

Dz.U. 1996 Nr 2 poz. 15

UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 13 grudnia 1995 r.

Sygn. akt W. 6/95

dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 1 (zdanie drugie) ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 7, poz. 34)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcíński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu w dniach 3 i 30 października oraz 29 listopada oraz 6 i 13 grudnia 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1995 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, z 1993 r. Nr 47, poz. 213, z 1994 r. Nr 122, poz. 593 oraz z 1995 r. Nr 13, poz. 59) wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 1995 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni:

1) art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) poprzez przyjęcie, że ten przepis wyłączając stosowanie do spółek publicznej radiofonii i telewizji przepisów kodeksu handlowego w zakresie uregulowanym w art. 27-30 ustawy wyłącza również stosowanie przepisów tego kodeksu do odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji,

2) art. 28 ust. 1 (zdanie drugie) ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji poprzez przyjęcie, że przepis ten upoważniający Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Ministra Finansów do powoływania członków rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii

i telewizji nie zezwala tym organom na odwoływanie członków rad nadzorczych w okresie kadencji.

u s t a l i ł:

1. Art. 26 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) nie może być rozumiany jako dający walnym zgromadzeniom spółek akcyjnych, o których mowa w art. 26 ust. 1-3 tej ustawy, uprawnienie do odwoływania członków rad nadzorczych w tych spółkach akcyjnych.

2. Art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) nie może być rozumiany jako dający Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji bądź Ministrowi Finansów uprawnienie do odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach akcyjnych, o których mowa w art. 26 ust. 1-3 tej ustawy.

U z a s a d n i e n i e:

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił w dniu 31 maja 1995 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Istota problemu sprowadzała się do ustalenia, czy – na tle wspomnianych wyżej przepisów – dopuszczalne jest odwołanie przed upływem kadencji członków rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. W myśl art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji do spółek tych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu handlowego, ale „z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy”. Zdaniem Wnioskodawcy ustawa o radiofonii i telewizji ustanowiła „nie wypowiedziany wprost zakaz odwoływania członków rad nadzorczych w okresie kadencji”. Wniosek taki wynika przede wszystkim ze szczególnego charakteru publicznej radiofonii i telewizji, które – choć ujęte w organizacyjną postać spółek akcyjnych – spełniają specyficzne funkcje wynikające z istoty realizowanej działalności. Podstawowym celem rozwiązań zawartych w ustawie o radiofonii i telewizji było zabezpieczenie apolityczności i niezależności publicznej radiofonii i telewizji. Na tle tych zasad ogólnych należy analizować dopuszczalność odnoszenia ogólnych instytucji kodeksu handlowego do spółek publicznej radiofonii i telewizji.

W przekonaniu Wnioskodawcy art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy o radiofonii i telewizji (który mówi tylko o „powoływaniu” członków rad nadzorczych, a nic nie mówi o ich „odwoływaniu”) należy rozumieć jako wykluczający możliwość odwołania członków rad nadzorczych tak przez organy ich powołujące (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji bądź Minister Finansów), jak i przez walne zgromadzenie akcjonariuszy (którego funkcje reprezentuje Minister Finansów). Regulacja zawarta w ustawie o radiofonii i telewizji powinna być traktowana jako kompletna, a więc – w omawianym zakresie – nie ma miejsca dla zastosowania postanowień i wykładni kodeksu handlowego. Na tle bowiem zasady niezależności publicznego radia i telewizji oraz wobec ich szczególnej misji społecznej nie można ustawowych uprawnień nadzorczych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji interpretować w sposób rozszerzający.

2. Prokurator Generalny, pismem z dnia 10 lipca 1995 r., zwrócił uwagę, że wniosek

Prezydenta RP nie został opatrzony kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra. Z uwagi na tą okoliczność Prokurator Generalny wniósł o nie nadawanie wnioskowi biegu przez Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 47 Małej Konstytucji, która ustala wyłączenia od obowiązku uzyskania kontrasygnaty, nie może być interpretowany rozszerzająco. Skoro zaś w tym przepisie nie wymieniono wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, to wystąpienie Prezydenta z takim wnioskiem wymaga uzyskania kontrasygnaty. Wniosek pozbawiony kontrasygnaty nie może zaś rodzić skutków w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, pismem z dnia 4 października 1995 r., zwrócił się do Prokuratora Generalnego o zajęcie także merytorycznego stanowiska wobec wniosku Prezydenta o ustalenie wykładni powołanych wyżej przepisów ustawy o radiofonii i telewizji

Prokurator Generalny, pismem z dnia 26 października 1995 r. zajął stanowisko, że członkowie rad nadzorczych w spółkach akcyjnych publicznej radiofonii i telewizji mogą być odwoływani w czasie trwania kadencji przez organ, który ich powołał, tzn. Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Ministra Finansów. Prokurator Generalny podniósł, że w kwestiach nie uregulowanych w ustawie o radiofonii i telewizji do tych spółek akcyjnych stosuje się właściwe przepisy kodeksu handlowego. Ponieważ ustawa o radiofonii i telewizji nie normuje problemu odwoływania rad nadzorczych w spółkach akcyjnych publicznej radiofonii i telewizji, należy odwołać się do postanowień k.h. Wprawdzie kodeks ten także nie normuje tej kwestii, niemniej doktryna wypowiada się za dopuszczalnością odwoływania przez organ powołujący. Uzasadnia to zajęte wyżej stanowisko, niemniej Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż omawianych przepisów nie da się odczytywać jednoznacznie i powstają wątpliwości w ich rozumieniu.

4. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pismem z dnia 28 sierpnia 1995 r., poinformował, że kwestia będąca przedmiotem wniosku o wykładnię „nasuwała wiele wątpliwości”. Zdaniem Krajowej Rady należy tu stosować odpowiednio zasady wynikające z kodeksu handlowego, a więc uprawnienie do odwoływania członków rad nadzorczych przysługuje walnemu zgromadzeniu spółki, czyli Ministrowi Finansów występującemu jako przedstawiciel Skarbu Państwa. Uprawnienie to przysługuje Ministrowi Finansów wobec wszystkich członków rad nadzorczych, niezależnie od tego, jaki organ dokonał ich powołania.

5. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło też pismo Prezesa Stowarzyszenia Radia Publicznego w Polsce zwracające uwagę na konieczność zachowania niezależności i apolityczności publicznego radia i telewizji.

II

1. Na wstępie swoich rozważań Trybunał Konstytucyjny odniósł się do formalnego wniosku Prokuratora Generalnego, który pismem z dnia 10 lipca 1995 r. wniósł o nienadanie dalszego biegu wnioskowi o udzielenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw z uwagi na to, że wniosek ten nie jest opatrzony kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, w sytuacji gdy zgodnie z art. 46 Małej Konstytucji akty prawne Prezydenta dla swojej ważności wymagają takiej kontrasygnaty. W uzasadnieniu swego poglądu Prokurator Generalny podniósł, że wprawdzie art. 47 Małej Konstytucji wyłącza w 13 przypadkach wymóg kontrasygnowania aktów Prezydenta, w tym i wnioski Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie

zgodności ustawy z konstytucją (pkt 6), to jednak wyłączenie z obowiązku uzyskania kontrasygnaty nie obejmuje wniosków Prezydenta o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Powołując się na poglądy niektórych przedstawicieli doktryny Prokurator Generalny stwierdził, że art. 47 Małej Konstytucji, jako wprowadzający wyjątek od zasady, nie może być interpretowany rozszerzająco, lecz przeciwnie podlegać powinien wykładni ścieśniającej.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego, iż wniosek Prezydenta RP o udzielenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dla stwierdzenia obowiązku kontrasygnaty konieczne jest ustalenie – niezależnie od innych wymienionych w art. 46 Małej Konstytucji warunków – czy jest to „akt prawny Prezydenta”. Wynika to *expressis verbis* z art. 46 Małej Konstytucji.

