

Wyrok z 27 maja 2003 r., [K 11/03](#)
REFERENDUM W SPRAWIE PRZYSTĄPIENIA DO UNII EUROPEJSKIEJ

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym	Zasada państwa prawnego Zasada zwierzchnictwa Narodu Zasada praworządności Wolność tworzenia i działania partii politycznych Zasada równości Prawo rodziców do wychowania dzieci Prawo obywatelskie udziału w referendum Szczególny tryb ratyfikacji traktatu przekazującego kompetencje zwierzchnie władz RP organizacji międzynarodowej Szczególny tryb zmiany Konstytucji RP [Konstytucja: art. 2, art. 4, art. 7, art. 11 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 48 ust. 1, art. 62, art. 90, art. 235]

16 kwietnia 2003 r. podpisano w Atenach traktat dotyczący przystąpienia dziesięciu państw, w tym Polski, do Unii Europejskiej (dalej: traktat akcesyjny). Następnego dnia Sejm podjął uchwałę o zarządzeniu na 7 i 8 czerwca 2003 r. referendum, w którym Naród został zapytany o zgodę na dokonanie ratyfikacji tego traktatu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W referendum wzięło udział 58,85% obywateli uprawnionych do głosowania. Za ratyfikacją traktatu oddano 77,45% ważnych głosów. Zgodnie z wynikiem referendum Prezydent dokonał ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Od 1 maja 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej.

Procedurze ratyfikacyjnej w kraju towarzyszyły kontrowersje natury konstytucyjnej, które zostały rozstrzygnięte omawianym wyrokiem. Chodzi tu wyłącznie o kontrowersje dotyczące kwestii proceduralnych; Trybunał Konstytucyjny nie oceniał w tym wyroku treści traktatu akcesyjnego.

Ratyfikacja umów międzynarodowych należy do kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W niektórych sprawach na ratyfikację wymagana jest zgoda parlamentu wyrażona w ustawie przyjmowanej w zwykłym trybie ustawodawczym (art. 89 ust. 1 Konstytucji). Odmienne reguły – określone w art. 90 Konstytucji – dotyczą wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Taką umową jest w szczególności traktat akcesyjny. Zgoda na ratyfikację tego rodzaju umowy może być wyrażona albo przez parlament w formie ustawy (procedura parlamentarna), albo bezpośrednio przez Naród w

referendum (procedura referendalna). Wyboru jednej z obu procedur dokonuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W procedurze parlamentarnej ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację traktatu akcesyjnego musiałaby zostać przyjęta kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w obu izbach parlamentu (art. 90 ust. 2 Konstytucji). Z kolei do podjęcia decyzji przez Naród w referendum wymagany jest udział w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych obywateli (art. 125 ust. 3 Konstytucji). Konstytucja nie reguluje kwestii dotyczącej rodzaju większości głosów miarodajnej dla wyniku referendum w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej, jeżeli został spełniony warunek udziału w nim więcej niż połowy uprawnionych obywateli. Kwestię tę rozstrzyga ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym: Prezydent uzyskuje zgodę na ratyfikację, jeżeli za ratyfikacją oddano większość głosów ważnych, nie uzyskuje zaś zgody, jeżeli większość głosów ważnych oddano przeciw (art. 73 i 74 ustawy).

Ustawa z 14 marca 2003 r. reguluje całościowo zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego. Czas jej obowiązywania nie jest limitowany, a jej znaczenie nie ogranicza się do referendum w sprawach ratyfikacji umów międzynarodowych, o których mowa w art. 90 Konstytucji, ani tym bardziej do referendum akcesyjnego przeprowadzonego w 2003 r. Jednakże ustawa ta została przyjęta w końcowej fazie debaty w kwestii przystąpienia Polski do UE, z myślą o ustanowieniu reguł dotyczących referendum akcesyjnego i poprzedzającej je kampanii referendalnej. Dlatego spory polityczne i prawne, jakie towarzyszyły uchwaleniu ustawy, a także zarzuty natury konstytucyjnej przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu były zdominowane przez problematykę związaną właśnie z referendum akcesyjnym.

