projektu na posiedzenie Senatu. Zgodnie z art. 88 regulaminu marszałek Senatu kieruje projekt zarządzenia do właściwych komisji senackich. Komisje po rozpatrzeniu projektu zarządzenia prezydenta przygotowują projekt uchwały Senatu, w której proponują albo wyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum, albo niewyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum.

Nie ulega wątpliwości, że komisje senackie rozpatrując projekt zarządzenia stosują odpowiednio przepisy działu VI regulaminu Senatu. Wydaje się przy tym oczywiste, że ze względu na przedmiot projektowanej uchwały w posiedzeniach komisji powinien uczestniczyć przedstawiciel prezydenta RP.

Wynikiem zakończenia prac w komisjach jest przygotowanie projektu uchwały Senatu przewidującego alternatywnie albo wyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum, albo odmowę wyrażenia takiej zgody.

Etap trzeci następuje na posiedzeniu plenarnym i do tego etapu stosuje się odpowiednio przepisy działu IX regulaminu Senatu. Zgodnie z art. 84b regulaminu, który w tym przypadku znajduje odpowiednie zastosowanie, drugie czytanie projektu uchwały obejmuje: 1) przedstawienie Senatowi projektu uchwały przez sprawozdawcę komisji, wraz z uzasadnieniem, 2) przeprowadzenie dyskusji oraz głosowanie.

Przed przystąpieniem do dyskusji senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawcy komisji oraz przedstawiciela wnioskodawcy.

Do czasu przystąpienia przez Senat do głosowania Marszałek Senatu może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, skierować projekt komisji do ponownego rozpatrzenia przez komisje, które przygotowały projekt, w celu przygotowania poprawionego projektu.

Do głosowania nad uchwałą Senatu w sprawie przyjęcia uchwały przepisy działu V rozdziału 3 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem art. 86 regulaminu oraz art. 125 ust. 2 konstytucji. W myśl tych przepisów uchwała w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie referendum jest podejmowana bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że przedmiotem głosowania nie jest – jakby to wynikało z art. 88 ust. 2 – projekt uchwały przygotowany w komisjach, która może być sformułowana pozytywnie (w sprawie wyrażenia zgody) albo negatywnie (w sprawie niewyrażenia zgody). Zawsze przedmiotem głosowania musi być projekt uchwały

sformułowany pozytywnie, tj. uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie referendum. **W konsekwencji marszałek Senatu zawsze poddaje pod głosowanie kwestię wyrażenia przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum poprzez zapytanie, kto z senatorów jest za wyrażeniem zgody na przeprowadzenie referendum w określonej sprawie (kto przeciw, a kto się wstrzymał).** Przeprowadzenie głosowania w inny sposób byłoby sprzeczne z art. 125 konstytucji i art. 86 regulaminu Senatu.

Olsztyn, 27.10.2008 r.

