

WYROK*

z dnia 13 marca 2001 r.

Sygn. K. 21/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 13 marca 2001 r. sprawy z wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatom oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu (Dz.U. Nr 162, poz. 1139; zm.: z 1999 r. Nr 45, poz. 443) w części określonej pod liczbą 12 “Wykazu inwestycji centralnych podlegających przejęciu przez samorządy województw i powiaty z dniem 1 stycznia 1999 r.”, stanowiącego załącznik do powołanego rozporządzenia, nie jest zgodne z:

a) art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 122, poz. 1312, Nr 95, poz. 1041),

b) art. 14 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576; zm.: Nr 160, poz. 1060, Nr 155, poz. 1014, Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 48, poz. 550, Nr 48, poz. 552, Nr 26, poz. 306, Nr 88, poz. 985, Nr 62, poz. 718, Nr 95, poz. 1041, Nr 91, poz. 1009),

2. Art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 95, poz. 1041, Nr 122, poz. 1312) nie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 22 poz. 262.

o r z e k a:

Art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239, Nr 95, poz. 1041, Nr 122, poz. 1312) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

a ponadto:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638) postanawia umorzyć – z uwagi na niedopuszczalność orzekania – postępowanie w sprawie zbadania zgodności Załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatom oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu (Dz.U. Nr 162, poz. 1139; zm.: z 1999 r. Nr 45, poz. 443): Wykaz inwestycji centralnych podlegających przejęciu przez samorzady województw i powiaty z dniem 1 stycznia 1999 r. – w części oznaczonej lp. A.12.

Uzasadnienie:

I

1. Pismem z 13 czerwca 2000 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych samorządom województw i powiatom oraz wykazu inwestycji centralnych podlegających przekazaniu (Dz.U. Nr 162, poz. 1139; zm.: z 1999 r. Nr 45, poz. 443) w części określonej pod liczbą 12 “Wykazu inwestycji centralnych podlegających przejęciu przez samorzady województw i powiaty z dniem 1 stycznia 1999 r.”, który stanowi załącznik do tego rozporządzenia z: a) art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.) i b) art. 14 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Wnioskodawca wystąpił ponadto o stwierdzenie niezgodności podstawy wydania tego rozporządzenia, a mianowicie upoważnienia z art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Sejmik Województwa Mazowieckiego podniósł, iż w załączniku do rozporządzenia z 22 grudnia 1998 r. wskazana została inwestycja pod nazwą “Budowa Wodociągu Północnego – II etap”, która została mu przekazana do realizacji jako zadanie własne. Zdaniem wnioskodawcy, Prezes Rady Ministrów nie miał podstaw do przekazania tej konkretnej inwestycji. W szczególności za podstawę taką nie może być uznana treść upoważnienia z art. 74 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, ponieważ upoważnia ono do przekazania powiatom i

województwom tylko takich inwestycji centralnych, które “mieściły się w zakresie ich zadań i kompetencji”. Tymczasem “w myśl art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wodociąg będący przedmiotem inwestycji, jest sprawą należącą do zadań własnych gminy”. W tej sytuacji, zdaniem wnioskodawcy wodociąg, o którym mowa w załączniku do kwestionowanego rozporządzenia, został przekazany z naruszeniem przepisów ustawowych.

Wnioskodawca stwierdził następnie, że art. 74 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną określił “tylko ogólne zasady i tryb przekazywania inwestycji”. Gdyby więc przyjąć, że Prezes Rady Ministrów mógł na tej ogólnej podstawie wydać zaskarżone rozporządzenie, oznaczałoby to, że ustawodawca pozostawił organowi wykonawczemu regulowanie szczegółowych zasad i trybu przekazywania inwestycji centralnych odpowiednim podmiotom samorządowym. Innymi słowy, z ogólnikowego charakteru upoważnienia należy wnosić, że władzy wykonawczej ustawodawca pozostawił możliwość samoistnego regulowania szczegółowych zasad i trybu w zakresie przekazywania inwestycji centralnych. Prowadzi to do wniosku, że zarówno upoważnienie jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie są niezgodne z konstytucją.