Jedną z zasadniczych kwestii spornych, podniesionych następnie w postępowaniu przed Trybunałem, był problem interpretacji art. 90 Konstytucji. Zgodnie z wolą większości sejmowej od początku było przesądzone, że zostanie zwołane referendum w sprawie zgody Narodu na akcesję; formalną uchwałę w sprawie wyboru procedury referendalnej Sejm podjął 17 kwietnia 2003 r. W związku z tym wyłaniało się jednak pytanie, czy Sejm mógłby później zadecydować o „awaryjnym” zastosowaniu procedury parlamentarnej (wyrażenie zgody na ratyfikację traktatu w formie ustawy przyjętej kwalifikowaną większością głosów w obu izbach parlamentu), gdyby referendum akcesyjne nie przyniosło wiążącego prawnie rezultatu z powodu zbyt niskiej (poniżej 50 proc.) frekwencji. Zdaniem jednych taki wynik referendum byłby równoznaczny z odrzuceniem przez Naród samej koncepcji akcesji, co zamykałoby drogę do podjęcia decyzji w procedurze parlamentarnej, zdaniem innych – taki wynik referendum oznaczałby jedynie brak akceptacji Narodu dla trybu referendalnego w sprawie akcesji, a wobec tego ewentualna decyzja o wyrażeniu zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego mogłaby zostać podjęta przez parlament. Ustawa o referendum w art. 75 rozstrzygnęła spór na rzecz tego drugiego stanowiska: gdyby wynik referendum ratyfikacyjnego był niewiążący, Sejm mógłby podjąć ponownie uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, a więc mógłby według

swojego uznania – bądź zarządzić ponowne przeprowadzenie referendum, bądź zapoczątkować procedurę parlamentarną.

Innym zasadniczym punktem spornym była kwestia określenia kategorii organizacji, które są uprawnione do przedstawiania opinii (prowadzenia agitacji) w programach publicznej radiofonii i telewizji przed referendum, a także do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych (właściwych w sprawach głosowania i liczenia głosów) i wyznaczania do tych komisji mężów zaufania. Uprawnienia takie ustawa daje partiom politycznym, klubom poselskim, stowarzyszeniom (także innym związkom) i fundacjom, które są obecne w życiu publicznym co najmniej od roku przed datą zarządzenia referendum; komitety obywatelskie tworzone *ad hoc* nie mają analogicznych uprawnień. Takie rozwiązanie było kwestionowane przeważnie przez przeciwników akcesji.

Kontrowersyjny był także czas trwania referendum. Ustawa dopuściła możliwość referendum dwudniowego (możliwość ta została wykorzystana w przypadku referendum akcesyjnego, które odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 r.). Przeciwnicy akcesji opowiadali się raczej za referendum jednodniowym.

Zgodność z Konstytucją tych – i niektórych innych – regulacji zawartych w ustawie referendalnej była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Trybunał rozpoznał dwa wnioski kwestionujące konstytucyjność ustawy, podpisane przez dwie różne grupy posłów.

Sentencja wyroku składa się z 15 punktów. W punktach 1-14 Trybunał stwierdza zgodność (formuła „jest zgodny z...”) bądź brak niezgodności (formuła „nie jest niezgodny z...”) poszczególnych przepisów ustawy referendalnej ze wskazanymi przez wnioskodawców przepisami Konstytucji. Ostatni (przytoczony niżej jako rozstrzygnięcie) punkt sentencji wyroku stanowi niejako podsumowanie poprzednich punktów w odniesieniu do całej ustawy.