Pojęcie aktu prawnego nie jest w doktrynie jednoznaczne, niemniej jednak jest na tyle jasne, że nie można zaliczać do niego pytań o treść prawa. Wniosek Prezydenta RP o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw w swojej istocie jest pytaniem o właściwe rozumienie ustawy, które właśnie z tego powodu, że jest pytaniem nie może być zaliczone do kategorii „aktów prawnych”. Pytania takie (wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni) mogą przedstawiać także inne uprawnione podmioty, np. Prezes Rady Ministrów lub Rzecznik Praw Obywatelskich i także te wnioski nie są „aktami prawnymi” tych podmiotów. Rodzą one skutki jedynie procesowe, lecz nie materialno-prawne.

Można zasadnie przyjąć, że właśnie z tego powodu, iż pojęcie „aktu prawnego” nie jest jednoznaczne, Projekt z 1995 r. tekstu jednolitego Konstytucji RP operuje przy instytucji kontrasygnaty pojęciem „aktu urzędowego Prezydenta”, podobnie jak czyniła to Konstytucja Marcowa z 1921 r. mówiąc o „akcie rządowym” i Konstytucja Kwietniowa z 1935 r., operując pojęciem „aktu urzędowego Prezydenta”.

2. Za tezę, iż wnioski Prezydenta RP o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw nie wymagają kontrasygnaty premiera przemawia także argument, że Prezes Rady Ministrów ma własne uprawnienie do składania wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Zakładając racjonalność ustrojodawcy, można przyjąć, że Prezes Rady Ministrów mając własną, samodzielną kompetencję w tym zakresie, nie powinien już uczestniczyć w wykonywaniu tej samodzielnej kompetencji Prezydenta.

Nie do przyjęcia jest stanowisko, iż Premier kierujący Radą Ministrów, która przecież jest konstytucyjnie odpowiedzialna za wykonanie ustaw (art. 52 ust. 2 pkt 1 Małej Konstytucji w związku z art. 33b ust. 1 przepisów konstytucyjnych i art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Trybunale Stanu), odmawiając Prezydentowi udzielenia kontrasygnaty mógłby uniemożliwić ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

3. Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię wzajemnych relacji i stosunku między art. 46 a art. 47 Małej Konstytucji i tu również nie podzielił poglądu Prokuratora Generalnego, że art. 47 Małej Konstytucji stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 46 Małej Konstytucji, który to wyjątek należy interpretować ścieśniająco.

Między art. 46 a art. 47 Małej Konstytucji istnieje wyraźna antynomia polegająca na tym, że wśród wyłączeń z obowiązku kontrasygnaty znajdują się niewątpliwie „akty prawne”, np. „rozwiązanie Sejmu” (pkt 2), „zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu” (pkt 3), jak i inne akty urzędowe Prezydenta, nie będące aktami prawnymi, np. zwracanie się do Trybunału

Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z Konstytucją” (pkt 6), „występowanie z wnioskami o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli (pkt 11), które przecież nie będąc „aktami prawnymi” i tak nie podlegają obowiązkowi kontrasygnaty, a zatem nie powinny znaleźć się wśród wyłączeń. Płyne stąd wniosek, że art. 47 Małej Konstytucji w części, w jakiej zawiera wyliczenie aktów prawnych Prezydenta nie podlegających kontrasygnacie, stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 46, natomiast w części, w której wylicza akty urzędowe Prezydenta nie będące aktami prawnymi, nie może być rozumiany jako przepis szczególny w stosunku do art. 46 Małej Konstytucji i w tej części nie podlega zasadzie *exceptiones non sunt extendendae* (nie należy wykładać wyjątków w sposób rozszerzający), ani rozumowaniu *opartemu na argumentum a contrario*.

4. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że art. 47 Małej Konstytucji nawet w części, w jakiej może być rozumiany jako przepis szczególny w stosunku do art. 46, przynajmniej w zakresie pkt 6 tegoż artykułu nie podlega rozumowaniu *a contrario*, ponieważ wyłączone ono jest przez rozumowanie oparte na *argumentum a maiori od minus*. To drugie rozumowanie prowadzi do wniosku, że jeżeli Prezydent może bez kontrasygnaty składać wnioski o stwierdzenie sprzeczności ustawy z konstytucją, to może to samo czynić z aktami podustawowymi, chociaż one nie są wymienione *expressis verbis* w art. 47 Małej Konstytucji. Wnioskowanie *a contrario* byłoby w takim przypadku nieracjonalne.

Tego typu interpretacja jest zgodna z propozycją jednolitego projektu Konstytucji RP z 1995 r., który bardzo jasno w art. 132 stanowi, że obowiązek kontrasygnaty nie dotyczy „wniosku do Trybunału Konstytucyjnego”, a więc każdego wniosku, także o wykładnię lub dotyczącego konstytucyjności i legalności aktu podustawowego.

5. Jednolity projekt Konstytucji RP z 1995 r. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w obu wersjach art. 132, (podobnie jak to ujmowała Konstytucja Marcowa z 1921 r. i Konstytucja Kwietniowa z 1935 r.) stanowi o odpowiedzialności przed Sejmem kontrasygnującego. Tymczasem art. 46 Małej Konstytucji nie określa takiej odpowiedzialności kontrasygnującego za akt prawny Prezydenta, mimo że taka jest istota kontrasygnaty.

Z faktu, że kontrasygnata ujęta teoretycznie wiąże się z brakiem odpowiedzialności Prezydenta za wydany akt prawny, należy wyprowadzić wniosek, że kontrasygnata może dotyczyć tylko takich aktów prawnych Prezydenta, które mogłyby rodzić chociażby teoretycznie jego odpowiedzialność. Trudno jednakże wyobrazić sobie nawet teoretyczną możliwość odpowiedzialności za wystąpieniem z pytaniem o właściwe rozumienie ustawy, tzn. z wnioskiem o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustawy, leżącej wszakże w interesie wszystkich organów władzy i ogółu obywateli.

III

Ustosunkowując się merytorycznie do wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanych wyżej postanowień ustawy o radiofonii i telewizji Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji stanowi konkretyzację ogólnego przepisu art. 36b przepisów konstytucyjnych odnoszącego m.in. zasady wolności słowa, prawa obywatela do informacji oraz ochrony interesu publicznego do działalności radiofonii i telewizji. Jednym z podstawowych celów tej ustawy było takie przekształcenie usytuowania publicznej

radiofonii i telewizji, by utraciła ona charakter agendy rządowej, politycznie i organizacyjnie podporządkowanej aktualnie urzędującej Radzie Ministrów bądź jej Przewodniczącemu. Taka była istota usytuowania radia i telewizji w okresie PRL, gdy było ono podporządkowane Komitetowi do spraw Radia i Telewizji, stanowiącemu centralny organ administracji państwowej i włączonemu w system organów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa z 1992 r. miała na celu zerwanie z tym systemem. W tym celu ujęto publiczne radio i telewizję w formę jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa oraz stworzono wielostopniową strukturę zarządzania sprawami radia i telewizji. Struktura ta objęła Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ państwa. W ramach zaś poszczególnych spółek publicznej radiofonii i telewizji utworzono ich rady nadzorcze oraz zarządy. Rozdział kompetencji pomiędzy te struktury miał zapewniać niezależność (a w każdym razie – wykluczać jednostronne podporządkowanie) poszczególnym rozgłośniom radiowym i telewizyjnym.