2. Pismem z 12 września 2000 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wniósł o umorzenie w postępowania w sprawie w całości.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności rozporządzenia z 22 grudnia 1998 r. z konstytucją, Prokurator Generalny zwrócił uwagę na fakt, że “głównym celem rozporządzenia, obok ustalenia szczegółowych zasad i trybu, było rozdysponowanie poszczególnych składników majątku Skarbu Państwa na rzecz samorządu terytorialnego stopnia powiatowego i wojewódzkiego, nie zaś na rzecz gmin...”. Podkreślił przy tym, że rozdysponowanie to miało jednorazowy i konkretny charakter, co przesądza o tym, iż rozporządzenie w zaskarżonym zakresie nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych. Okoliczność ta wyklucza orzekanie w sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ przedmiotem jego oceny mogą być tylko normy o takim charakterze. Jednostkowego i konkretnego charakteru zaskarżonych norm nie przekreśla fakt, “iż kwestionowany przepis zawarty jest w akcie prawnym rangi rozporządzenia.”

Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu niezgodności zaskarżonego upoważnienia z konstytucją. Prokurator Generalny podkreślił, że uzasadnienie wniosku w zakresie niezgodności art. 74 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną “w istocie nie zawiera argumentów i dowodów na poparcie tezy o naruszeniu zaskarżonym przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Twierdzenie o *samoistnym* uregulowaniu (...) przekazywania inwestycji samorządom województw jest gołosłowne na tle omawianej ustawy, (...) z tego powodu brak jest merytorycznych przesłanek do twierdzenia, że zaskarżone upoważnienie jest niekonstytucyjne i że w związku z tym wydany na jego podstawie akt wykonawczy także jest niekonstytucyjny w zakresie objętym zaskarżeniem”.

Ponadto Prokurator Generalny odnotował, iż pełnomocnik reprezentujący wnioskodawcę w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób nieuprawniony, wbrew treści uchwały Sejmiku z 15 maja 2000 r., rozszerzył przedmiot zaskarżenia o art. 14 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego musi to skutkować umorzeniem postępowania również w tej części.

W piśmie uzupełniającym z 5 marca 2001 r. Prokurator Generalny raz jeszcze zwrócił uwagę na konkretno-indywidualny charakter przekazania – na podstawie

zaskarżonego Załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 22 grudnia 1998 r. – mienia w postaci inwestycji “Budowa Wodociągu Północnego – II etap”. Prokurator Generalny podkreślił, że zaskarżony “Załącznik” w jego pkt. 12 był formą komunalizacji mienia Skarbu Państwa “w postaci decyzji jednostkowej (indywidualnej) i dlatego taka regulacja nie nosi cech normy prawnej, a tylko rozstrzygnięcia administracyjno-prawnego (władczego), od którego służy droga kontroli do Naczelnego Sądu Administracyjnego włącznie”.

3. Pismem z 18 września 2000 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów, który w całości odrzucił zarzuty wnioskodawcy.

Premier wyraził pogląd, iż przekazanie określonej w załączniku do zaskarżonego rozporządzenia inwestycji Sejmikowi Województwa Mazowieckiego nie może – w świetle całokształtu uregulowań z zakresu samorządu terytorialnego – budzić żadnych wątpliwości. W szczególności istotne jest to, że art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wyliczając przykładowy katalog zadań tego podmiotu, “przełamał ustawowe domniemanie wyłącznej kompetencji gmin w sprawach wodociągów (...) zarówno poprzez wykluczenie gmin z katalogu jednostek samorządowych przejmujących inwestycje centralne (...), jak też przez fakt, że gmina realizuje wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym – przedmiotowa zaś inwestycja ma charakter ponadlokalny (...) o ile utrzymanie odcinka wodociągu może być zadaniem gminnym, to budowa wodociągu o znaczeniu wojewódzkim jest zadaniem zastrzeżonym dla samorządu województwa”. Jako dodatkowy argument Prezes Rady Ministrów wskazał fakt, iż na realizację tego rodzaju inwestycji województwa otrzymują odpowiednie wsparcie finansowe.