ROZSTRZYGNIECIE

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym w zakresie zarzutów sformułowanych we wnioskach jest zgodna z Konstytucją.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Wykładnia obowiązujących ustaw powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (wniosek z preambuły i art. 9 Konstytucji).
2. W polskim systemie konstytucyjnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, ponieważ obywatel ani grupa obywateli nie ma prawnej możliwości podjęcia działań, których bezpośrednim skutkiem będzie zarządzenie referendum. Działania takie może podjąć Sejm lub – za zgodą Senatu – Prezydent Rzeczypospolitej (art. 125 ust. 2 Konstytucji). Obywatele mają prawo do udziału w referendum w razie jego zarządzenia, ale nie prawo do referendum.

3. Jeżeli wynik referendum ogólnokrajowego jest niewiążący z tego powodu, że wzięło w nim udział mniej obywateli niż połowa uprawnionych do głosowania (art. 125 ust. 3 Konstytucji), to ma ono znaczenie jedynie opiniodawcze. Taki wynik należy zarazem traktować jako brak akceptacji Narodu – suwerena dla samej propozycji przeprowadzenia referendum, czyli jako nieskorzystanie przez suwerena z możliwości podjęcia decyzji w referendum.
4. Koncepcja demokracji przedstawicielskiej jako podstawowej formy demokracji w Polsce znalazła swój wyraz w szczególności w art. 90 Konstytucji, regulującym sposób upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikowania umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. Podstawową, niejako pierwotną formą wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta tego typu umowy międzynarodowej jest kwalifikowana procedura parlamentarna (ustawodawcza), unormowana w art. 90 ust. 2 w sposób odrębny od trybu określonego w art. 89 ust. 1 i art. 121 Konstytucji. Procedurą fakultatywną – i alternatywną wobec parlamentarnej – jest tryb wyrażenia zgody na ratyfikację przez Naród w referendum. Zastosowanie jednej z tych procedur – parlamentarnej albo referendalnej – nie wyklucza jednak „rezerwowego” sięgnięcia przez Sejm, stosownie do art. 90 ust. 3 Konstytucji, także do tej z obu procedur, która pierwotnie została pominięta, jeżeli w procedurze wybranej pierwotnie nie doszło do wyrażenia rozstrzygającego stanowiska przez podmiot uprawniony. Istotne jest to, że w każdym z tych trybów wyraża swoje stanowisko Naród jako suweren – raz bezpośrednio, raz za pośrednictwem swoich przedstawicieli (por. art. 4 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli zatem Naród nie podjął – z powodu braku udziału więcej niż połowy uprawnionych obywateli – wiążącej decyzji w referendum, Sejm może ponownie dokonać wyboru, według swojego uznania, jednego z obu trybów wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej.
5. W świetle wniosków interpretacyjnych zawartych w tezach 2-4 nietrafny jest zarzut, że niezgodne z art. 4 (zasada zwierzchnictwa Narodu) i art. 90 Konstytucji jest rozwiązanie przewidziane w art. 75 zaskarżonej ustawy, według którego w razie braku rozstrzygającego wyniku referendum Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu – parlamentarnego albo referendalnego – wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. W tym zakresie ustawa potwierdza jedynie to, co wynika wprost z Konstytucji, zatem do jej przyjęcia nie miał zastosowania art. 235 Konstytucji, regulujący tryb zmiany Konstytucji.
6. Nie ma uzasadnienia konstytucyjnego zarzut, że zaskarżona ustawa, inaczej niż ustawa o referendum z 1996 r., nie zakazuje ponownego poddania pod głosowanie obywateli – przed upływem pewnego minimalnego okresu czasu od poprzedniego referendum – kwestii negatywnie rozstrzygniętej w tymże referendum. Przeciwnie, właśnie regulacja dotychczasowa budziła wątpliwości z punktu widzenia art. 125 ust. 1 (możliwość przeprowadzania referendum ogólnokrajowego) w związku z art. 4 ust. 2 Konstytucji (znaczenie demokracji bezpośredniej w realizacji suwerenności Narodu), ponieważ ograniczenie co do czasu przeprowadzania nowego referendum w tej samej sprawie musiałoby być zawarte wprost w ustawie zasadniczej. W przypadku umowy międzynarodowej możliwość przeprowadzenia ponownego referendum w czasie nieodległym od poprzedniego jest dodatkowo uzasadniona potrzebą elastycznego reagowania, skoro już przez sam fakt zawarcia umowy państwo zobowiązuje się do podejmowania kroków koniecznych do tego, aby umowa mogła zostać wykonana.
7. Wprawdzie ustawodawca nie przewidział tworzenia obywatelskich komitetów referendalnych, jednakże w art. 48 ust. 1 badanej ustawy szeroko określił kategorie „podmiotów