Ta zasada niezależności odnosiła się przede wszystkim do stosunku publicznej radiofonii i telewizji do władzy wykonawczej, a zwłaszcza Rządu. Najpełniejszy wyraz znalazło to w ukształtowaniu pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zarówno art. 36b przepisów konstytucyjnych, jak i szczegółowe postanowienia ustawy o radiofonii i telewizji umieściły Radę jak gdyby „pomiędzy” władzą ustawodawczą i wykonawczą, rozdzielając kompetencje do powoływania członków Rady i egzekwowania jej odpowiedzialności pomiędzy Sejm, Senat i Prezydenta. Rząd nie uzyskał żadnych samodzielnych kompetencji w tym zakresie. Szczególna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz wynikająca z tej pozycji zasada niezależności Rady znalazła szeroki wyraz w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994, W. 7/94 (OTK 1994, cz. I, s. 204 i n.).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że stwierdzeń odnoszących się do ustrojowej pozycji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie można – w drodze prostej analogii – przyjmować za podstawę określenia pozycji rad nadzorczych w spółkach publicznych radiofonii i telewizji. Krajowa Rada jest konstytucyjnym organem państwa, a jej zadania mają szczególny charakter z mocy art. 36b przepisów konstytucyjnych, bezpośrednio związany z realizacją wolności słowa i prawa obywateli do informacji. Rady nadzorcze w spółkach publicznej radiofonii i telewizji mają charakter odmienny, stanowią jeden z organów spółki akcyjnej, a zakres ich zadań określony jest szczególnym unormowaniem ustawy o radiofonii i telewizji i ogólną regulacją kodeksu handlowego. Nie można też jednak pomijać faktu, że racją istnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest nie tylko stworzenie nowego organu państwowego, ale dążenie do zabezpieczenia niezależności publicznego radia i telewizji. Wartością niejako wyjściową jest właśnie owa niezależność, bo tylko przy jej istnieniu i przestrzeganiu możliwe jest rzeczywiste zapewnienie wolności słowa i prawa do informacji. Taka jest obiektywna treść art. 36b ust. 1 przepisów konstytucyjnych, a dalsze postanowienia tego artykułu należy traktować jako środek służący realizacji tego celu podstawowego.

Zasada niezależności publicznej radiofonii i telewizji (Trybunał Konstytucyjny nie widzi w tym miejscu potrzeby zajmowania się pozycją innych podmiotów rozpowszechniających programy radiowe i telewizyjne) nie ma oczywiście charakteru absolutnego. Wynika to zarówno z art. 36b ust. 1 przepisów konstytucyjnych, który wymaga zapewnienia ochrony interesu społecznego w działalności radiofonii i telewizji, jak i z całego szeregu szczegółowych postanowień ustawy o radiofonii i telewizji. Gdy chodzi o publiczną radiofonie i telewizję, to dochodzi jeszcze konieczność ochrony uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, zwłaszcza w odniesieniu do finansowej strony funkcjonowania tych spółek akcyjnych. Stąd szczególne zadania i uprawnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu państwowego, odpowiedzialnego m.in. za właściwe działanie publicznej radiofonii i telewizji.

Zasada niezależności publicznej radiofonii i telewizji przybiera natomiast znacznie bardziej wyrazistą postać, gdy rozpatruje się jej pozycję wobec Rządu i struktur jemu podległych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że istotą reformy z 1992 r. było przekształcenie rządowej radiofonii i telewizji w radiofonię i telewizję publiczną. Chodziło w pierwszym rzędzie o odseparowanie radia i telewizji od rządu i powiązanej z nim większości parlamentarnej, tak by uniemożliwić traktowanie tych środków masowego przekazu jako politycznego instrumentu rządzenia. Programy publicznej radiofonii i telewizji powinny m.in. rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk oraz sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej (art. 21 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji). Ten nakaz zachowania wewnętrznego pluralizmu w programach publicznej radiofonii i telewizji możliwy jest do zrealizowania tylko pod warunkiem zachowania ich wyraźnego dystansu od aktualnego dysponenta politycznego.

W tym celu ustawa o radiofonii i telewizji stworzyła trzy poziomy decyzji w sprawach publicznej radiofonii i telewizji: Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, a w ramach spółek publicznej radiofonii i telewizji – rady nadzorcze oraz zarządy tych spółek. Stanowią one jak gdyby „bufory” pomiędzy władzami politycznymi a redakcjami realizującymi działalność programową radiofonii i telewizji. Powiązania z władzami politycznymi ma tylko Krajowa Rada, ale i jej pozycję należy interpretować w oparciu o zasadę niezależności (W. 7/94, s. 214), nie istnieją też żadne formy jej bezpośredniego powiązania (podporządkowania) z Rządem i strukturami jemu podległymi.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zasada niezależności publicznej radiofonii i telewizji odnosi się w szczególnie intensywny sposób do jej pozycji wobec Rządu. Wykładnia postanowień ustawy o radiofonii i telewizji, w tym także postanowień dotyczących organizacji spółek publicznej radiofonii i telewizji oraz pozycji rad nadzorczych tych spółek, winna być dokonywana z uwzględnieniem tego aksjologicznego punktu wyjścia.

2. Art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji określa skład, sposób powoływania, kadencję i zakres działania rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. Określa on – w ust. 1 zd. 1 liczebność rady na pięciu do dziewięciu członków i przewiduje – w ust. 1 zd. 2, iż „członków rady nadzorczej powołuje Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, z wyjątkiem jednego, którego powołuje Minister Finansów”. Poza tym sytuacja prawna członków rady nadzorczej jest identyczna, niezależnie od tego, który z wskazanych wyżej organów dokonał ich powołania. Art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji nie nadaje członkowi rady powołanemu przez Ministra Finansów statusu szczególnego, nie traktuje go bowiem jako przedstawiciela czy reprezentanta Ministra. Omawiany przepis określa w sposób wyraźny kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i Ministra Finansów do powoływania członków rady nadzorczej, natomiast milczy w przedmiocie dopuszczalności i procedury ich odwoływania przed upływem kadencji. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że milczenie to trzeba rozumieć jako wykluczenie dopuszczalności przedterminowego odwołania członków rady nadzorczej przez organy ich powołujące.

Po pierwsze, przemawia za tym nadanie radzie nadzorczej charakteru organu kadencyjnego. Nawet jeżeli do sytuacji rady nadzorczej – która będąc organem spółki nie ma charakteru organu państwowego – nie można wprost odnosić ustaleń Trybunału Konstytucyjnego określających skutki zasady kadencyjności Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (W. 7/94, s. 209 i n.), to można jednak przyjąć, że zasada kadencyjności rady nadzorczej nakazuje traktować wszelkie formy przedterminowego wygaśnięcia pełnomocnictw jej członków jako sytuacje wyjątkowe. Wyjątki zaś zawsze muszą znajdować wyraźne oparcie w przepisach ustawowych.

Po drugie, przemawia za tym porównanie unormowań zawartych w art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 zd. 2 u.r.t. Pierwszy z tych przepisów ustanawia kompetencję rady nadzorczej do „powoływania i odwoływania” członków zarządu w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. Drugi mówi tylko o kompetencji do „powoływania” członków rady nadzorczej. Tej redakcyjnej różnicy nie można uznać za przypadek, a milczenia art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy o radiofonii i telewizji w przedmiocie odwołania członków rady nadzorczej – jako nawiązania do ogólnej zasady, że ten komu przysługuje prawo powołania ma również kompetencje do odwoływania. Można w ogóle wątpić, na ile zasada ta ma zastosowanie do sytuacji organów kadencyjnych, skoro zaś w odniesieniu do członków zarządu (też powoływanego na okres kadencji) wyraźnie wskazano dopuszczalność odwołania, to oznacza to, że ustawodawca stosuje tu technikę wyraźnego normowania wszystkich kompetencji do kształtowania składu personalnego organów publicznej radiofonii i telewizji. Pominięcie kompetencji do odwoływania członków rad nadzorczych w art. 28 ust. 1 zd. 2 należy zatem rozumieć jako wykluczenie dopuszczalności takiego przedterminowego odwołania przez organy powołujące.

