

UCHWAŁA
Trybunału Konstytucyjnego*
z dnia 10 maja 1994 r.
Sygn. akt W. 7/94

w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący Prezes TK: Andrzej Zoll

Sędziowie TK: Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Tomasz Dybowski

Lech Garlicki

Stefan Jaworski

Wojciech Łączkowski

Ferdynand Rymarz

Wojciech Sokolewicz

Janusz Trzcziński

Błażej Wierzbowski

Janina Zakrzewska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 5 i 10 maja 1994 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) przez stwierdzenie, czy z przewidzianego w cytowanym przepisie prawa powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynika także prawo swobodnego odwoływania go z tej funkcji poza przypadkami upoważniającymi do odwołania członka Krajowej Rady przewidzianymi w ust. 6 powołanego art. 7 ustawy

ustalił:

art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34) stanowiący, iż “Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje Prezydent z grona członków Rady” nie może być rozumiany jako dający uprawnienie do odwołania Przewodniczącego Rady z tego stanowiska. Opróżnienie stanowiska Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji następuje wskutek ustania jego członkostwa w składzie Krajowej Rady, w przypadkach i trybie określonym w ustawie o radiofonii i telewizji.

Uzasadnienie

* tekst sentencji – Dz.U. z 1994 r. Nr 62, poz. 264

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się dnia 8 marca 1994 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34) przez stwierdzenie, czy z przewidzianego w cytowanym przepisie prawa powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynika także prawo swobodnego odwoływania go z tej funkcji, poza przypadkami upoważniającymi do odwołania członka Krajowej Rady przewidzianymi w ust. 6 powołanego art. 7 ustawy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich różnice zadań na temat treści art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji prowadzą do niejasności na temat kompetencji konstytucyjnych organów RP w sprawie powoływania i odwoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Dotykają one jednocześnie kwestii ogólniejszej, o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego stosowania ustaw w państwie prawnym, a mianowicie czy z przepisu ustawy, przewidującego dla określonego podmiotu prawo powoływania (wyboru) innego organu, wynika również automatycznie kompetencja swobodnego odwoływania tego organu, gdy brak jest stosownego postanowienia ustawy w tej materii.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie godzi się z takim sposobem rozumienia przepisów udzielających właściwym organom kompetencji do powoływania kandydatów na niezależne stanowiska w państwie, będąc zdania, iż uproszczeniem byłoby stawianie znaku równości między uprawnieniami (kompetencjami) do powoływania i uprawnieniami do odwoływania ze stanowisk ("jeżeli dany organ może daną osobę powołać, to może też ją w każdej chwili odwołać"). Funkcje bowiem i skutki prawne tych aktów są różne.

Pozycję Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wyznacza, zdaniem Rzecznika, również konieczność realizacji zasady wolności słowa, która zakłada swobodne, wolne od nacisków personalnych działania Rady, łącznie z działaniami jej Przewodniczącego. Stanowisko to podtrzymał Rzecznik Praw Obywatelskich w drugim piśmie, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 17 marca 1994 r.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 13 kwietnia 1994 r. przedstawił następujące stanowisko: w świetle przepisu art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 7 z 1993 r., poz. 34) z prawa powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady nie wynika prawo swobodnego odwoływania go z tej funkcji, poza przypadkami upoważniającymi do odwołania członka Krajowej Rady przewidzianymi w ust. 6 powołanego art. 7 ustawy. Prokurator Generalny jest zdania, iż nieusuwalność Przewodniczącego Rady i jej członków przed upływem kadencji, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, jest gwarancją ich niezależności, podobnie jak nieusuwalność innych osób powołanych lub wybranych na określone stanowiska w państwie. Ponadto, przyjęcie możliwości odwoływania Przewodniczącego Rady przez Prezydenta – w każdej chwili – jest niezgodne nie tylko z literalnym brzmieniem art. 7 ust. 2 ustawy, ale również z intencją twórców ustawy. Interpretacja taka byłaby, zdaniem Prokuratora Generalnego ponadto sprzeczna z ustrojowym charakterem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Trybunał Konstytucyjny zapoznał się również ze stanowiskiem Kancelarii Prezydenta RP, przedstawionym w odpowiedzi na pismo Trybunału. Kancelaria Prezydenta podziela pogląd, iż konstytucyjne umocowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwa ma na celu podkreślenie szczególnej rangi tego organu, oraz niezbędnej w związku z tym jej stabilności i niezależności politycznej. W stanowisku Kancelarii

