

WYROK
z dnia 1 czerwca 2004 r.
Sygn. akt U 2/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Ewa Łętowska – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 czerwca 2004 r. wniosku Rady Gminy Czyżew-Osada o zbadanie zgodności:

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 156, poz. 1819), w zakresie powodującym przesunięcie terminu przyłączenia wsi Brulino-Piwki, Brulino-Koski i Szulborze-Kozy do gminy Czyżew-Osada z dnia 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r., z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),

o r z e k a:

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 156, poz. 1819), w zakresie powodującym przesunięcie terminu przyłączenia wsi Brulino-Piwki, Brulino-Koski i Szulborze-Kozy do gminy Czyżew-Osada z dnia 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r., jest zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodne z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568 oraz z 2004 r. Nr 102, poz. 1055).

UZASADNIENIE:

I

1.1. Wnioskiem z 2 czerwca 2003 r. Rada Gminy Czyżew-Osada wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 4 lit. e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 czerwca 2004 r. w Dz. U. Nr 130, poz. 1401.

granic oraz zmiany nazw i siedzib niektórych miast i gmin (Dz. U. Nr 156, poz. 1819), zwanego dalej „rozporządzeniem zmieniającym”, z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

1.2. Rozporządzenie zmieniające nie zawiera w swojej treści § 4. Jego treść stanowią dwa paragrafy: § 1 – który nadaje nowe brzmienie § 4 w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia granic oraz zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast (Dz. U. Nr 116, poz. 1241); dalej: rozporządzenie bazowe, oraz § 2 – stanowiący o dacie wejścia rozporządzenia zmieniającego w życie.

1.3. Ze szczegółowej analizy uzasadnienia wniosku wynika, że skarżąca Rada Gminy Czyżew-Osada wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia zmieniającego ze wskazanymi wzorcami w zakresie, w jakim to rozporządzenie przesunęło termin przyłączenia wsi Brulino-Piwki, Brulino-Koski i Szulborze-Kozy do gminy Czyżew-Osada z 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r.

1.4. Na podstawie § 1 pkt 6 lit. c rozporządzenia bazowego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2002 r. (o czym stanowił § 4 tego rozporządzenia), dotychczasowy obszar Gminy Czyżew-Osada powiększony został o obszary wsi Brulino-Piwki, Brulino-Koski i Szulborze-Kozy.

1.5. W dniu 31 grudnia 2001 r. ogłoszone zostało – i w tym samym dniu weszło w życie – rozporządzenie zmieniające z 28 grudnia 2001 r., które zmieniał § 4 rozporządzenia bazowego. Czyniło to w ten sposób, że wejście w życie § 1 pkt 6 lit. c rozporządzenia bazowego – dotyczącego przyłączenia wsi Brulino-Piwki, Brulino-Koski i Szulborze-Kozy (mające zgodnie z rozporządzeniem bazowym nastąpić z dniem 1 stycznia 2002 r.) – przesunięte zostało na dzień 1 stycznia 2004 r. To właśnie przesunięcie terminu przyłączenia wskazanych wyżej miejscowości – co jest równoznaczne z wydłużeniem (przez rozporządzenie zmieniające) *vacatio legis* w rozporządzeniu bazowym – jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

1.6. Przesunięcie terminu wejścia w życie § 1 pkt 6 lit. c rozporządzenia bazowego skarżąca Rada Gminy Czyżew-Osada uznała za niezgodne z:

1) art. 2 Konstytucji poprzez to, że z dnia na dzień przesunięto termin przyłączenia wsi do nowej gminy. Stało się to, mimo że gmina Czyżew-Osada oraz Starostwo Wysokie Mazowieckie podjęły cały szereg czynności przygotowawczych do przyjęcia tych wsi z dniem 1 stycznia 2002 r. Również wielu mieszkańców tych wsi miało – według wniosku – podjąć w związku z tą datą istotne decyzje „w sferze planów życiowych... i konkretnych kroków”. Wynikało to z zaufania do stabilizacji prawa, którego gwarancją jest zasada legalizmu i zasada demokratycznego państwa prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji,