Po trzecie, zarówno Krajowa Rada jak i Minister Finansów nie tracą charakteru organów państwowych, gdy wykonują kompetencje z art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji wobec spółek publicznej radiofonii i telewizji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnej zasady legalności jak również zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, „kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził” (W. 7/94, s. 211-212). Jeżeli więc ustawa o radiofonii i telewizji nie ustanawia w sposób wyraźny kompetencji do odwoływania członków rad nadzorczych, to nie ustanawia ona jej w ogóle.

Po czwarte, powyższe konkluzje zyskują dodatkowe potwierdzenie w postanowieniach art. 22 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, który *expressis verbis* dopuszcza podejmowanie decyzji przez organy państwowe w sprawach działalności jednostek publicznej radiofonii i telewizji tylko w przypadkach przewidzianych ustawami. Ani ustawy o radiofonii i telewizji, ani jakakolwiek inna ustawa nie przewiduje w sposób wyraźny możliwości odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji, tym samym możliwość taka jest dla organów państwowych zamknięta.

Wobec powołanych wyżej argumentów należy uznać, że z art. 28 ust. 1 zd. 2 u.r.t. wynikają dwie normy. Pierwsza, sformułowana wyraźnie dotyczy powoływania członków rad nadzorczych. Druga, wynikająca z zastosowania argumentum a contrario wyklucza dopuszczalność przedterminowego odwołania członków rady nadzorczej, a więc stabilizuje ich funkcję na cały okres trzyletniej kadencji. Tym samym przyjąć należy, że art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji reguluje w całości kompetencje obsady personalnej rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji, nie pozostawiając żadnych luk w tym zakresie.

3. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie konsekwencje, jakie dla sytuacji prawnej członków rad nadzorczych wynikają z art. 26 ust. 4 u.r.t., który przewiduje, iż do spółek publicznej radiofonii i telewizji „stosuje się, z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy, przepisy Kodeksu handlowego, z wyjątkiem przepisów art. 313 i 396”. Jest to oczywistą konsekwencją nadania tym spółkom charakteru spółek akcyjnych, we wszystkich więc kwestiach nie uregulowanych odmiennie w ustawie o radiofonii i telewizji, zastosowanie znajdują wprost unormowania kodeksu handlowego. Wyjątek stanowią kwestie personalno-organizacyjne określone w art. 27-30 u.r.t., bo stosowanie k.h. następuje „z zastrzeżeniem” tych przepisów.

Nadanie publicznej radiofonii i telewizji formy spółek akcyjnych nie może jednak zacierać ich specyfiki. Wspomniany wyżej kontekst aksjologiczny, wynikający z bezpośredniego związku publicznej radiofonii i telewizji z realizacją wolności słowa i prawa do informacji, nie pozwala na traktowanie spółek publicznej radiofonii i telewizji w zupełnie taki sam sposób, jak innych spółek prawa handlowego, mimo że prawna forma ich zorganizowania jest oparta na tym samym modelu. Funkcją spółek prawa handlowego jest bowiem przede wszystkim prowadzenie działalności gospodarczej i zapewnienie należytego wykorzystania majątku wspólników czy akcjonariuszy – temu celowi jest podporządkowany ich ustrój i działalność. Funkcje spółek publicznej radiofonii i telewizji mają znacznie szerszy charakter, rozpatrywane być muszą w ścisłym związku z politycznymi prawami obywateli i z tego względu nabierają szczególnego publiczno-prawnego wymiaru. M.in. z tego powodu spółkom tym nadano kształt szczególny – jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa, co też oddala ich związek z tradycyjną perspektywą prawa prywatnego.

Wskazany wyżej publiczny charakter spółek, o których jest mowa w art. 26 ust. 1-3 ustawy o radiofonii i telewizji determinuje sposób interpretacji przepisów ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących tych spółek. Dla ich interpretacji istotne znaczenie ma – należy to podkreślić z naciskiem – publiczny charakter spółek radia i telewizji a z drugiej strony nakaz zawarty w art. 26 ust. 4 u.r.t. stosowania do tych spółek jako spółek akcyjnych przepisów kodeksu handlowego. W związku z tym powstaje problem wzajemnego stosunku tych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ranga kodeksu handlowego, jak każdego kodeksu, wskazuje na to, że jego przepisy mają charakter ogólny w stosunku do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych, dotyczących dziedziny regulowanej w kodeksie handlowym. Płyne stąd wniosek, że odpowiednie przepisy ustawy o radiofonii i telewizji mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do przepisów kodeksu handlowego (*lex generalis*). Po drugie, art. 5 kodeksu handlowego określał niegdyś wszystkie spółki, których dotyczą przepisy tego kodeksu mianem „kupców rejestrowych”. W dzisiejszym stanie prawnym określenie to zostało zastąpione przez miano „podmiot gospodarczy”, co nie zmieniło jednak jego istoty. W myśl bowiem art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, podmiotem gospodarczym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, a działalnością gospodarczą jest „działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność”. Podobnie dawniejsza doktryna określała pojęcie „kupca rejestrowego” jako prowadzącego przedsiębiorstwo w większym rozmiarze. Wynika stąd, że ich działalność spółek handlowych, dla których został wydany kodeks handlowy, ma przede wszystkim cel gospodarczy bez względu na to, jakie mogą być dalsze cele ich działalności, o których wspomina doktryna, ale które nie są wymienione *expressis verbis* w kodeksie handlowym.

W przeciwieństwie do tego, podstawowy cel publicznych spółek radia i telewizji, jak to wynika z przepisów art. 1 ust. 1 oraz 21 ust. 1 pkt 1, 3, 6, 7, ust. 2 pkt 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, art. 23, 24, 25 ustawy o radiofonii i telewizji nie jest gospodarczy. W świetle tych przepisów działalność gospodarcza w stosunku do celów i zadań wymienionych w powołanych przepisach ma charakter drugoplanowy i pomocniczy. Widać to ewidentnie z proporcji ilości przepisów dotyczących działalności publicznej, w tym informacyjnej, kulturowej, edukacyjnej, opiniotwórczej, do przepisów dotyczących działalności gospodarczej. Płyne stąd wniosek, że stosowanie przepisów kodeksu handlowego do tych spółek nie może abstrahować od odmienności ich charakteru i celu. Odmienności te powinny uwzględniać następujące uwarunkowania. Po pierwsze, że dana materia nie została uregulowana odmiennie w u.r.t. (lub w innych ustawach szczególnych). Po drugie, że zastosowanie przepisu kodeksu handlowego nie sprzeczwi się wnioskowi wynikającemu z

wykładni, wyprowadzonej z całokształtu przepisu o publicznej radiofonii i telewizji zawartych w art. 36 b przepisów konstytucyjnych i konkretyzujących go przepisach ustawy o radiofonii i telewizji.

W świetle powyższych uwag powstaje pytanie, jakie znaczenie ma powołanie w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji dwóch odrębnych grup przepisów: art. 313 i 396 k.h. oraz art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji.