Premier nie podzielił też zarzutu, iż upoważnienie z art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jest niezgodne z art. 92 ust. 1 konstytucji. Upoważnienie to spełnia wszystkie konstytucyjne warunki, a w szczególności nie można mu postawić zarzutu braku wytycznych. Główną wytyczną jest okoliczność, iż upoważnienie przyjęło jako zasadę przykazywanie powiatom i województwom tylko takich inwestycji centralnych, które mieściły się w zakresie zadań i kompetencji powiatów i województw. Przesądza to o poprawności przyjętego rozwiązania, albowiem inne przepisy ustawy formułującej zaskarżone upoważnienie oraz ustawy regulujące zakres działania poszczególnych podmiotów samorządowych, pozwalają na wyznaczenie jednoznacznej granicy pomiędzy zadaniami poszczególnych podmiotów samorządowych jak i administracji rządowej.

4. Pismem z 1 marca 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu RP.

Na wstępie Marszałek zauważył, że w sprawie nawet wnioskodawca nie kwestionuje faktu, iż inwestycja pod nazwą “Budowa Wodociągu Północnego – II etap” była realizowana do 31 grudnia 1998 r. przez wojewodę warszawskiego i miała charakter ponadlokalny, obejmujący swoim zasięgiem trzy powiaty. W przekonaniu Marszałka Sejmu daje to podstawę do uznania, że ponadlokalny charakter inwestycji sytuuje ją w zakresie zadań i kompetencji Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

Normatywnej podstawy uzasadniającej powyższe stanowisko należy szukać w art. 11 ust. 2 pkt 2 i art. 14 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Pierwszy z tych przepisów pozwala przyjąć, iż samorząd wojewódzki prowadzi politykę województwa, na którą składa się m.in. utrzymanie infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim. Z infrastruktury takiej nie sposób wyłączyć inwestycji o zdecydowanie ponadlokalnym – ponadgminnym i ponadpowiatowym – a więc wojewódzkim charakterze. Zadanie takie mieści się w zakresie zadań tego samorządu, zwłaszcza gdy się zważy, że drugi ze wskazanych przepisów daje podstawę do przyjęcia,

iż wyliczone w nim zadania samorządu wojewódzkiego są przykładowe: użyty w nim zwrot “w szczególności” nie wyklucza zaliczenia do tego katalogu na podstawie innych ustaw dodatkowych zadań.

Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy w zakresie wadliwości upoważnienia z art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z 13 października 1998 r. Upoważnienie to spełnia wymagania art. 92 ust. 1 konstytucji. W szczególności nie można zasadnie twierdzić, że nie zawiera ono odpowiednich wytycznych, bo wytyczne takie formułuje art. 74 ust. 1. Fakt zatem, że nie wynikają one bezpośrednio z treści samego upoważnienia nie przesądza o jego wadliwości, ponieważ treść wytycznych można ustalić na podstawie ust. 1, który “wyraźnie określa kryteria, jakie spełniać ma inwestycja centralna, by mogła być przekazana odpowiednio powiatowi lub samorządowi województwa”. Taka wykładnia wytycznych znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Konkludując, Marszałek Sejmu wskazał, że ustawa z 13 października 1998 r. jest aktem szczególnego rodzaju, ponieważ jej celem było “rozdysponowanie składników majątku Skarbu Państwa na rzecz nowotworzonych jednostek samorządu terytorialnego”. Rozdysponowanie to zaś miało uwzględnić specyfikę realizacji zadań publicznych przez odpowiednie podmioty tego samorządu, w tym samorządu wojewódzkiego.

II

Na rozprawie 13 marca 2001 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymałi zajęte wcześniej stanowiska.

Pełnomocnik wnioskodawcy wskazał m.in., że w jego przekonaniu postanowienia Załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów należy traktować w kategoriach aktu normatywnego, podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zapisanie normy prawnej w formie postanowienia o dużym stopniu konkretności jest znane prawu administracyjnemu, niegdyś zaznaczało się to wyraźnie na tle norm planowych, obecnie w taki sposób są np. ujęte plany zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji, zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, nie ma przeszkód dla merytorycznego rozpoznania sprawy i uznania, że przekazanie inwestycji “Budowa Wodociągu Północnego” samorządowi wojewódzkiemu było pozbawione podstaw prawnych.