2) art. 7 Konstytucji przez to, że kwestionowane rozporządzenie, wydane z dnia na dzień – noszące datę 28 grudnia 2001 r., opublikowane 31 grudnia 2001 r. i z tą datą wprowadzone do obrotu prawnego, podane do wiadomości mieszkańców zainteresowanych wsi i władz lokalnych po 1 stycznia 2002 r. – nie było poprzedzone żadnymi nowymi procedurami, jak chociażby obowiązkowe konsultacje społeczne, które miały miejsce przed wydaniem rozporządzenia bazowego. Po wejściu w życie pierwotnej treści rozporządzenia bazowego nie pojawiły się – wedle twierdzenia wniosku – żadne

nowe okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na zmiany w podziale terytorialnym. Nowa data wejścia w życie tych zmian, późniejsza o dwa lata, była zaskoczeniem dla mieszkańców i władz gminy Czyżew-Osada. Zdaniem skarżącej gminy „niespotykane” w procesie legislacyjnym w demokratycznym państwie prawnym jest ustanowienie ponaddwuletniego okresu *vacatio legis*. Nie ma to żadnego oparcia w polskim systemie prawnym. Dlatego też kwestionowany przepis narusza art. 7 Konstytucji, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa,

3) art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez to, że „odwlekając w czasie, poprzez bardzo długie, niespotykane w polskim ustawodawstwie ustanowione *vacatio legis* na przyłączenie wsi Brulino-Piwki i Brulino-Koski oraz Szulborze-Kozy do gminy Czyżew-Osada, pozbawiono tym samym tę gminę i jej mieszkańców funkcjonowania na terytorium możliwie jednorodnym, z uwzględnieniem układu osadniczego i przestrzennego, a także uczyniono to z naruszeniem więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych, bowiem wsie te położone są bardzo blisko Czyżewa-Osady, tak samo w Czyżewie-Osadzie znajduje się siedziba ich parafii, bank i inne instytucje zapewniające im dostęp do załatwienia niezbędnych potrzeb”.

2.1. W zajętych na piśmie stanowisku Prezes Rady Ministrów wniósł o orzeczenie, że rozporządzenie zmieniające jest zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodne z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

2.2. Uzasadniając swoje stanowisko, Prezes Rady Ministrów wskazał na wstępie, że § 4 lit. e będący przedmiotem zaskarżenia nie występuje w rozporządzeniu zmieniającym, a szczegółowa analiza uzasadnienia skargi wskazuje, że zarzuty niekonstytucyjności przepisów tego rozporządzenia dotyczą przesunięcia terminu przyłączenia wsi Brulino-Piwki i Brulino-Koski oraz Szulborze-Kozy do gminy Czyżew-Osada z dnia 1 stycznia 2002 r. na dzień 1 stycznia 2004 r.

2.3. Nie jest trafny, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, argument „niespotykanie” długiego, jak na polskie ustawodawstwo, okresu *vacatio legis* jako dowód naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa wyartykułowanej w art. 2 Konstytucji. Prezes Rady Ministrów uznał, że do obalenia konstytucyjności regulacji nie są wystarczające ogólne, niczym nie poparte stwierdzenia, iż odsunięcie terminu wejścia w życie zmian terytorialnych pozbawiło gminę Czyżew-Osada i jej mieszkańców funkcjonowania na jednorodnym pod względem układu osadniczego i przestrzennego terytorium oraz spowodowało naruszenie więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych.

2.4. Co do złożonego z kilku elementów zarzutu nieprawidłowości proceduralnych rozporządzenia zmieniającego (co miało by naruszać zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji) Prezes Rady Ministrów uznał, że jest on pozbawiony podstaw. Zasada legalizmu wiązana jest w szczególności z zakazem domniemania kompetencji organu państwa, jak również z naruszeniem prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego, nie zaś z okolicznościami powoływanymi we wniosku. Z treści uzasadnienia skargi wynika bowiem, że skarżąca rada gminy nie zarzuca braku kompetencji organowi prawotwórczemu, lecz podnosi zarzuty: wydania rozporządzenia zmieniającego w bardzo krótkim czasie, skrócenia jego *vacatio legis* i braku procedury konsultacji społecznych przewidzianych w art. 4a ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów niezwłoczne wydanie rozporządzenia zmieniającego i jego wejście w życie z dniem 31 grudnia 2001 r., co zbiegło się z datą publikacji w

Dzienniku Ustaw, było spowodowane koniecznością. Po wydaniu rozporządzenia bazowego pojawiły się protesty i sprzeciwy związane z wprowadzanymi zmianami terytorialnymi gmin Czyżew-Osada i Nur. Zakwestionowane przez gminę Nur rozwiązania miały wejść w życie 1 stycznia 2002 r. i sytuacja wymagała podjęcia natychmiastowej decyzji. Opublikowanie rozporządzenia zmieniającego 31 grudnia 2001 r. z klauzulą wejścia w życie w tym samym dniu było jedynym rozwiązaniem, które pozwoliło na zrealizowanie ustawowego obowiązku, aby dokonywane zmiany nastąpiły z dniem 1 stycznia, w tym wypadku 2002 r.