Prezydenta rozdzielona została możliwość odwołania członka Rady (do którego to odwołania ma zastosowanie art. 7 ust. 6 ustawy) i możliwość odwołania jej Przewodniczącego, którego sposobu ustawa nie precyzuje. Zdaniem Kancelarii mamy w tym przypadku do czynienia z luką prawną. “Przystępując do wypełnienia luki odwołano się do obowiązującego systemu prawnego i ustalono, że instytucja prawna powołania funkcjonuje od dawna i jest regulowana niejednolicie. W zdecydowanej większości norm systemu (przepisy konstytucyjne i przepisy ustaw) brzmienie przepisów wprost daje pełną swobodę do powoływania i odwoływania” czytamy w stanowisku Kancelarii. I dalej: “istnieją (...) przypadki, w których mamy do czynienia z sytuacją identyczną jak w ustawie o radiofonii i telewizji w zakresie odwołania Przewodniczącego. Wskazać tu można stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wiceprezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu. Przepisy prawa nie przewidują możliwości ich odwołania, a mówią jedynie o powołaniu (wyborze). Nie przeszkodziło to wszak Sejmowi odwołać Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (uchwała z 26 maja 1993 r. M. P. Nr 28, poz. 290), Prezydentowi odwołać wiceprezesa Rady Ministrów (zarządzenie z 8 lutego 1994 r.), czy wreszcie nie przeszkodziło Sejmowi poprzedniej kadencji głosować wniosku o odwołanie wicemarszałków Sejmu (druk sejmowy nr 682)”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Ustawa o radiofonii i telewizji została uchwalona 29 grudnia 1992 r.

Towarzyszyło jej uzupełnienie przepisów konstytucyjnych o art. 36b, nadający Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji status organu konstytucyjnego. Uchwalenie ustawy poprzedziła paroletnia dyskusja w parlamencie. Trybunał Konstytucyjny uznał za stosowne zapoznanie się z tymi pracami w takim zakresie, w jakim wiążą się one z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, tzn. z kwestią prawnych przesłanek odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Uchwalona przez Sejm RP I kadencji ustawa o radiofonii i telewizji powstała na podstawie trzech projektów: dwóch projektów poselskich (druki nr 50 i 175) oraz projektu rządowego (druk nr 277). W projektach poselskich kompetencja Prezydenta w odniesieniu do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji sprowadzała się jedynie do jego powoływania (w druku nr 50 występowała formuła przyjęta później w art. 7 ust. 2 ustawy, wg. druku nr 175 – Prezydent miał powoływać Przewodniczącego na okres 3 lat), natomiast w projekcie rządowym w sposób wyraźny (art. 52 ust. 1) przewidziano również kompetencję Prezydenta do odwoływania Przewodniczącego Rady. Zauważyć należy, że projekt ten oparty był jednak na zasadniczo innej niż w projektach poselskich koncepcji Krajowej Rady. Członkostwo w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji było w nim powiązane z kadencjami organów powołujących “Kadencja członka Rady, (...) upływa wraz z zakończeniem kadencji, lub z dniem odwołania organu, przez który członek Rady został powołany” (art. 49 ust. 2 projektu). “W przypadku odwołania lub śmierci członka Rady przed upływem kadencji (art. 49 ust. 5 projektu). Oprócz możliwości odwołania z przyczyn zbliżonych do określonych w obecnym art. 7 ust. 6 ustawy, organ uprawniony do powoływania członka Rady mógł go odwołać “z innych ważnych powodów” (art. 49 ust. 4 projektu).