Przedstawiciel Sejmu RP wniósł o uznanie badanych przepisów za zgodne z powołanymi wzorcami kontrolnymi. Podkreślił, że art. 74 ustawy zawiera dostateczne wytyczne dla treści rozporządzenia, a przekazanie omawianej inwestycji samorządowi wojewódzkiemu znajduje oparcie w przepisach wyznaczających zakres zadań tego samorządu.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów wniósł o uznanie badanych przepisów za zgodne z powołanymi wzorcami kontrolnymi. Zgodził się z pełnomocnikiem wnioskodawcy, że postanowieniom Załącznika można przypisywać normatywny charakter, ale wskazał, że istniały podstawy prawne dla przekazania omawianej inwestycji samorządowi wojewódzkiemu, bo taki był jej charakter.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania w całości. Wskazał, że pisemne uzasadnienie wniosku o uznanie niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego jest zbyt skrótowe, by mogło spełniać warunki wynikające z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Natomiast postanowienia Załącznika mają charakter konkretno-indywidualny i nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Możliwa jest natomiast ich kontrola przez Naczelny Sąd Administracyjny.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Choć podstawowy zarzut wnioskodawcy dotyczy rozstrzygnięcia zawartego w Wykazie inwestycji centralnych podlegających przejęciu przez samorzady województw i powiaty z dniem 1 stycznia 1999 r., stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 22 grudnia 1998 r. i przekazującego samorządowi województwa mazowieckiego inwestycję “Budowa Wodociągu Północnego – II etap”, to rozważenia wymaga najpierw – ogólniejszy – zarzut niekonstytucyjności art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Gdyby bowiem okazało się, że ten przepis jest niezgodny z konstytucją, pozbawiałoby to też podstawy istnienia rozporządzenia z 22 grudnia 1998 r. i rozstrzygnięć podjętych w załączniku do tego rozporządzenia.

Zdaniem wnioskodawcy brak jest w ustawie z 13 października 1998 r. jakichkolwiek regulacji w przedmiocie ogólnych zasad i trybu przekazywania inwestycji. Tym samym, przekazanie unormowania szczegółowych zasad do rozporządzenia nie znajduje treściowego oparcia w ustawie, a to nadaje regulacji rozporządzeniowej charakter samoistny, stanowiąc naruszenie art. 92 ust. 1 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podziela opinię Prokuratora Generalnego, iż uzasadnienie wniosku ma nader ogólnikowy charakter i nie przedstawiono w nim argumentów pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności badanej ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie uważa jednak, by było to wystarczającą przesłanką dla umorzenia postępowania. Skoro bowiem, w badaniu wstępnym, Trybunał Konstytucyjny nie uznał niedopuszczalności tak uzasadnionego wniosku, to przy merytorycznym rozpoznaniu sprawy nie ma podstaw do odstępowania od tego ustalenia.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się już konstytucyjnymi wymaganiami, jakim odpowiadać musi ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia. Przypomnieć więc należy, że “upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać *organ właściwy do wydania rozporządzenia*), przedmiotowym (musi określać *zakres spraw przekazanych do uregulowania*) oraz treściowym (musi określać *wytyczne dotyczące treści aktu*)” – wyrok z 26 października 1999 r., K. 12/99 (OTK ZU Nr 6/1999, s. 682); podobnie m.in. wyrok z 9 listopada 1999 r., K. 28/98, (OTK ZU Nr 7/1999, s. 789), wyrok z 22 listopada 1999 r., U. 6/99, (OTK ZU Nr 7/1999, s. 824), wyrok z 14 grudnia 1999 r., K. 10/99, (OTK ZU Nr 7/1999, s. 858-859). Z tego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że upoważnienie zawarte w art. 74 ust. 3 pkt 1 ustawy z 13 października 1998 r. odpowiada wymaganiam szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej. Wnioskodawca wydaje się natomiast zarzucać temu upoważnieniu naruszenie wymagania szczegółowości treściowej, bo upoważnienie to nie zawiera “wytycznych dotyczących treści aktu”.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego stanowiska. Przypomnieć należy, że wytyczne muszą wprawdzie zawsze zostać sformułowane ustawowo, ale nie muszą być one zawierane w przepisie upoważniającym. “Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala też na tolerowanie sytuacji, w której *wytyczne* zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie” (K. 10/99, jw., s. 861). Jest to dopuszczalne pod warunkiem, że “pozwała to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych” (K. 12/99, jw., s. 684). W odniesieniu do badanego tu przepisu stwierdzić należy, że wytyczne treściowe dla rozporządzenia wynikają z unormowania