Zastosowany tryb uchronił rozporządzenie zmieniające od zarzutu niezgodności z art. 7 Konstytucji. Skoro bowiem, zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zmiany granic gmin następują z dniem 1 stycznia, oznacza to, że Rada Ministrów, uznając za konieczne dokonanie zmiany pierwotnej koncepcji – poprzez przesunięcie w czasie wejścia jej w życie – nie mogła, bez narażenia się na zarzut retroaktywności stanowionego prawa, wydać rozporządzenia, które wchodziłoby w życie później niż 31 grudnia 2001 r.

2.5. Odnosząc się do zarzutu niezgodności rozporządzenia zmieniającego z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, że kwestia przedłużania okresu *vacatio legis* nie ma merytorycznego związku ze wskazanym wzorcem ustawowym. Wskazany jako wzorzec przepis art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza kryteria ustalenia bądź zmiany granic gmin. Nie zawiera natomiast żadnych wytycznych dotyczących okresu wejścia w życie przepisów prawa, a w szczególności przepisów prawa ustalającego lub zmieniającego granice gmin. Nie można zatem uznać za sprzeczne materii, które nie znajdują wspólnej płaszczyzny.

2.6 W podsumowaniu Prezes Rady Ministrów stwierdził, że zaskarżona regulacja prawna przyjęta została zgodnie z przepisami prawa materialnego, jak również z zachowaniem niezbędnych elementów procesu prawotwórczego.

3. Prokurator Generalny w pismach z 13 marca i 8 kwietnia 2004 r. przedstawił stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) podlega umorzeniu wobec zbędności orzekania.

Prokurator Generalny stwierdził, iż z „upływem 1 stycznia 2004 r. zarzut wnioskodawcy co do ustanowienia zbyt długiego *vacatio legis* w zaskarżonym rozporządzeniu stracił swoją aktualność (stał się bezprzedmiotowy)”.

II

Na rozprawie wnioskodawca i uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia i tło sporu

1.1. Ustalenie przedmiotu i zakresu zaskarżenia.

W zaskarżonym akcie (rozporządzenie zmieniające) nie występuje jako jednostka redakcyjna wskazany w *petitum* wniosku § 4 lit. e. Konieczne jest więc ustalenie przedmiotu zaskarżenia. Z treści wniosku wynika, że skarżący kwestionuje przedłużenie terminu *vacatio legis* rozporządzenia bazowego (przesądzającego o przesunięciach terytorialnych między dwiema gminami, czego dokonano w § 1 pkt 6 lit. e rozporządzenia bazowego). To przedłużenie dokonało się w § 1 rozporządzenia zmieniającego nadającego nowe brzmienie § 4 rozporządzenia bazowego mówiącego o *vacatio legis* tego ostatniego aktu. Do tej też kwestii odnoszą się zarzuty wniosku, a także wskazane we wniosku wzorce kontroli konstytucyjnej (art. 2 i 7 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

1.2. Tło sporu.

Wnioskodawcą jest gmina zainteresowana w doprowadzeniu do przyłączenia do niej trzech wsi wskazanych w rozporządzeniu bazowym i chcąc zrealizować to przyłączenie w pierwotnym, krótszym o dwa lata terminie od terminu przedłużonego w rozporządzeniu zmieniającym. Jest to gmina większa i zasobniejsza od gminy, od której miały zostać odłączone trzy wsie. Mieszkańcy tych wsi chcieli przyłączenia. W opozycji do tych interesów pozostaje interes gminy, której kosztem ma się dokonać zmiana. Jest to związane z osłabieniem – także ekonomicznym – tej jednostki. Protesty tej właśnie gminy przeciw zmianie terytorialnej spowodowały odstępianie od pierwotnej koncepcji dokonania zmian z dniem 1 stycznia 2002 r. (data wejścia w życie rozporządzenia bazowego z 29 września 2001 r., dla którego przewidziano 80-dniową *vacatio legis*) i spowodowały decyzję o wydłużeniu *vacatio legis* aktu dotyczącego zmiany do 1 stycznia 2004 r. Tłem sporu jest więc konflikt interesów dwóch gmin i ich społeczności: jednej zainteresowanej szybkim dokonaniem planowanej zmiany terytorialnej (gmina będąca wnioskodawcą w niniejszej sprawie, a zarazem inicjatorka zmiany terytorialnej) i drugiej nie chcącej tej zmiany, a w każdym razie dążącej do opóźnienia jej realizacji. Interesy pozostające w konflikcie są więc jednorodne co do swego charakteru i przeciwstawne co do możliwości zaspokojenia.