uprawnionych” – organizacji mających prawo do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych emitowanych przez nadawców publicznych, a także do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz do wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców (por. art. 13 ust. 1 i 2, art. 19 i art. 48 ust. 1). Regulacja ta nie ogranicza możliwości korzystania przez pojedynczego obywatela z jego praw w zakresie udziału w referendum, zagwarantowanych w art. 62 ust. 1 Konstytucji. Obywatele mogą uczestniczyć w referendum w różny sposób. Może to być uczestnictwo zarówno w głosowaniu, jak i w pracach związanych z przygotowaniem referendum czy kampanią referendalną. Również członkostwo w komisji wyborczej ani pełnienie funkcji męża zaufania lub jego zastępcy nie jest uwarunkowane przynależnością do któregoś z „podmiotów uprawnionych” w rozumieniu ustawy.

8. Pogląd, jakoby zgłaszanie kandydatów na członków obwodowych komisji oraz wyznaczanie mężów zaufania i ich zastępców jedynie przez „podmioty uprawnione” w rozumieniu ustawy mogło wzbudzać u pojedynczego obywatela wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów, nie może być w uznany za argument posiadający walor konstytucyjny. Odczucia wnioskodawcy co do potencjalnego wrażenia wyborcy czy grupy wyborców tylko wtedy mogłyby być rozważane w niniejszej sprawie, gdyby w sposób nie pozostawiający wątpliwości wskazane były argumenty potwierdzające bardzo wysoki poziom prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji nieuczciwości.
9. Nietrafny jest też zarzut, że niemożność tworzenia obywatelskich komitetów referendalnych powoduje, iż zarządzenie referendum „zaskakuje pojedynczego obywatela”. Jest mało prawdopodobne, aby zarządzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie, której może ono dotyczyć, mogła zaskakiwać obywatela. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Nie mają oni żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Trudno jest wyobrazić sobie sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem uprzedniego zainteresowania grup obywateli. Gdyby natomiast rozumieć twierdzenie wnioskodawców dosłownie, to trudno byłoby uznać określony przepis za niezgodny z Konstytucją tylko z tego powodu, że pojedynczy obywatel został zaskoczony.
10. Zaliczenie przez ustawę do „podmiotów uprawnionych” tych partii, które przekroczyły określone w ustawie progi poparcia w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu (3% samodzielnie lub 6% w koalicji) nawiązuje do znanego ustawodawstwu różnicowania partii politycznych, np. w zakresie korzystania z dotacji budżetowych czy czasu antenowego w programach telewizji publicznej. Uzasadnione jest wyróżnienie partii politycznych uzyskujących taki poziom poparcia, który wprowadzić nie wystarcza do wprowadzenia kandydatów do parlamentu, ale potwierdza minimalny poziom społecznej legitymacji. Dlatego nie ma podstaw dla zarzutu arbitralności ustawodawcy.
11. Zaliczenie do „podmiotów uprawnionych”, obok partii politycznych i innych organizacji, także klubów parlamentarnych, które na rok przed ogłoszeniem o zarządzeniu referendum zrzeszały, co najmniej w połowie swego składu, posłów lub senatorów wybranych jako kandydatów komitetów wyborczych, ma charakter pochodny w stosunku do mechanizmu udziału w wyborach parlamentarnych komitetów wyborczych nie reprezentujących partii politycznych. Kwestionowane rozwiązanie nie ma związku z art. 11 Konstytucji (wolność tworzenia i działania partii politycznych). Nie można także, powołując się na art. 32 ust. 1 Konstytucji, mówić o naruszeniu równości parlamentarzystów wobec prawa.