zawartego w art. 74 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. Przepis ten ustala bowiem zakres inwestycji podlegających przekazaniu, ustala krąg jednostek samorządu terytorialnego, które mają przejąć inwestycje centralne, a także wskazuje kryterium owego przekazania wskazując, że inwestycje te muszą mieścić się w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Tworzy to ramy treściowe o stopniu precyzji wystarczającym dla uznania, że uczyniono zadość obowiązkowi sformułowania “wytycznych”, o których mówi art. 92 ust. 1 konstytucji. Można się wprawdzie zgodzić z zarzutem, że nie było szczęśliwe posłużenie się – w art. 74 ust. 3 pkt 1 – terminem “szczegółowe zasady”, ale nie rodzi to niekonstytucyjności tego przepisu.

Nie zmienia to faktu, że ustawa z 13 października 1998 r. nie daje jasnej odpowiedzi na pewne istotne pytania. Chodzi przede wszystkim o procedurę rozstrzygania sporów, jakie mogą powstawać na tle przekazywania inwestycji, zwłaszcza gdy chodzi o rozbieżne oceny stanu zaawansowania inwestycji. Pewne unormowania w tym zakresie zawiera wprawdzie rozporządzenie Rady Ministrów z 22 grudnia 1998 r., ale są one niepełne (w szczególności § 7 nie wskazuje dalszej drogi postępowania, jeżeli nie zostanie osiągnięte porozumienie między stronami), niedopuszczalne byłoby zresztą samoistne regulowanie tych spraw w rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że – na ile jest to możliwe – należy w tych sprawach posługiwać się unormowaniami zawartymi w rozdziale 4 ustawy z 13 października 1998 r. Gdyby zaś nadal miały pozostawać luki i wątpliwości, to należy je rozwiązywać przez odesłanie do przepisów ogólnych, zwłaszcza do konstytucyjnego wskazania, że “samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej” (art. 165 ust. 2), a “zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych” (art. 167 ust. 4). Kwestie te nie są jednak przedmiotem niniejszej sprawy, gdyż wnioskodawca ich nie podnosi.

2. Podstawowy zarzut wnioskodawcy dotyczy przekazania samorządowi województwa mazowieckiego inwestycji “Budowa Wodociągu Północnego – II etap”. Zostało to dokonane mocą Załącznika do rozporządzenia z 22 grudnia 1998 r., który zawiera wykaz inwestycji centralnych podlegających przekazaniu samorządom. W przekonaniu wnioskodawcy doszło przy tym do naruszenia zarówno art. 74 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r., jak też postanowień zawartych w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Merytoryczne ustosunkowanie się do tych zarzutów jest jednak możliwe tylko pod warunkiem, że Trybunał Konstytucyjny jest do tego właściwy.

Jest oczywiste, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje tylko orzekanie o konstytucyjności bądź legalności aktów normatywnych (przepisów zawartych w tych aktach). Poza tą kognicją pozostaje natomiast orzekanie o konstytucyjności bądź legalności aktów indywidualno-konkretnych.