2. Problem *vacatio legis* i zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji.

2.1. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do sformułowanego we wniosku zarzutu zbyt długiej, „niespotykanej w polskim ustawodawstwie *vacatio legis*”, podtrzymuje utrwalone w dotychczasowym orzecnictwie stanowisko, że nakaz zachowania odpowiedniego okresu przejściowego stanowi jeden z komponentów składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 92; tamże przywołane dalsze orzecznictwo TK). Ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów wymaga zawsze kontroli, jaki okres dostosowawczy jest „odpowiedni”, i na wskazaniu okoliczności, które o tym decydują.

2.2. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 718 ze zm.) w art. 4 ust. 1 ustanawia minimalny okres *vacatio legis* na 14 dni, jednakowoż i w tym zakresie możliwe są wyjątki (art. 4 ust. 2) skracające ten termin. Gdy wymaga tego ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu (promulgacji). Ustawa nie określa górnej granicy okresu *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach

swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem „odpowiedniości”. Wskazać należy, że z punktu widzenia konstytucyjności normowania nawet retroaktywność regulacji (sama w sobie będąca zjawiskiem niepożądanym) nie musi w bezwzględny sposób (poza przepisami penalnymi) prowadzić do wniosku o sprzeczności prawa wprowadzanego do obrotu nie tylko bez *vacatio legis*, ale wręcz ze skutkiem wstecznym. Oznacza to, że w zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nie znajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy.

2.3. Dwuletnia *vacatio legis* nie może być uznana za zjawisko „niespotykane” w polskim ustawodawstwie. Tytułem przykładu wskazać tu należy choćby ustawę z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych ogłoszoną w Dz. U. Nr 141, poz. 692 z dnia 11 grudnia 1995 r. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., z tym że w stosunku do gmin warszawskich i m.st. Warszawy weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Okres dostosowawczy tej ustawy dla gmin warszawskich i m.st. Warszawy wyniósł więc ponad trzy lata.

2.4. Jednakowoż problem leży nie w długości okresu przejściowego wyrażającego się w konkretnych liczebnikach, lecz w tym, jakie względy decydują o „odpowiedniości” tego okresu. Tu wskazać należy przede wszystkim, że jest to uzależnione od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowania przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych unormowań (por. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 92). Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

2.5. Możliwości adaptacyjne i ochronne kształtują się rozmaicie, w zależności od przedmiotu normowania okoliczności konkretnego wypadku. Niejednokrotnie mimo długiej *vacatio legis* w gruncie rzeczy nie jest możliwe zapobieżenie negatywnym skutkom nowej regulacji, a ewentualne działania dostosowawcze mają ograniczoną efektywność. Dlatego sam fakt bezskuteczności zabiegów dostosowawczych nie świadczy o tym, że *vacatio legis* musiała być niedostateczna lub niewłaściwa.

2.6. W wypadku zmian podziału terytorialnego dokonywanych tak jak to ma miejsce w konkretnym wypadku, w trybie art. 4, 4a oraz następnych ustawy o samorządzie gminnym, ustawa wymaga, aby datą początkową wprowadzenia zmiany był 1 stycznia. Jest to zrozumiiałe z uwagi na kwestie budżetowe i organizacyjne związane z tego rodzaju zmianą granic podziału. W tej sytuacji decyzja o długości *vacatio legis* musi to ograniczenie brać pod uwagę, i to w dwóch aspektach. Po pierwsze, przy wyznaczaniu pierwotnego okresu przygotowawczego. Po drugie, w wypadku jego zmian poprzez nowelizację ustawy przed wejściem zmiany w życie. W tej ostatniej sytuacji rzutuje to nie tylko na sposób przedłużenia (skrócenia) okresu przygotowawczego, który musi się zamykać w okrągłych latach i kończyć zawsze 1 stycznia, ale także (co istotne w konkretnej sprawie) na to, że fakt ten może determinować okres między uchwaleniem i ogłoszeniem nowelizacji.