Ostateczny, opracowany przez Komisję Kultury i Środków Przekazu oraz Komisję Ustawodawczą projekt ustawy o radiofonii i telewizji (druk nr 448) w sposób wyraźny oparty został na koncepcji zawartej w projektach poselskich. Kadencja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oderwana została od kadencji organów powołujących, zaś prócz przesłanek określonych w art. 7 ust. 6 projekt nie zawierał innych przyczyn odwołania członka Krajowej

Rady. Kompetencja Prezydenta w stosunku do Przewodniczącego Rady sprowadzona została do aktu jego powołania (zob. też dodatkowe sprawozdanie Komisji Kultury i Środków Przekazu i Komisji Ustawodawczej, druk nr 448-A).

Do koncepcji możliwości swobodnego odwoływania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przez organ powołujący nawiązywała jeszcze – w toku prac parlamentarnych – poprawka zgłoszona w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w dniu 15 października 1992 r., która jednak w głosowaniu została odrzucona (spr. sten. z 27 posiedzenia Sejmu RP w dniach 15, 16 i 17 października 1992 r., s. 38-41). Uzasadniając celowość jej odrzucenia, sprawozdawca Komisji, wskazał na nieprzystawalność poprawki do całości projektu, a w szczególności przyjętej w projekcie ogólnej koncepcji Krajowej Rady, “(...) chciałbym zwrócić uwagę, mówił poseł – sprawozdawca, że poprawka nr 5, nad którą zgodnie z wolą wnioskodawców – będziemy głosować w całości, dotyczy nie tylko liczebności Krajowej Rady, ale kompletnie odmiennej koncepcji tego organu: po pierwsze, innej liczebności, po drugie, specjalnego sposobu powoływania po trzecie, wprowadza zasadę możliwości swobodnego odwoływania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przez organ, który go powołał. W projekcie komisji obowiązuje zasada, generalnie rzecz biorąc, nieodwoływalności”, (s. 38).

Analiza powyższych dokumentów wskazuje wyraźnie, iż kwestia swobodnego odwoływania członków Rady (a więc i jej Przewodniczącego) była przedmiotem dyskusji zarówno na etapie prac komisyjnych, jak też w trakcie posiedzenia plenarnego Sejmu. Odrzucenie rozwiązań zawartych w projekcie rządowym wymagało uprzedniego ich rozważenia i świadomej decyzji, przygotowujących ostateczny projekt, komisji sejmowych, zaś poprawka nawiązująca do tych rozwiązań została przez Sejm oddalona. Również Senat nie zgłosił żadnych poprawek do sposobu powoływania Przewodniczącego Rady (druk nr 592 z 19 listopada 1992 r.) i ostateczna treść art. 7 ust. 2 ukształtowana została i ostatecznie przegłosowana 29 grudnia 1992 r. w wersji projektu komisji.

2. W wyniku przedstawionych prac parlamentarnych dokonana została – wspomniana wyżej – zmiana przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (zwanej dalej Małą Konstytucją), przez dodanie do nich nowego, składającego się z czterech ustępów, artykułu 36b poświęconego Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. W zakresie powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przepisy konstytucyjne stanowią jedynie, iż “Członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji powołuje Sejm, Senat i Prezydent (art. 36 b ust. 2). Zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji odesłane zostały do uregulowania ustawowego (art. 36 b ust. 4). O stanowisku Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jak również o odwoływaniu członków Rady przepisy konstytucyjne milczą.