12. W porządku prawnym RP nie istnieje monopol partii politycznych na wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa. Konstytucja w art. 11-13 tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne. Partie polityczne mają wprawdzie szczególny status ze względu na ich funkcje w demokracji parlamentarnej, ale jednak są tylko jednym z wielu elementów struktury życia publicznego. Między konstytucyjną zasadą suwerenności Narodu i uznaniem znaczenia demokracji bezpośredniej z jednej strony (art. 4 Konstytucji) a wolnością tworzenia innych niż partie polityczne organizacji społeczeństwa obywatelskiego z drugiej strony (art. 12 Konstytucji) istnieje związek, który określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa.
13. Nie jest zasadny zarzut „użytecznego” stanowienia prawa, który wnioskodawcy odnoszą do zaliczenia przez ustawodawcę w poczet „podmiotów uprawnionych” – stowarzyszeń i fundacji pod warunkiem, że istnieją co najmniej od roku od ogłoszenia o zarządzeniu referendum, a przedmiot referendum związany jest z ich statutową działalnością. Rozwiązanie to ma na celu włączenie wszystkich aktywnych obywateli w proces podejmowania decyzji w sprawach, w których uprzednio działali i działają w strukturach organizacyjnych. Jednocześnie ustawodawca ma prawo przeciwdziałania tworzeniu *ad hoc* organizacji, które chciałyby uczestniczyć w referendum tylko po to, aby wykorzystać przywileje, które są uzasadnione jedynie w przypadku trwałych uczestników życia publicznego.
14. Z Konstytucji nie wynika nakaz istnienia jednakowych reguł finansowania kampanii wyborczej i kampanii referendalnej. Różnice w charakterze obu rodzajów kampanii pozwalają ustawodawcy na różnicowanie także regulacji ich finansowania.
15. Zdaniem wnioskodawców brak zakazu – takiego, jaki obowiązuje w kampaniach wyborczych – finansowania kampanii referendalnej ze środków pochodzących z zagranicy umożliwia wpływanie na wynik referendum przez organy i instytucje spoza granic Polski. Tymczasem z konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1) nie wynika konieczność ustanowienia przez ustawodawcę w odniesieniu do kampanii referendalnych rygorów równie surowych jak w przypadku finansowania kampanii wyborczych. Większa niż w przypadku wyborów doza liberalizmu jest uzasadniona ze względu na okazalność kampanii referendalnej i jednorazowy charakter rozstrzygnięcia określonej sprawy w drodze referendum, które – inaczej niż w wyborach – nie jest związane z dążeniem do uzyskania okresowego (na czas określonej kadencji) wpływu na politykę państwa i funkcjonowanie władz publicznych. Nie bez znaczenia jest też różnorodność „podmiotów uprawnionych” w kampanii referendalnej i związane z nią zróżnicowanie reżimów finansowania ich działalności, a także brak możliwości zwrotu, choćby w części, kosztów poniesionych na kampanię referendalną przez jej uczestników. Należy wreszcie wziąć pod uwagę to, że ustawodawca wprowadza ograniczenia co do zaliczenia do kategorii „podmiotów uprawnionych” w kampanii referendalnej; takim ograniczeniem są np. wymagania dotyczące względnej trwałości zainteresowanej organizacji oraz prowadzenia przez nią działalności na całym terytorium Polski. Trudno zatem dopatrywać się w rozwiązaniach dotyczących finansowania udziału w kampanii referendalnej zagrożenia dla konstytucyjnej pozycji Narodu jako suwerena.
16. Twierdzenie wnioskodawców, że brak wyczerpującego określenia w ustawie sposobu ochrony lokali wyborczych w tzw. nocy wyborczej (między pierwszym a drugim dniem głosowania) może rodzić podejrzenie umożliwienia manipulacji wynikami referendum, musiałoby zostać poparte przekonującymi argumentami. Nie jest takim argumentem „po-