Określając granice swojej kognicji Trybunał Konstytucyjny od dawna posługuje się materialną definicją aktu normatywnego. Jej istota sprowadza się do tego, że Trybunał Konstytucyjny może badać – w zakresie, jaki wynika z art. 188 konstytucji – wszelkie akty normatywne bez względu na formę, nazwę i sposób ustanowienia. Niezbędnym warunkiem dopuszczalności takiego badania jest jednak, aby dany akt miał charakter normatywny, tzn. formułował normy generalne i abstrakcyjne (zob. *orzeczenie z 6 grudnia 1994 r.*, U. 5/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 119). Oznacza to, że postanowienia takiego aktu nie mogą być adresowane do konkretnych jednostek bądź innych konkretnie oznaczonych podmiotów, a ponadto postanowienia te muszą określać prawa i obowiązki adresatów danego aktu w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych (zob. *wyrok z 15 grudnia 1999 r.*, P. 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 881; *postanowienie z 14 grudnia 1999 r.*, U. 7/99, OTK ZU Nr

7/1999, s. 919-920; *postanowienie z 29 marca 2000 r., P. 13/99*, OTK ZU Nr 2/2000, s. 311).

Przeciwieństwem norm prawnych, a więc postanowień o generalnym i abstrakcyjnym ujęciu, są postanowienia indywidualno-konkretne. Ich cechą szczególną jest to, że adresowane są do indywidualnie wskazanego podmiotu, dotyczą konkretnie określonej sprawy czy sytuacji, a ich stosowanie ma charakter jednorazowy. Innymi słowy, postanowienia takie nie mają cechy powtarzalności, ponieważ raz zastosowane w przypisanym im konkretnym stanie faktycznym zostają “skonsumowane” i tracą znaczenie w obiegu prawnym. W szczególności nie można uznać za akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (akt normatywny) takiego aktu, którego “adresat jest wymieniony imiennie i nie jest elementem klasy podmiotów, wyodrębnionych ze względu na posiadanie określonej cechy, zaś przedmiotem [tego aktu] nie jest klasa zachowań (...) Niepowtarzalność [danego aktu], przejawiająca się w wyczerpaniu jego treści poprzez jednorazowe zastosowanie przesądza o fakcie, że nie jest on aktem normatywnym, zaś mając podwójnie konkretny charakter, jest aktem stosowania prawa, a nie jego stanowienia” (*U. 7/99, jw., s. 920*).

3. Ze stanu faktycznego i prawnego rozpoznawanej sprawy wynika, że zaskarżone rozporządzenie ma charakter mieszany, częściowo zawierając postanowienia normatywne, częściowo – w Załączniku – rozstrzygnięcia o charakterze konkretno-indywidualnym. Przypomnieć należy, że art. 74 ust. 3 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. powierzył Radzie Ministrów określenie wykazu inwestycji centralnych, podlegających przekazaniu samorządom województw oraz powiatów. Wykaz ten został określony w Załączniku do badanego tu rozporządzenia.

Na tle unormowań zawartych w art. 74 ust. 1 wykaz ten charakteryzować się musi trzema podstawowymi cechami. Po pierwsze, może on obejmować tylko inwestycje centralne, których inwestorami 31 grudnia 1998 r. byli ministrowie lub dotychczasowi wojewodowie. Po drugie, może on przekazywać te inwestycje tylko na rzecz samorządów województw oraz powiatów. Po trzecie, mogą to być tylko takie inwestycje, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji tych samorządów. Trybunał Konstytucyjny może badać wykaz pod kątem ustalenia, czy zawarte w nim postanowienia odpowiadają owym cechom, ale – z natury rzeczy – może to być tylko badanie ogólne, a nie może ono obejmować oceny legalności przekazania konkretnej inwestycji konkretnemu samorządowi.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że inwestycja “Budowa Wodociągu Północnego – II etap” była inwestycją centralną i została obecnie przekazana samorządowi wojewódzkiemu, tak jak tego wymaga art. 74 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. Z tego, formalnego punktu widzenia, ujęcie “Wykazu” nie budzi wątpliwości prawnych. Materialna dopuszczalność przekazania tej inwestycji zależy natomiast od ustalenia, czy mieści się ona w zakresie zadań i kompetencji samorządu województwa. Wnioskodawca podnosi, że – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę należą do zadań własnych gmin, a więc nie wchodzą w zakres zadań samorządu wojewódzkiego. Trafnie jednak podnosi Prezes Rady Ministrów, że przepis ten formułuje tylko domniemanie właściwości gminy, ale nie ustala jej wyłączności w realizacji wszelkich zadań z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę. Skoro bowiem art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa powierza temu samorządowi m.in. utrzymanie i rozbudowę infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim, to wynika z tego, że zadanie budowy wodociągu o ponadgminnym i ponadpowiatowym charakterze może zostać powierzone samorządowi wojewódzkiemu. Trzeba też zaznaczyć, że art. 14 tejże ustawy, wskazując