Uchwalona przez parlament ustawa określa m. in. zadania radiofonii i telewizji, jak i zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Te ostatnie stanowią nawiązanie do art. 36 b przepisów konstytucyjnych stanowiąc, iż “Krajowa Rada [Radiofonii i Telewizji] stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji” (art. 6 ust. 1 ustawy). Sposób powoływania członków Rady, jej Przewodniczącego i zastępcy Przewodniczącego oraz sposób odwoływania członków Rady uregulowany jest w art. 7 ustawy. W wykonaniu art. 36 b przepisów konstytucyjnych art. 7 ust. 1 stanowi m. in., iż w skład Krajowej Rady

wchodzi 9 członków powoływanych: 4 przez Sejm, 2 przez Senat i 3 przez Prezydenta. Sposób powoływania Przewodniczącego określa art. 7 ust. 2: Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje Prezydent z grona członków Rady. Ze sformułowania tego wynika, iż najpierw organy upoważnione do powołania wybierają odpowiednio: czterech, dwóch i trzech członków Rady, a następnie spośród tych dziewięciu osób Prezydent powołuje jej Przewodniczącego.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem kadencyjnym, jej członkowie nie są powoływani na czas nieoznaczony, ale na z góry wyznaczony okres (6 lat). Potrzeba zapewnienia ciągłości działania Rady sprawia, że jej członkowie pełnią swe funkcje do czasu powołania ich następców. Ustawa o radiofonii i telewizji nie łączy kadencji członków Rady z kadencjami Sejmu, Senatu czy Prezydenta czyli z organami "powołującymi". Tym samym Rada nie jest związana z konkretnym składem parlamentu czy Prezydenta in concreto. Podkreśla to pełną autonomię Rady wobec organów powołujących.

Kadencyjność organu zakłada zasadniczo jego ciągłość, zaś upływ kadencji jest naturalnym sposobem ustania członkostwa. Wszelkie inne sposoby mają charakter wyjątkowy i wymagają wyraźnej podstawy ustawowej. Przypadki innego niżli upływ kadencji sposobu odwołania członków Rady przewiduje art. 12 ustawy o radiofonii i telewizji łącząc ją z odrzuceniem przez Sejm i Senat (potwierdzonym przez Prezydenta) dorocznego sprawozdania Krajowej Rady, zaś w odniesieniu do poszczególnych członków Rady art. 7 ust. 6 ustawy.

Organ uprawniony do powołania członka Krajowej Rady może go odwołać wyłącznie w przypadku:

- 1) gdy sam zrzeka się swej funkcji,
- 2) ciężkiej choroby, uniemożliwiającej sprawowanie funkcji,
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej,
- 4) rażącego naruszenia przepisów ustawy.

Z przytoczonych sformułowań wynika, iż odwołanie członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji może nastąpić tylko w przytoczonych wyżej okolicznościach. Są one zróżnicowane. Odwołanie w przypadku zrzeczenia się nosi charakter deklaratoryjny (tak: S. Piątek, Ustawa o radiofonii i telewizji. Warszawa 1993, s. 29) podczas gdy w pozostałych przypadkach mamy do czynienia z odwołaniem o charakterze konstytutywnym, jako że organ uprawniony do odwołania powinien oceniać czy istniejąca sytuacja uzasadnia odwołanie członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Różnica w charakterze przesłanek umożliwiających odwołanie ma wpływ na samą możliwość odwołania członka Rady przez powołujący go organ. Tak więc np. możliwość odwołania członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z przyczyny określonej w art. 7 ust. 6 pkt 3 ustawy uzależniona jest od uprzedniego, prawomocnego wyroku sądowego skazującego za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, zaś z przyczyny określonej w pkt 4 ("rażącego naruszenia przepisów ustawy"), jak należy przyjąć, od uprzedniego orzeczenia na przykład Trybunału Stanu. Świadczyłyby o tym fakt, iż parlament w art. 58 ustawy o radiofonii i telewizji znowelizował ustawę o Trybunale Stanu poddając jego kognicji również członków Krajowej Rady

Radiofonii i Telewizji. Swoboda odwoływania członków Rady przez powołujący ich organ jest więc w powyższych przypadkach uzależniona od wcześniejszej decyzji organów orzekających. Innych możliwości odwołania członków Rady ustawa nie przewiduje.