Mając na względzie sformułowane wyżej ogólne zasady stosowania przepisów kodeksu handlowego do publicznych spółek radia i telewizji, należy sądzić, że ze zwrotów użytych w przepisie art. 26 ust. 4 płynie wniosek, iż art. 313 i 396 k.h. w ogóle nie mają zastosowania do spółek radia i telewizji, co zresztą wynika w sposób oczywisty z ich treści. Natomiast zastrzeżenie dotyczące art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji ma inny charakter. Przepisy te dotyczą przede wszystkim uregulowania stosunku władz państwowych do spółek radia i telewizji oraz relacji pomiędzy organami spółek, w tym także w zakresie ich obsady personalnej. Z przepisów tych wynika, że ustawodawca w nich właśnie w sposób najbardziej widoczny odszedł od uregulowań zawartych w kodeksie handlowym. Między innymi kompetencje obsady personalnej zarządu i rady nadzorczej w zakresie wynikającym z ustawy o radiofonii i telewizji zostały przeniesione z walnego zgromadzenia akcjonariuszy na inny organ spółki (art. 27 ust. 2) lub w ogóle poza spółkę – na organy państwowe (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i Minister Finansów, który w tym wypadku działa nie jako reprezentant walnego zgromadzenia akcjonariuszy lecz jako organ państwa – art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1). Przyznanie w tym zakresie kompetencji Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji spowodowane jest dążeniem do uniezależnienia spółek telewizji publicznej jako spółek akcyjnych od państwa jako ich właściciela. Ten zamysł ustawodawcy wynika również z art. 28 ust. 3-5, art. 29 ust. 2 i 3. Szczególne wskazania powołanych przepisów w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji oznacza więc podkreślenie ich roli, nie wyłącza jednak ogólnej zasady wskazanej wyżej, że ustawa o radiu i telewizji jako całość ma pierwszeństwo przed kodeksem handlowym jako *lex generalis*.

4. Ocena, czy i w jakim zakresie rozwiązania przyjęte w kodeksie handlowym mają zastosowanie do określenia podmiotów, którym przysługują kompetencje obsady personalnej organów spółek publicznego radia i telewizji, zależy najpierw od ustalenia, czy i w jakim zakresie materie te pozostały poza uregulowaniem przyjętym w art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji. Jak bowiem wskazano wyżej, stosowanie przepisów kodeksu handlowego możliwe jest tylko pod warunkiem, że dana materia nie została unormowana w ustawie o radiofonii i telewizji, a więc że ustawa ta pozostawiła lukę w unormowaniu prawnym.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji należy traktować jako przepis normujący w całości kwestie powoływania i odwoływania rad nadzorczych w publicznych spółkach radiofonii. Wynika z niego bowiem zarówno wskazanie podmiotów właściwych do powoływania członków tych rad jak i wykluczenie dopuszczalności ich odwołania przed upływem kadencji. Jest to więc unormowanie wykluczające stosowanie rozwiązań przewidzianych w kodeksie handlowym. Art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji ma w tym zakresie charakter kategoriyczny – postanowienia kodeksu handlowego są stosowane „z zastrzeżeniem” unormowań przyjętych m.in. w art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, unormowaniom tym przysługuje zatem bezwzględne pierwszeństwo.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie widzi możliwości rozważania, czy – gdyby unormowania przyjęte w art. 28 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji pozostawiały luki, możliwe byłoby uznanie, że ogólne unormowania kodeksu handlowego znajdowałyby takie zastosowanie do kwestii odwoływania rad nadzorczych, że to prawo odwoływania należałoby przyznać

walnemu zgromadzeniu, które – z mocy art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji – działa poprzez Ministra Finansów. Trzeba przede wszystkim podkreślić, że kodeks handlowy nie ustanawia *expressis verbis* odwoływalności członków rad nadzorczych w spółkach akcyjnych. Dopuszczają to jedynie doktryna i orzecznictwo, też zresztą nie zachowując jednomyślności. Gdyby więc taką konstrukcję odwołania przenosić do ustawy o radiofonii i telewizji, to konieczne byłoby najpierw uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że istotnie wynika ona z kodeksu handlowego. Tak doniosłego sprecyzowania postanowień kodeksu handlowego nie można dokonywać przy okazji rozważań nad ustawą o radiofonii i telewizji.

Konkluzja dopuszczająca takie zastosowanie kodeksu handlowego, które przyznawałoby walnym zgromadzeniom spółek publicznej radiofonii i telewizji uprawnienie do przedterminowego odwoływania członków rad nadzorczych, nie byłaby też możliwa do pogodzenia z wykładnią systemową i wyprowadzaną z ogólnego modelu publicznej radiofonii i telewizji. Jak wskazano już wyżej, jedną z cech zasadniczych tego modelu jest uniezależnienie publicznej radiofonii i telewizji od organów rządowych. Natomiast, skoro w walnych zgromadzeniach spółek publicznej radiofonii i telewizji Skarb Państwa jest reprezentowany przez Ministra Finansów (art. 29 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), a spółki te mają charakter jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji), to podmiotem właściwym do podejmowania decyzji w przedmiocie przedterminowego odwołania członków rad nadzorczych stałby się Minister Finansów. Przyjęcie takiej linii rozumowania oznaczałoby, że choć Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie może odwołać członków rady nadzorczej, to może to w każdym czasie uczynić Minister Finansów i to nawet w stosunku do członków powołanych przez Radę. Groziłoby to całkowitym personalnym uzależnieniem rad nadzorczych od Ministra Finansów. Byłoby to całkowicie sprzeczne z konstytucyjnym rozumieniem zasady niezależności publicznej radiofonii i telewizji, a także naruszałoby konstytucyjnie ustaloną odpowiedzialność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji za należyte funkcjonowanie tych środków masowego przekazu. Nie ma przy tym znaczenia, że działając w imieniu walnego zgromadzenia Minister Finansów występowałby nie tylko (a może nawet – nie przede wszystkim) jako organ państwowy a uchwały walnego zgromadzenia podlegają kontroli sądowej na warunkach przewidzianych w kodeksie handlowym.

Są to jednak uwagi o pośrednim tylko związku z istniejącym stanem normatywnym. Trybunał Konstytucyjny podkreśla raz jeszcze, że unormowania zawarte w art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy o radiofonii i telewizji stanowią pewną całość normatywną. Art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest jedynym ustawowym uregulowaniem omawianej tu materii, a tym samym należy go rozumieć jako ustanawiający zasadę pełnej stabilizacji członków rad nadzorczych w okresie kadencji, a więc wykluczający możliwość ich odwołania tak przez organy państwowe (na podstawie ustawy o radiofonii i telewizji), jak i przez walne zgromadzenie (na podstawie kodeksu handlowego).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Lecha Garlickiego
do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r.

w sprawie W. 6/95

Na podstawie art. 40 ust. 1 uchwały Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 39, poz. 184 ze zmianami) składam zdanie odrębne, ponieważ uważam, że pozbawionemu kontrasygnaty wnioskowi Prezydenta RP o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy nie może być nadany bieg w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Argumenty przemawiające za tym stanowiskiem przedstawiłem w zdaniu odrębnym do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r. (W. 1/95) i nadal je podtrzymuję.