zadania o charakterze wojewódzkim, posługuje się określeniem “w szczególności” i dopuszcza, by inne ustawy uzupełniały wykaz owych zadań. Taki uzupełniający charakter ma art. 74 ustawy z 13 października 1998 r. W świetle tych ustaleń należy uznać, że przepisy obowiązujących ustaw nie zakazują w sposób bezwzględny powierzenia samorządowi wojewódzkiemu pewnych zadań związanych z budową wodociągów. O tym zaś, czy powierzenie samorządowi województwa realizacji konkretnej inwestycji z tego zakresu było prawnie dopuszczalne, decyduje charakter tej inwestycji. Jeżeli inwestycja ta – z uwagi na swój wymiar geograficzny, zakres przyszłego wykorzystania i znaczenie dla polityki rozwoju terytorialnego – mieści się w zadaniach samorządowego województwa, tak jak je wyznaczają ustawy z 1998 r., to nie ma prawnego zakazu do powierzenia jej samorządowi wojewódzkiemu. Ustalenie to wymaga jednak dokonywania oceny faktów, a do tego Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany.

Postanowienie o przekazaniu konkretnie wymienionej inwestycji konkretnie określonej podmiotowi nie ma charakteru normatywnego, a stanowi akt konkretno-indywidualny z zakresu administracji publicznej, dotyczący stwierdzenia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Z chwilą przekazania tej inwestycji doszło do pełnego i ostatecznego zrealizowania omawianego postanowienia. Nie ma bowiem żadnej możliwości odniesienia tego postanowienia do jakiegokolwiek innej sytuacji z przeszłości, teraźniejszości czy przyszłości, jako że – w wyniku jednorazowego zastosowania – zostało ono “skonsumowane”. Tym samym, badane postanowienie charakteryzuje się tym, że skierowane jest do imiennie określonego adresata, jego przedmiotem nie jest klasa zachowań, a jednorazowe zastosowanie wyczerpuje jego treść. Ocena zaś legalności tego postanowienia zależy od ustalenia faktów, dotyczących charakterystyki omawianej tu inwestycji. Z natury rzeczy musi to być dokonywane w innych procedurach niż przewidziane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

Z jednej strony – jak sugeruje Prezes Rady Ministrów – procedury takie można odnaleźć przez odpowiednie zastosowanie art. 62 ustawy z 13 października 1998 r. Z drugiej strony – jak wskazuje Prokurator Generalny – możliwe jest uznanie, że pkt 12 “Załącznika” stanowi rozstrzygnięcie administracyjno-prawne (władcze), od którego służy droga kontroli do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Oznacza to, że merytoryczne orzekanie w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne i nakazuje umorzenie postępowania. Czyni to też zbędnym ustosunkowywanie się do wskazania Prokuratora Generalnego, iż pełnomocnik wnioskodawcy nie mógł rozszerzyć podstaw zaskarżenia, bo uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego nie formułowała zarzutu naruszenia art. 14 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa. Tylko więc na marginesie należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od dawna ustabilizowało się stanowisko, iż – w odniesieniu do wniosków pochodzących od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – uchwała takiego organu wyznacza zarówno przedmiot kontroli, jak i jej podstawy. Dopóki więc nie zostanie podjęta nowa uchwała, nie może dojść do ich rozszerzenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.