Art. 7 ustawy o radiofonii i telewizji wyodrębnia stanowisko Przewodniczącego, ustanawiając jednocześnie sposób jego powoływania. Powoływanie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest pozakonstytucyjną (nie wymienioną w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) kompetencją Prezydenta. Prezydent może powołać Przewodniczącego wyłącznie spośród członków Rady. Nie ma natomiast w ustawie postanowienia o możliwości jego odwołania. “Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w kwestii dopuszczalności odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady jest pewną usterką ustawy” stwierdza S. Piątek (op. cit. s. 30), wyprowadzając jednak z całokształtu postanowień ustawy wniosek, iż mandat Przewodniczącego wygasa wraz z zakończeniem jego kadencji, jako członka Rady (lub z momentem odwołania go z funkcji członka Rady). “Z ustawy nie wynika wprost, że przewodniczący powoływany jest na pełną kadencję. Przemawiają za tym względy celowościowe i prakseologiczne” piszą J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski (Prawo konstytucyjne Toruń 1994 r., s. 196).

Przepis art. 7 ust. 2 ma charakter przepisu kompetencyjnego – ustanawia jak to powiedziano wyżej – kompetencję Prezydenta do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

3. Nauka prawa konstytucyjnego (jak również teoria państwa i prawa) pojęcie kompetencji wiąże nierozłącznie z określonym zespołem norm prawnych “wyznaczających sytuację, w których organ państwa w odpowiedni sposób zachowa się, przez co ulegnie w jakimś stopniu zmianie sytuacja prawna innych podmiotów tzn. organów państwa czy ludzi” (J. Trzciniński, Pojęcie konstytucyjnego organu państwa... Ossolineum 1974, s. 75. Podobnie Z. Ziemiński, Kompetencja i norma kompetencyjna, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 9). Założenie to znajduje oparcie w konstytucyjnej zasadzie legalności nakazującej oparcie działalności organów państwowych wyłącznie na przepisach prawa. Zasada wg. której wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa oznacza “konieczność istnienia podstawy prawnej do jakiegokolwiek działania organu państwa. Organy państwa mogą działać tylko wtedy, gdy jest do tego podstawa prawna (...) tylko w tych wypadkach, gdy mu prawo na to zezwala” (J. Trzciniński, j. w., s. 108).

Z. Ziemiński dokonując wykładni tego postanowienia pisze: “Rozumieć to należy w ten sposób, że jakiś człowiek czy zespół osób może dokonywać odpowiednich czynności konwencjonalnych, występując jako organ państwa dopiero wtedy, gdy odpowiednia norma prawna udziela mu do tego kompetencji, nakazując innym podmiotom odpowiednio podporządkować się aktom dokonany na podstawie tej kompetencji. Czynności konwencjonalne osób nie oparte na udzielonej im jako organowi państwa kompetencji, teoretycznie biorąc “nie liczą się” jako czynności organu państwa, są dotknięte nieważnością” (Analiza pojęcia czynu, Warszawa 1972, s. 149).

Przytoczone poglądy nauki odnoszące się do kompetencji organów państwa świadczą o tym, iż były one jednoznaczne na wiele lat przed zmianami konstytucyjnymi. Pogląd, iż organ

państwa może działać tylko wtedy, gdy prawo mu na to zezwala stanowi *communis opinio* nauki prawa konstytucyjnego.

4. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zajmował w sprawie przepisów kompetencyjnych stanowisko zdecydowane, stwierdzając wielokrotnie, iż przepis kompetencyjny: “podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę...” (orzeczenie K. 5/86, zob. też P. 2/86, U. 6/87, K. 1/87, K. 1/89, U. 3/92, K. 11/93).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady legalności jak również z 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.