Natomiast w pełni podzielam merytoryczne stanowisko Trybunału w sprawie wykładni art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 1 zd. drugie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

Zdanie odrębne

Sędziego TK Wojciecha Sokolewicz
do uchwały TK z dnia 13 grudnia 1995 r.
w sprawie W. 6/95

Wniosek Prezydenta RP o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. jako nie opatrzonej kontrasygnatą jest – w świetle art. 46 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. – pozbawiony ważności, a wskutek tego nie powinien być być rozpatrzony przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu powyższego stanowiska odwołuję się do argumentacji przedstawionej w zdaniu odrębnym od uchwały TK z dnia 5 września 1995 r. w sprawie W. 1/95.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego
do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r.
w sprawie W 6/95

Swoje zdanie odrębne w stosunku do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r. w sprawie sygn. akt W. 6/95 zgłaszam zarówno z przyczyn proceduralnych, stoję bowiem na stanowisku, że brak kontrasygnaty na wniosku Prezydenta RP o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 26 ust. 4 i art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 7, poz. 34, ze zmianami) stanowił przeszkodę procesową dla rozpatrzenia tego wniosku, jak również z przyczyn merytorycznych, reprezentuję bowiem

pogląd, że w sprawach, o których mowa we wniosku Prezydenta RP, mają zastosowanie przepisy Kodeksu handlowego, z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji oraz z wyłączeniem art. 313 i 396 kodeksu handlowego.

Swoje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Brak kontrasygnaty jako problem proceduralny był już raz przedmiotem uwagi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt W. 1/95. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 5 września 1995 r. nie dopatrył się przeszkód do merytorycznego rozpoznania sprawy, choć trzy zdania odrębne (w tym i niżej podpisanego) wyjaśniały szerzej stanowisko o istnieniu przeszkód procesowych. Podniesione w tamtej sprawie argumenty przeciwko dopuszczalności rozpoznania wniosku Prezydenta nie zaopatrzonego w kontrasygnatę, są w pełni aktualne i w sprawie niniejszej. Ograniczam się dlatego do uzupełniającej argumentacji, związanej z następującymi wypowiedziami, zawartymi w obecnej uchwale:

- wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni jest w swej istocie pytaniem o właściwe rozumienie ustawy i z tego powodu nie może być zaliczony do „aktów prawnych”;

- z tezy o racjonalności ustrojodawcy wynika, że „Prezes Rady Ministrów mając własną, samodzielną kompetencję w tym zakresie, nie powinien uczestniczyć w wykonywaniu tej samodzielnej kompetencji Prezydenta, bowiem zdaniem TK „nie do przyjęcia jest stanowisko, iż premier kierujący Radą Ministrów, która jest przecież konstytucyjnie odpowiedzialna za wykonywanie ustaw (...), odmawiając Prezydentowi udzielenia kontrasygnaty mógłby uniemożliwić ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw”;

- art. 47 Małej Konstytucji w części, w jakiej zawiera wyliczenie aktów prawnych Prezydenta nie podlegających kontrasygnacie, stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 46, natomiast w części, w której wylicza akty urzędowe Prezydenta nie będące aktami prawnymi, nie może być rozumiany jako przepis szczególny w stosunku do art. 46 Małej Konstytucji i w tej części podlega zasadzie *exceptiones non sunt extendae* (nie należy wykładać wyjątków w sposób rozszerzający), ani rozumowaniu opartemu na *argumentum a contrario*;

- z faktu, że kontrasygnata ujęta teoretycznie wiąże się z brakiem odpowiedzialności Prezydenta za wydany akt prawny, należy wyprowadzić wniosek, że kontrasygnata może dotyczyć tylko takich aktów prawnych Prezydenta, które mogłyby rodzić chociażby teoretycznie jego odpowiedzialność, takiej zaś nie można byłoby dopatrzeć się we wniosku o właściwe rozumienie ustawy.

Przytoczone w skrócie argumenty uważam za nietrafne. Przypomnieć przede wszystkim trzeba, że każda wykładnia, a w szczególności wykładnia dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, musi brać pod uwagę wykładnię językową a dopiero gdyby ta wykładnia nie udzielała jednoznacznej odpowiedzi, posłużyć się innymi regułami wykładni. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny nadał pojęciu „akt prawny Prezydenta” własne – nie wynikające z treści przepisu – rozumienie, tworząc przy tym swoistą konstrukcję prawną, według której art. 47 Małej Konstytucji jest „w części” przepisem szczególnym w stosunku do art. 46 Małej Konstytucji, „w części” natomiast nie może być rozumiany jako przepis szczególny.

Takie rozumienie relacji art. 47 do art. 46 Małej Konstytucji, odrywa się całkowicie od dającej się jednoznacznie odczytać z materiałów legislacyjnych woli ustrojodawcy, zmierzającej właśnie do poddania kontrasygnacie wniosku Prezydenta o ustalenie wykładni, po wtóre tworzy konstrukcję, nie dającą się uzasadnić regułami wykładni, o różnej relacji pomiędzy tymi przepisami. Nie jest uzasadniona żadną metodą wykładni próba podzielenia zawartej w art. 47 Małej Konstytucji materii na część, zawierającą katalog wyłączeń od kontrasygnaty nakazanej

art. 46 Małej Konstytucji i część, mającą w stosunku do art. 46 Małej Konstytucji charakter autonomiczny. Art. 47 Małej Konstytucji nie ma bytu samodzielnego, stanowi on jedynie katalog wyłączeń od tej zasady, jaką stanowi art. 46 Małej Konstytucji. Zwrot: „Przepis art. 46 nie dotyczy” oznacza, że ustanowiony w art. 46 Małej Konstytucji obowiązek współpodpisania aktów prawnych Prezydenta ulega przedmiotowemu ograniczeniu. Pojęcie „aktu prawnego Prezydenta” nie może być utożsamiane z aktem normatywnym, ma samodzielną treść, dającą się historycznie porównać z określeniem: „akty urzędowe” lub „akty rządowe”. Nie znajduję żadnego uzasadnienia dla wyrażonego w uchwale poglądu, że między art. 46 i 47 MK „istnieje wyraźna antynomia” co do regulacji. Nie wnikając w słuszność twierdzenia, że tego typu akty, jak wymienione w pkt. 3, 6 i 11 art. 47 Małej Konstytucji „nie powinny znaleźć się wśród wyłączeń”, gdyż nie są aktami prawnymi, nie można zignorować woli ustrojodawcy, który po prostu tak ukształtował przepis. Wiążące znaczenie w kwestii co jest, a co nie jest aktem prawnym, ma wola ustrojodawcy. Dlatego uważam decyzję o nadaniu biegu wnioskowi, jak i powołaną na jej uzasadnienie argumentację, za nietrafną.

2. Nie zgadzając się z treścią ustalonej wykładni i powołanymi na jej uzasadnienie argumentami, kieruję się następującymi względami:

1) moim zdaniem, podstawowe znaczenie ma w tej sprawie, zawarty w ust. 4 art. 26 ustawy zwrot: „Do spółek wymienionych w ust. 2 i 3 stosuje się, z zastrzeżeniem art. 27-30 ustawy, przepisy Kodeksu handlowego, z wyjątkiem przepisów art. 313 i 396” i w tym kontekście problem relacji pomiędzy tymi przepisami ustawy a kodeksem handlowym. Uchwała TK w tym względzie stwierdza, że we wszystkich kwestiach „nie regulowanych odmiennie w ustawie o radiofonii i telewizji, zastosowanie znajdują wprost unormowania kodeksu handlowego”. Stosowanie kodeksu handlowego do spółek publicznej radiofonii i telewizji poddaje dwu uwarunkowaniom: 1) że „dana materia nie została uregulowana odmiennie w ustawie o radiofonii i telewizji lub w innych ustawach szczególnych”; 2) że „zastosowanie przepisu kodeksu handlowego nie sprzeczni się wnioskowi wynikającemu z wykładni, wyprowadzonej z całokształtu przepisu o publicznej radiofonii i telewizji, zawartego w art. 36 przepisów konstytucyjnych i konkretyzujących go przepisach ustawy o radiofonii i telewizji”.