2.7. Na tle niniejszej sprawy zmiana granic gmin (przyłączenie trzech wsi do gminy Czyżew-Osada, z jednoczesnym odłączeniem ich od gminy Nur) dokonana została rozporządzeniem bazowym wydanym po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji i

ogłoszonym 12 października 2001 r. z najwcześniejszą możliwą w tych warunkach *vacatio legis*, tj. kończąca się 1 stycznia 2002 r. (po 80 dniach od daty ogłoszenia). Protesty gminy Nur, której kosztem dokonywano planowanych przesunień i która chciała mieć więcej czasu na przystosowanie się do pogarszającej się dla niej sytuacji po odłączeniu wsi, spowodowały, że postanowiono przesunąć w czasie zmiany terytorialne, a więc wydłużyć *vacatio legis*. Można to było zrobić tylko przedłużając termin o pełne lata, tak aby początek przesunięcia terytorialnego miał miejsce 1 stycznia, jak tego wymaga ustawa o samorządzie gminnym. Ostatecznie zdecydowano (w rozporządzeniu zmieniającym) przesunięcie o dwa lata, o tyleż wydłużając *vacatio legis*. Decyzja ta musiała jednak być podjęta w okresie biegnącego pierwotnego okresu przystosowawczego, tj. między 12 października 2001 r. a 1 stycznia 2002 r. Musiano przy tym zdecydować się na ogłoszenie (i wejście w życie) rozporządzenia zmieniającego przed tą ostatnią datą, aby z kolei nie narazić się na zarzut retroaktywności stanowionego prawa. To było przyczyną z jednej strony późnego uchwalenia rozporządzenia zmieniającego (z uwagi na protesty przeciw rozporządzeniu bazowemu, które rozpoczęły się po ogłoszeniu tego rozporządzenia 12 października 2001 r.). A drugiej strony – po uchwaleniu zmiany (28 grudzień 2001 r.) zostały tylko 3 dni na jej ogłoszenie.

2.8. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyczyny decydujące o zmianie pierwotnej *vacatio legis* są zasadne i nie mogą być uznane za arbitralne. Gmina ubożająca (gmina Nur), w której interesie było przedłużenie, ma większą potrzebę czynności dostosowawczych niż gmina, z której inicjatywy i w której interesie następuje zmiana. Dlatego długość okresu przystosowawczego w większej mierze powinna uwzględniać jej interesy. Interesy skarżącego zainteresowanego w dokonaniu przesunień powinny w tej akurat kwestii ustąpić przed interesami gminy, której kosztem dokonano przesunięcia, skoro w ostatecznym rachunku gmina Czyżew-Osada uzyskuje skutek, o który się ubiegała (dołączenie trzech wsi). W zakresie terminu, w jakim to miałoby nastąpić, trafne jest zatem pójście na rękę gminie ubożającej, co nastąpiło na skutek dokonania zaskarżonej nowelizacji długości okresu dostosowawczego.

2.9. W konsekwencji uznać należy, że w niniejszej sprawie określenie terminu *vacatio legis* nie jest nadmierne i arbitralne, że konkretne okoliczności usprawiedliwiają jego dokonanie i że w konkretnych okolicznościach wyznaczenie końca tego terminu na 31 grudnia 2003 r. nie można uznać za „nieodpowiednie”. Okoliczności dotyczące możliwości dostosowania się gminy Nur do pogarszającej się dla niej sytuacji (np. zmniejszenie się opłat i podatków lokalnych) uznać należy za odpowiadające kryteriom „ważnego interesu państwa”, czego wymaga ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych. Skoro zaś nie można uznać decyzji o przedłużeniu o dwa lata *vacatio legis* za naruszającą przesłanki wymagane przez ustawę o ogłaszaniu aktów prawnych, to tym samym nie można się dopatrzeć naruszenia art. 7 Konstytucji stanowiącego, że organy władzy publicznej (w tym wypadku przedłużając okres dostosowawczy poprzedzający wejście w życie zmiany w podziale terytorialnym) działają na podstawie i w granicach prawa.

3. Zarzut naruszenia art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten stanowi, że „ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzy społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prezesa Rady Ministrów, że przedłużenie okresu przystosowawczego

rozporządzenia bazowego nie ma merytorycznego związku ze wskazanym (i wyżej zacytowanym) wzorcem ustawowym. Powołany przepis wyznacza kryteria określenia lub zmiany granic gmin. Nie zawiera jednak żadnych wskazówek co do *vacatio legis* przepisów dokonujących tych zmian. Tymczasem kontrolowana norma rozporządzenia zmieniającego nie dotyczy zmian lub korektur granic gmin, lecz jedynie momentu, gdy takie zmiany (niezaskarżone same w sobie) miałyby nastąpić. Nie ma tu więc wspólnej płaszczyzny między kontrolowanymi normami i wskazanym wzorcem.

4. Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji.

4.1. Rozporządzenie zmieniające, które „z dnia na dzień” zmieniło *vacatio legis* rozporządzenia bazowego, uczyniło to dlatego w sposób, który naraża je na zarzut nagłości działania, że musiało być ogłoszone przed 1 stycznia 2002 r. Po tej dacie zamierzone w rozporządzeniu bazowym przejście trzech wsi z gminy Nur do gminy Czyżew-Osada weszłoby w życie. Dlatego nie było możliwości innego oznaczenia daty wejścia w życie noweli (jej ogłoszenia) niż 1 stycznia 2002 r. Okoliczności uzasadniające wydłużenie *vacatio legis* rozporządzenia bazowego uzasadniają także skorzystanie przez ustawodawcę z unormowań zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, które pozwalają na wejście w życie aktu prawnego z dniem ogłoszenia, jeżeli przemawia za tym ważny interes państwa, a nie ma przeszkód wynikających z zasad państwa demokratycznego. Na tle niniejszej sprawy taka sytuacja właśnie zachodzi. W szczególności zaś nie można uznać, że interesy wnioskodawcy zainteresowanego w jak najszybszej realizacji przesunięcia trzech wsi mogą być uznane za przeszkodę wynikającą z zasad państwa prawa. Proporcjonalność ochrony interesu ubożejącej gminy Nur wymaga bowiem skompensowania przesunięcia dogodnym dla ubożejącej gminy ukształtowaniem długości *vacatio legis* wprowadzanej zmiany. Zaskarżona decyzja legislacyjna powinna być zatem uznana za usprawiedliwioną i proporcjonalną w świetle standardu rzetelnej legislacji.

4.2. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez to, że uszczerbek poniosła zasada stabilizacji prawa i zaufania do jego treści, we wniosku był uzasadniany także okolicznościami, że gmina Czyżew-Osada oraz Starostwo Wysokie Mazowieckie podjęły czynności przygotowawcze do przejęcia trzech wsi z dniem 1 stycznia 2002 r., a wielu mieszkańców tych wsi podjęło decyzje „w sferze planów życiowych... i konkretnych kroków”. Bliższego wyjaśnienia i sprecyzowania tych zarzutów we wniosku jednak nie dokonano. Jeżeli nawet mieszkańcy i organy administracji przedsięwzięły pewne kroki przygotowawcze, to jednak w podjęciu takich kroków bardziej była zainteresowana gmina tracąca trzy wsie. Dlatego też ukształtowanie w jej interesie *vacatio legis* wydaje się bardziej usprawiedliwione. Dlatego przy konflikcie – na tle art. 2 Konstytucji – dwóch interesów wyrażających się w potrzebie ochrony zaufania, a niedających się pogodzić ze sobą pierwszeństwo należało dać temu, który opowiadał się za przedłużeniem okresu przygotowawczego, skoro w ostatecznym rachunku druga strona (wnioskodawca w niniejszej sprawie) uzyskała i tak ukształtowanie swych granic terytorialnych zgodnie z własnymi interesami (własnym wnioskiem, inicjatywą i wolą mieszkańców).

5. Zarzut braku konsultacji.

5.1. Rozporządzenie zmieniające nie dotyka zasad zmiany terytorialnej ukształtowanej w rozporządzeniu bazowym i poprzedzonej niezbędnymi konsultacjami.

Dotyka natomiast terminu wprowadzenia w życie tej zmiany, a więc kwestii wtórnej wobec samej zasady.

5.2. Zmiana terminu wejścia w życie tych zmian nastąpiła w wyniku uwzględnienia bezpośrednio wyrażanych sprzeciwów mieszkańców jednej z gmin. Konsultacje mają na celu uwzględnienie w podejmowanych decyzjach woli miejscowej społeczności. Wola ta może objawiać się w różnych co do swej postaci kontaktach między władzą i społecznością. Protesty (tak jak to zdarzyło się z mieszkańcami gminy Nur) są także jedną ze zjawiskowych form tych kontaktów. Zaskarżona zmiana jest więc konsekwencją uwzględnienia przy korekcie powziętej decyzji legislacyjnej woli protestujących mieszkańców. Nie można więc i z tego względu czynić zarzutu zaskarżonym przepisom, że ich treść była ustalona arbitralnie, bez uwzględnienia woli miejscowej społeczności.

6. Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.