5. Przechodząc do analizy postanowień o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji podkreślić należy jej charakter jako konstytucyjnego organu państwowego. Przepisy konstytucyjne określają Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, jako organ powołany do stania na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego w radiofonii i telewizji. Zadania Rady wyznaczają jej miejsce w systemie organów państwowych w taki sposób, aby mogła ona zachować charakter organu niezależnego. Znajduje to wyraz w uregulowaniach zarówno przepisów konstytucyjnych jak i ustawowych, dotyczących powoływania i odwoływania członków Rady oraz powoływania jej Przewodniczącego. Określając tryb powoływania Przewodniczącego Rady ustawa nie ustanawia zarazem generalnej zasady jego odwołalności z tego stanowiska. Zakłada ona bowiem trwałość tego stanowiska w okresie kadencji, przewidując możliwość odwołania Przewodniczącego jako członka Rady w wypadkach określonych w art. 7 ust. 6 ustawy. zauważyć też należy, że odwołanie Przewodniczącego jako członka Rady następuje w innym trybie niż akt powołania. O ile Prezydent jest generalnie upoważniony do powoływania Przewodniczącego Rady, to nie w każdym przypadku ma kompetencje do jego odwołania. Może to uczynić, przy zaistnieniu przesłanek określonych w art. 7 ust. 6, jedynie w stosunku do tych członków Rady, których zgodnie z art. 7 ust. 1 powołał w skład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Odwołanie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest bowiem wówczas konsekwencją odwołania (na skutek zaistniałych, wymienionych w ustawie okoliczności) członka Rady, będącego Przewodniczącym. Akt odwołania Przewodniczącego nie jest prostą odwrotnością aktu powołania w wyniku oceny działalności Przewodniczącego przez organ powołujący, lecz jedynie następstwem okoliczności przewidzianych w ustawie. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji uprawniający Prezydenta do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (z grona członków Rady) nie stanowi bowiem, jak to już powiedziano wystarczającej podstawy dla organu powołującego na funkcję Przewodniczącego do odwoływania go z takiej funkcji.

Rozpatrując sprawę okoliczności stwarzających możliwość odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Trybunał Konstytucyjny rozważył argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich, iż wówczas, “gdy ustawodawca chce dopuścić odwołanie, czyni to *expressis verbis*” oraz argumenty zawarte w stanowisku Kancelarii Prezydenta, iż “do istoty instytucji prawnej powołania należy bezsprzecznie obarczenie całością odpowiedzialności i ryzyka za realizację powołania podmiotu powołującego. Skoro tak, to w istocie tej odpowiedzialności musi mieścić się też możliwość odwołania, które

spełnia rolę instrumentu korygującego własnych decyzji przez podmiot powołujący” (s. 3). Kancelaria Prezydenta powołuje się przy tym – m. in. na możliwość odwołania przez Sejm Prezesa Trybunału Konstytucyjnego traktując ten przypadek jako “sytuację identyczną jak w ustawie o radiofonii i telewizji w zakresie odwołania Przewodniczącego” (s. 3).

Argument Rzecznika Praw Obywatelskich jest konsekwencją przyjęcia zasady państwa prawa i zasady legalności w działaniu organów państwa. Mała Konstytucja w art. 48 przewiduje wprawdzie przypadek powoływania przez Prezydenta na określone funkcje – ministrów stanu – przez co rozumie się – mimo braku odpowiedniego przepisu również prawo ich odwoływania. Jest to wszakże szczególny przypadek powołania na funkcje reprezentowania Prezydenta w sprawach wynikających z jego uprawnień a więc funkcję niesamodzielną, w całej swej działalności urzędowi Prezydenta podporządkowaną. Nie jest przypadkiem, iż art. 48 Małej Konstytucji stanowi również o Kancelarii Prezydenta i jej Szeffie. Konstrukcja kompetencji i powołania ministrów stanu jest całkowicie nieporównywalna z pozycją Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jako, że mamy w niej do czynienia ze stosunkiem pełnej zależności, podobnie jak np. w przypadku Sejmu i jego marszałków.