Tym sposobem Trybunał Konstytucyjny dopuszcza stosowanie kodeksu handlowego subsydiarnie, co w moim przekonaniu stanowi wadliwe odczytanie zawartego w art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. zwrotu: „z zastrzeżeniem art. 27-30”. Jakkolwiek w literaturze zwracano już uwagę na mało czytelne posługiwanie się tym zwrotem przy formułowaniu przepisów odsyłających (S. Wronkowska, M. Zieliński, Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Warszawa 1993, s. 16 i 94), to jednak nie ulegało wątpliwości, że chodzi tu o – podyktowane techniką legislacyjną – przepisy odesłania. Przy kwalifikowaniu tego zwrotu zwrócić trzeba uwagę na stosowane w praktyce legislacyjnej różne sformułowania, np. art. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stanowi: do spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego stosuje się przepisy Kodeksu handlowego, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Natomiast art. 11c ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej stwierdza: „Do spółki akcyjnej prowadzącej działalność ubezpieczeniową w zakresie nie uregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu handlowego.” Z przytoczonych przepisów wynika zasadniczo odmienne określenie przepisów odsyłających i przepisów odesłania.

Analizując znaczenie zwrotu: „z zastrzeżeniem” (art. 26 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji) z punktu widzenia przepisów odsyłających i przepisów odesłania, uznać należy, że przepisami odesłania, a więc przepisami, do których odesłanie jest skierowane, są przepisy Kodeksu

handlowego, z wyłączeniem art. 313 i 396, natomiast zwrot: „z zastrzeżeniem art. 27-30” oznacza, że przepisy odesłania, w tym wypadku kodeksu handlowego, stosuje się z modyfikacją, wprowadzoną w art. 27-30. Obowiązek modyfikacji przepisów odesłania obejmuje, z jednej strony nakaz uwzględniania art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji przy stosowaniu przepisów Kodeksu handlowego do spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna”, „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” oraz spółek radiofonii regionalnej, z drugiej strony zakaz stosowania do wymienionych spółek tych postanowień Kodeksu handlowego, które byłyby sprzeczne z postanowieniami ustawy o radiofonii i telewizji, a zwłaszcza jej art. 27-30. W doktrynie zwraca się uwagę, że w wypadku wątpliwości, które przepisy modyfikować, takiej modyfikacji podlegają przepisy odesłania (a więc w rozważanej sprawie Kodeksu handlowego), a nie przepisy, których uzupełnieniem mogą być przepisy odesłania (J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 372-373).

Z tych uwag wynika, że do wymienionych wyżej spółek akcyjnych publicznej radiofonii i telewizji mają zastosowanie przepisy Kodeksu handlowego, z uwzględnieniem art. 27-30 ustawy o radiofonii i telewizji i wyłączeniem art. 313 i 396 k.h. Oznacza to, że spółki akcyjne publicznej radiofonii i telewizji są podmiotami prawa handlowego (prywatnego) w zmodyfikowanej przez ustawodawcę postaci i że działają one na podstawie Kodeksu handlowego, bez jakiegokolwiek wartościującego ograniczenia.

2) za nietrafne uważam stanowisko, że odpowiednie przepisy ustawy o radiofonii i telewizji mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do przepisów kodeksu handlowego (*lex generalis*) i że „ustawa o radiu i telewizji jako całość ma pierwszeństwo przed kodeksem handlowym jako *lex generalis*”. Jak wiadomo *lex generalis* jest w doktrynie rozumiana jako reguła powszechna, zaś *lex specialis* jako reguła szczególna, ustanawiająca wyjątki czy będąca wyjątkiem od postanowień reguły powszechnej. Terminologia ta bywa odnoszona nie tylko do postanowień poszczególnych przepisów prawa, lecz także całych aktów prawnych. Rozróżniając *lex specialis* i *lex generalis*, bierze się pod uwagę wzajemny stosunek postanowień dwu przepisów prawa (J. Nowacki, Z. Tabor: *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1993, s. 43). Najprościej ujmując, przepis szczególny musi zawierać wszystkie cechy przepisu ogólnego i ponadto jakąś cechę specjalną. Powstaje pytanie, czy można na tej zasadzie przeciwstawić przepisy ustawy o radiofonii i telewizji do Kodeksu handlowego a w szczególności czy treść art. 26 ust. 4 daje podstawę do przyjęcia, że przepis ten zawiera cechy przepisu ogólnego a ponadto jakąś cechę szczególną, czy też chodzi tu o modyfikację przepisów odesłania, o czym była mowa wyżej. Przeciwwstawienie tych dwu ustaw na zasadzie stosunku *lex generalis* – *lex specialis* może mieć bardzo ważne konsekwencje w związku z obowiązywaniem tych norm w zastosowaniu do konkretnych wypadków, w tym i dla stosowania reguł kolizyjnych m.in. *lex specialis derogat legi generali*. Kwalifikacja norm jako *lex specialis* nie jest ani w teorii, ani w praktyce procesem nie nasuwającym wątpliwości (J. Wróblewski: *Lex generalis a lex specialis*, Zeszyty Nauk. Uniw. Łódzkiego, z. 28). Art. 26 ust. 4 ustawy nie zawiera wszelkich cech ogólnych odpowiednich przepisów Kodeksu handlowego, ani też dodatkowej cechy szczególnej. W swej konstrukcji i treści, (abstrahując od doskonałości omawianego zwrotu) jest on w moim przekonaniu klasycznym przepisem odsyłającym. Nie ma więc potrzeby usuwania kolizji pomiędzy dwoma ustawami, a jedynie określenia instytucji według ich rzeczowego związku na zasadzie odesłania.

3) Uzasadnienie Uchwały może nasuwać wniosek o zatarciu granic pomiędzy prawem publicznym a prywatnym i ich instytucjami. Już na wstępie uzasadnienia tej kwestii zostało przyjęte założenie, które uważam za wadliwe, że ustawa o radiofonii i telewizji stanowi konkretyzację ogólnego przepisu art. 36b przepisów konstytucyjnych odnoszącego się m.in.

zasady wolności słowa, prawa obywatela do informacji oraz ochrony interesu publicznego do działalności radiofonii i telewizji. Stwierdzić należy, że art. 36b ustanawia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, określa jej charakter, sposób powoływania, kompetencje prawotwórcze, zaś określenie „zasad powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jej organizacji i sposobu działania” przekazuje do ustawowej regulacji. Ustawowa konkretyzacja mogła zatem odnosić się tylko do tego konstytucyjnego organu państwowego. Natomiast ustawa o radiofonii i telewizji w stosunku do jednostek publicznej radiofonii i telewizji stanowi regulację autonomiczną. Tych dwu zakresów regulacji nie można, moim zdaniem, sprowadzać do wspólnego mianownika w postaci art. 36b. Z tych samych względów, a więc zacierania różnic pomiędzy podmiotami prawa publicznego i prawa prywatnego, nie można podzielić poglądu o „wielostopniowej strukturze zarządzania sprawami radia i telewizji”, z trzema poziomami decyzji w sprawach publicznej radiofonii i telewizji. Nie są to bowiem poziomy tej samej, jednolitej struktury decyzyjnej, lecz decyzje, podejmowane przez różne podmioty.