dejrzenie” wnioskodawców, podające w wątpliwość zasady funkcjonowania zarówno organów władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej.

17. Za dowód zarzucanego naruszenia przez ustawodawcę prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 ust. 1 Konstytucji) – poprzez nieustanowienie zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach wobec dzieci i młodzieży nieuprawnionej do udziału w referendum – nie można uznać przekonania wnioskodawców, że „samorządy gminne i powiatowe będą wywierać nieformalne naciski na dyrektorów i rady pedagogiczne w celu przeforsowania swojej koncepcji prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach”. Trudno zresztą zakładać, iżby ktoś rozsądny chciał angażować pieniądze, czas i energię na kampanię wobec osób, które z powodu zbyt młodego wieku nie uczestniczą w referendum. Czym innym jest natomiast przekazywanie w szkołach wiedzy o Unii Europejskiej, które nie może być utożsamiane z kampanią referendalną. Wiedza ta nie musi być niezgodna z przekonaniem rodziców, chociaż skądinąd Konstytucja nie gwarantuje, że wiedza przekazywana w szkole zawsze będzie zgodna z przekonaniem rodziców.
18. Przepis art. 96 badanej ustawy, który w przypadku referendum ogólnokrajowego organizowanego po raz pierwszy po wejściu tej ustawy w życie przewiduje skrócenie niektórych ustawowych terminów dla dokonania pewnych czynności związanych z organizacją referendum, nie jest adresowany do obywateli i nie wymaga „przyswojenia” przez nich. Z kolei przypuszczenie wnioskodawców, iż właściwe organy władzy publicznej mogą okazać się niesprawne i nie sprostać terminom ustalonym na podstawie tego przepisu, nie ma walu doniosłego konstytucyjnie argumentu, który mógłby uzasadniać zarzut niezgodności wskazanego przepisu ustawy z art. 2 Konstytucji.
19. Wnioskodawca sformułował zarzuty dotyczące poszczególnych przepisów ustawy referendalnej i – uznając ich zasadnicze znaczenie dla istoty ustawy – wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją nie tylko tych przepisów, ale i całej ustawy. Tym samym wniosek w zakresie dotyczącym ustawy jako całości jest wnioskiem warunkowym, podlegającym rozpatrzeniu tylko w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją poszczególnych wskazanych przepisów tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał wszystkie kwestionowane przez wnioskodawców przepisy ustawy referendalnej za zgodne z Konstytucją lub stwierdził, że nie są niezgodne z Konstytucją, zatem nie został spełniony warunek, od którego wnioskodawca uzależnił zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy. Rozważenie przez Trybunał kwestii konstytucyjności całej ustawy byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby stwierdził on niezgodność z Konstytucją jednego lub niektórych zakwestionowanych przepisów.

Przepisy Konstytucji

[Preambuła] W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...] świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa [...]

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 4. 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.
2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 9. Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Art. 11. 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

2. Finansowanie partii politycznych jest jawne.

Art. 12. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Art. 13. Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 48. 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

Art. 62. 1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Art. 89. 1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Art. 90. 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 121. 1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 125. 1. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.

2. Referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący.

4. Ważność referendum ogólnokrajowego oraz referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6, stwierdza Sąd Najwyższy.

5. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.

Art. 235. 1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.

2. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.

3. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy.

4. Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

5. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy.

6. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

7. Po zakończeniu postępowania określonego w ust. 4 i 6 Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.