Gdy chodzi o argumenty Kancelarii Prezydenta, Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę, iż w części potwierdzają one argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich. Prezes Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem odwołany wyłącznie w przypadkach przez ustawę określonych. Odwołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, na które powołuje się Kancelaria Prezydenta miało miejsce na skutek zgłoszonej przez Prezesa Trybunału rezygnacji z pełnionej funkcji. Dlatego też, mimo iż pkt 11 porządku dziennego posiedzenia Sejmu, na którym sprawę tę rozpatrywano brzmiał: “odwołanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego”, referujący sprawę wicemarszałek Józef Zych mówił o “przyjęciu rezygnacji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego” (44 posiedzenie Sejmu w dniu 26 maja 1993 r.). Tak więc, gdy chodzi o możliwości odwoływania organu powołanego konieczność istnienia normy kompetencyjnej zawarta explicite we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich daje się również wyprowadzić implicite z argumentacji Kancelarii Prezydenta.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast poglądu, iż podmiot powołujący może swobodnie, a więc bez podstawy prawnej dokonywać aktu odwoływania, ze względu na “ciążącą na nim odpowiedzialność za sposób realizowania funkcji przez powołany organ”.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się również luki w prawie, ponieważ możliwości odwołania Przewodniczącego Rady, jako jej członka ustawodawca przewidział, skoro zaś nie przewidział odrębnej możliwości odwołania Przewodniczącego, to zakładając racjonalność działania ustawodawcy należy uznać, iż jego wybór przewidziany jest na całą kadencję.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozwiązanie ustawowe jest rozwiązaniem świadomie przyjętym przez ustawodawcę. Świadczy o tym nie tylko przebieg prac legislacyjnych nad ustawą o radiofonii i telewizji oraz doktrynalne rozumienie normy kompetencyjnej. Zagwarantowanie Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, iż może być odwołany tylko w tych przypadkach, które są ściśle w ustawie wymienione i uniezależnienie funkcji Przewodniczącego od możliwości odwołania na zasadzie swobodnego uznania organu powołującego ma zapewnić Przewodniczącemu (a więc i całej Radzie) niezależność, niezbędną dla realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań Rady jakimi są: stanie na straży wolności słowa, społecznego interesu, prawa obywateli do informacji oraz zapewnienia otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji.

Trybunał Konstytucyjny w pełni podzielił poglądy wypowiedziane w pismach skierowanych do Trybunału zarówno przez Prokuratora Generalnego jak i zastępcę Szefa Kancelarii Prezydenta, iż sformułowania ustawy o radiofonii i telewizji winny być odczytywane w sposób uwzględniający cel ustawy. “Nieusuwalność Przewodniczącego Rady i jej członków przed upływem kadencji poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, jest gwarancją ich niezależności” – pisze Prokurator Generalny (s. 3 pisma). “Konstytucyjne umocowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie organów państwa ma na celu podkreślenie szczególnej rangi tego organu, niezbędnej w związku z tym stabilności i niezależności politycznej” (pismo Z-cy Szefa Kancelarii Prezydenta RP, s. 1).

Tak więc, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ani wykładnia słowna ani wykładnia celowościowa na którą wskazuje przebieg prac parlamentarnych nad sformułowaniami art. 7 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji przewidującego kompetencję Prezydenta do powoływania Przewodniczącego Rady nie daje podstaw do uznania prawa a do odwoływania Przewodniczącego z jego funkcji, poza przypadkami wyraźnie upoważniającymi Prezydenta do odwołania Przewodniczącego jako członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Brak wyraźnej normy kompetencyjnej oceniany przez pryzmat zachowania konstytucyjnej zasady państwa prawa i konstytucyjnej zasady legalności nakazuje uznać, iż ustawa w sposób wyczerpujący uregulowała kompetencje Prezydenta wobec Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

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