Mimo podkreślenia w uchwale „odmiennego charakteru” rad nadzorczych w spółkach publicznej radiofonii i telewizji, można dostrzec identyczne podejście do kompetencji organów państwowych i organów spółki akcyjnej. W stosunku do organów państwowych wyposażonych w imperium, zakaz domniemywania kompetencji jest oczywisty. Z istoty państwa prawnego wynika bowiem konieczność zabezpieczenia przed samowolą władzy. Tym kierował się Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. akt W. 7/94. Tego rozumowania nie można jednak rozciągać na podmioty prawa prywatnego. Na gruncie Kodeksu handlowego funkcjonuje np. zasadniczo ugruntowany pogląd doktryny o dopuszczalności odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach akcyjnych, mimo braku wyraźnego przepisu. Ustawodawca, uchwalając ustawę o radiofonii i telewizji, miał świadomość tego stanu prawnego a mimo to poddał działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji reżymowi prawa handlowego, w formie spółek akcyjnych. Z materiałów legislacyjnych nie wynika, aby wolą ustawodawcy było wyłączenie możliwości odwoływania członków rad nadzorczych.

4) Dostrzegam i w pełni doceniam wagę realizowanych przez spółki akcyjne zadań publicznej radiofonii i telewizji. Z wagi tych zadań wynika przecież modyfikacja modelu spółek akcyjnych radia i telewizji. Nie podzielam natomiast wywodów, że kontekst aksjologiczny, wynikający z bezpośredniego związku publicznej radiofonii i telewizji z realizacją wolności słowa i prawa do informacji, nie pozwala na traktowanie spółek publicznej radiofonii i telewizji w taki sam sposób, jak innych spółek prawa handlowego, mimo że prawna forma ich zorganizowania oparta jest na tym samym modelu. Za nieprzekonywające uważam również argumenty, oparte na art. 5 kodeksu handlowego i zmierzające do wykazania różnicy celów działania spółek akcyjnych publicznej radiofonii i telewizji. Już M. Allerhand twierdził, że „spółkę akcyjną można założyć w każdym celu, a nie tylko gospodarczym, jak spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (...) byłoby więc możliwym założyć spółkę akcyjną w celu kulturalnym, humanitarnym itd.” (*Kodeks Handlowy. Komentarz*, Lwów 1936, reprint, s. 362). Podobnie A. Szumański dowodzi, że działalność spółki akcyjnej nie musi się wiązać z osiągnięciem celu gospodarczego, ale może dotyczyć każdego prawem dozwolonego celu, np. kulturalnego, naukowego, wypoczynkowego (w: *Prawo do spółek*, pod red. S. Włodyki, Kraków 1991, s. 103). Tak więc wykonywana na podstawie Kodeksu handlowego działalność spółek akcyjnych, nie musi być nastawiona na osiąganie materialnego zysku.

5) W świetle przedstawionych uwag dojść należy do wniosku, że podstawą ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni w niniejszej sprawie powinny być przepisy Kodeksu handlowego, z modyfikacją wynikającą z art. 26 ust. 4 ustawy. Na tym tle chciałbym odnieść się do tego fragmentu uzasadnienia Uchwały TK, w którym Trybunał stoi na stanowisku, że

uprawnienie walnego zgromadzenia do przedterminowego (a więc przed upływem kadencji) odwoływania członków rad nadzorczych nie byłoby możliwe do pogodzenia z wykładnią systemową i wyprowadzaną z ogólnego modelu publicznej radiofonii i telewizji. Chodzi przy tym o pozycję Ministra Finansów, reprezentującego Skarb Państwa (jako *statio fisci*) w walnym zgromadzeniu. Jak wynika z materiałów legislacyjnych sporną była w tym zakresie jedynie kwestia, który z ministrów względnie Komitet Radiofonii i Telewizji ma być owym reprezentantem. Abstrahując od tego, czy zachodzi potrzeba sięgania do wykładni systemowej, gdy wykładnia językowa daje wystarczające podstawy do wyjaśnienia wątpliwości, podkreślić należy, że ustawowa regulacja w zakresie form wykonywania własności państwowej, zgodnie z postulatami nauki, rozdziela dwie główne sfery działalności państwa, tj. *dominium i imperium*. Punktem wyjścia jest stanowisko, że w systemie gospodarczym opartym na mechanizmach rynkowych podmiot własności państwowej powinien być wolny od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w zakres jego uprawnień właścicielskich (M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1994, s. 126). Taki zakaz ingerencji zawiera wspomniany art. 22 ust. 1 ustawy, co nie jest równoznaczne z tym, że Skarb Państwa jako akcjonariusz jednoosobowej spółki nie rozporządza żadnymi prawami właścicielskim. Takie bowiem stanowisko musiałoby w praktyce oznaczać przymusową bezradność właściciela (akcjonariusza) w sytuacji trwonienia majątku Skarbu Państwa. Przypisanie zaś racjonalnemu ustawodawcy takiego rozumowania, byłoby zbyt daleko idące. Organ państwowy ma wystarczające dużo środków prawnych dla zapewnienia pluralizmu radia i telewizji, dla chronienia ustrojowej aksjologii, aby można było organy spółki oderwać całkowicie od właściciela.

6) Jak to już wcześniej zaznaczono, sprawa odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach akcyjnych na gruncie Kodeksu handlowego nie jest wyraźnie określona. Doktryna międzywojenna, jak i współczesna przyjmuje dopuszczalność odwoływania członków władz spółki. O ile zdaniem M. Allerhanda, prawo odwołania przysługuje jedynie, i tylko, walnemu zgromadzeniu (op.cit., s. 327-328), o tyle większość autorów wypowiadała się za poglądem, że prawo odwołania przysługuje temu samemu organowi lub podmiotowi, który dokonał czynności powołania. Polemika co dopuszczalności odwołania członków rad nadzorczych znalazła ostatnio swój wyraz na łamach "Przeglądu prawa handlowego" (zob. nr 9 i 11 z 1995 r.). W rozważanej sprawie jednak wątpliwość Prezydenta RP, czy art. 26 ust. 4 w związku z art. 28 ust. 1 względnie sam art. 28 ust. 1 ustawy, wyłącza możliwość odwołania członków rad nadzorczych spółek akcyjnych publicznej radiofonii i telewizji na zasadach dopuszczonych przepisami Kodeksu handlowego, pozwala na udzielenie odpowiedzi. W moim przekonaniu: nie wyłącza. Nie wyłącza wprost, ani nie daje podstaw do wydedukowania takiego wyłączenia z art. 28 ust. 1 ustawy. Jeśli odrzucić zastosowanie rozumowania dotyczącego ścisłej wykładni kompetencji organów państwowych, to z milczenia ustawy na temat odwołania nie można wyciągnąć wniosku o braku takich możliwości. Przyjąć więc należy, że w zakresie nie wyłączonym w art. 27-30 ustawy mają zastosowanie przepisy kodeksu handlowego i na ich podstawie ugruntowane zasady odwoływania członków rad nadzorczych w spółkach akcyjnych.

Jedynie na marginesie można zauważyć, że ustalona przez TK wykładnia wyłącza jakkolwiek możliwość odwoływania członków rad nadzorczych. W konsekwencji tego stanowiska nawet wykorzystywanie funkcji członka rady nadzorczej do działalności na szkodę spółki (np. konkurencyjnie a nawet przestępczo) nie pozwalałoby na żadną reakcję jedynie dlatego, że właścicielem akcji (jedynym akcjonariuszem) jest Skarb Państwa. Takie zaś stanowisko stanowi nie tylko dyskryminację Skarbu Państwa jako akcjonariusza, ale jest niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych),

zasadą wolności gospodarczej (art. 6) i ochrony własności (art. 7). W istocie wyłącza nawet możliwość odwołania z powodu rezygnacji.

Z tych więc względów uważam uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 1995 r. sygn. akt W. 6/95 za nietrafną.